



# Bien Común

año XXIII / número 264 / marzo 2017

## Constitución y Constituyente



*Rafael Estrada Michel  
Gerardo Servín Aguillón  
María Eugenia Campos Galván  
María Guadalupe Martínez Fisher  
Javier Brown César*

### Indicadores

Propuestas contradictorias: "Reducción de 100 Diputados" y "#SinVotoNoHayDinero"  
*Salomón Guzmán Rodríguez*

### Dossier

Ricardo Arias Calderón: legado a la espera de herederos

**Nueva sección Archivo:** Adolfo Christlieb Ibarrola / Abel Vicencio Tovar



# Conéctate @frph



## twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestorT0mes Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos", 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslidesr inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslidesr, pueden escribir a emartinez about 20 hours ago via web @cen.pan.org.mx o/zamaconao@fundacion.pan.org.mx about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://tj.gd/R5sgm0>

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa

1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$621.37, qué bajo nos cotizamos. 4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10añosalternancia y tamales. Acompáñenos.

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10añosalternancia. No olviden 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton. 6:27 PM Jan 24th via web

@lauhdzmx La cuota #eslidesr es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en [www.fundacionpreciado.org.mx/informacion/ESLIDERS.html](http://www.fundacionpreciado.org.mx/informacion/ESLIDERS.html) about 19 hours ago via web in reply to lauhdzmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Moreno (1881-1964) y Manuel González Luna de 1904 a 1904. February 6, 2011 6:03:30 PM CDT via web

@frphdigital ¿Y por qué dice esa foto "SHERATON"? February 6, 2011 6:03:30 PM CDT via web in reply to @frphdigital



## COLABORADORES

- **Ricardo Arias Calderón.** Licenciado en Humanidades por la Universidad de Yale. Licenciado en Filosofía por la Universidad de París, Doctor en Filosofía. Fue presidente del Partido Demócrata Cristiano de Panamá, Presidente de la Organización Demócrata Cristiana de América y presidente de la Internacional Demócrata Cristiana. Fue el primer Vicepresidente de Panamá de 1989 a 1992.
- **Javier Brown César.** Maestro en Administración Pública y Política Pública por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es coordinador técnico de la Fundación Miguel Estrada Iturbide.
- **María Eugenia Campos Galván.** Alcaldesa de Chihuahua, Chihuahua.
- **Adolfo Christlieb Ibarrola.** Presidente Nacional del Partido 1962-1968. Diputado federal 1964-1967. Miembro de la Comisión Redactora de la Proyección de Principios de Doctrina de Acción Nacional en 1965.
- **Rafael Estrada Michel.** Abogado por la Escuela Libre de Derecho, grado en Derecho Constitucional y doctor en derecho por la Universidad de Salamanca. Profesor en las Universidades: Nacional Autónoma de México, Panamericana, Autónoma de Nuevo León y en la Escuela Libre de Derecho.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **María Guadalupe Martínez Fisher.** Licenciada en Filosofía y Maestra en Pedagogía por la Universidad Panamericana. Doctorante de filosofía en la UAM Iztapalapa. Actualmente es la subdirectora de Investigaciones y Proyectos del Instituto de Investigaciones Parlamentarias, secretaria técnica del Consejo Directivo del Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa.
- **Pablo Renay Molina Pérez.** Licenciado en Derecho por el Instituto de Estudios Superiores de Chiapas. Miembro de Acción Juvenil Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- **William Fernando Saucedo Bejarano.** Licenciado en Sociología por la Universidad del Valle-Cali, Colombia y maestrante en Ciencia Política por la Universidad Vasco de Quiroga de Morelia, Michoacán.
- **Gerardo Servín Aguillón.** Doctor en Derecho, Profesor de Tiempo Completo y Coordinador de Investigación Área Administración Pública. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Querétaro.
- **Abel Vicencio Tovar.** Presidente Nacional de la Asociación Católica de la Juventud Mexicana. Presidente Nacional del PAN 1978-1984. Diputado federal: 1964-1967, 1973-1976, 1979-1982 y 1988-1991.

*Editorial* ■ 3

*Centrales* ■

<i>Solidez o entrega: 1917 en el horizonte del centenario</i>	
Rafael Estrada Michel	5
<i>El Estado mexicano y el Presidente de la República a partir del Congreso Constituyente de 1916-1917</i>	
Gerardo Servín Aguillón	11
<i>Una gran reforma municipalista</i>	
María Eugenia Campos	25
<i>La noción de pacto en la génesis de la Constitución de la Ciudad de México</i>	
María Guadalupe Martínez Fisher	37
<i>La Ciudad de México: realidad y legalidad</i>	
Javier Brown César	42

*Reflexión en torno a...* ■

<i>Modelos de gobernanza moderna y su contribución a la calidad democrática</i>	
William Fernando Saucedo Bejarano	60

*Dossier* ■

<i>Ricardo Arias Calderón: legado a la espera de herederos</i>	71
--	----

*Reseña* ■

<i>Del México de la soledad al México @Chairo</i>	
Pablo R. Molina Pérez	91

*Indicadores* ■

<i>Propuestas contradictorias: "Reducción de 100 Diputados" y "#SinVotoNoHayDinero"</i>	
Salomón Guzmán Rodríguez	94

*Archivo* ■

<i>La reflexión sobre la Constitución desde la óptica de Acción Nacional</i>	104
<i>Carranza en el Constituyente</i>	
Adolfo Christlieb Ibarrola	105
<i>Cincuentenario de la Constitución</i>	107
<i>Los mitos constitucionalistas</i>	
Armando Gasca	108
<i>Reformas al 130: rectificaciones históricas</i>	
Abel Vicencio Tovar	113

**Presidente**

Ricardo Anaya Cortés

**Secretario General**

Damián Zepeda Vidales

**Tesorero Nacional**

Edgar Mohar Kuri

**Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.****Presidente**

Ricardo Anaya Cortés

**Director General**

Fernando Rodríguez Doval

**Directora de Administración y Finanzas**

María Belén del Carmen Montaña Salcido

**Director Editorial y de Cooperación Institucional**

Carlos Castillo López

**Director editorial**

Carlos Castillo López

**Coordinador**

Jonathan Sánchez López Aguado

**Dibujos de interiores**

Retorno Tassier / Gonzalo Tassier

**Corrección, diseño y formación**

Retorno Tassier / Silvia Monroy Vázquez

**La Fundación Rafael Preciado**

**Hernández** es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

**Objetivos:**

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

**Actividades:**

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase de

actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

**Gobierno y Bien Común** es

editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

El tiraje es de 1500 ejemplares.

**La revista Gobierno y Bien Común**

es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con los interesados. Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

**ISSN 1870-0438**

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

**Impreso en:**

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V. Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, D. F. Tel.: 56 33 28 72

**Correspondencia:**

Revista **Gobierno y Bien Común** Ángel Urza 812, colonia Del Valle, 03100, México, D.F.

Tel / Fax: 55 59 63 00

[carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx](mailto:carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx)

[www.fundacionpreciado.org.mx](http://www.fundacionpreciado.org.mx)

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

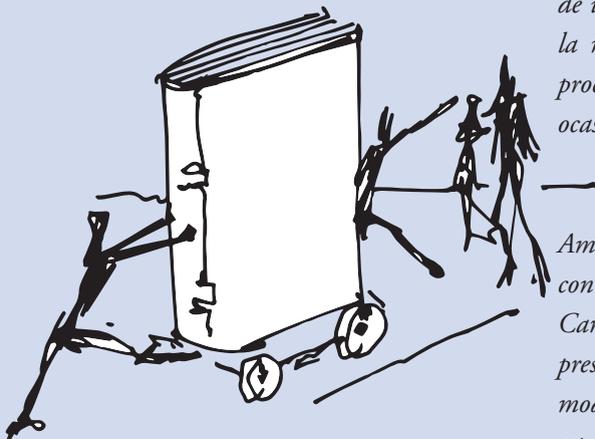
Publicación mensual del



# L

*a celebración del centésimo aniversario de la Constitución de 1917 ha sido ocasión de diversas reflexiones sobre su vigencia, sus cambios, su actualidad y otras diversas y muy variadas cuestiones que buscan ahondar en los orígenes, evolución y desarrollo de un marco legal muchas veces modificado, en un proceso de constante actualización que busca, ayer como hoy, responder a una realidad cambiante y que exige responder desde el ámbito jurídico a nuevas circunstancias.*

*Esta efeméride coincide asimismo con el trabajo del Constituyente de la Ciudad de México, un ejercicio polémico, entrampado, muchas veces más cercano a la improvisación pero que a fin de cuentas concluyó con la redacción y aprobación de una Constitución para la capital del país: un desarrollo de varios –pocos para la magnitud de la encomienda– meses que ha sido cuestionado tanto por sus procedimientos como por su contenido, donde convergen intereses que en no pocas ocasiones distan de ser aquellos que en verdad atañen y preocupan a los habitantes de esta entidad.*



*Ambos eventos conforman el tema central del presente número de Bien Común, con el que buscamos, en primer lugar, ofrecer una visión histórica respecto de la Carta Magna del 17 que rescata tanto algunos de los más importantes avances que presentó en su momento y que, en no pocas ocasiones, no ha sido superados y cuyas modificaciones posteriores han representado francos retrocesos: dos de ellos son el establecimiento y las funciones asignadas a instituciones como el Ministerio Público, así como las funciones del Presidente y el equilibrio de poderes que buscó concretar aquel esfuerzo. Al respecto, escriben dos exquisitos ensayos Rafael Estrada Michel y Gerardo Servín Aguillón, al que se suma una reflexión que recorre la evolución del municipalismo en México, sus grandes transformaciones y aquellos aspectos que aún quedan pendientes, de la pluma de María Eugenia Campos Galván.*

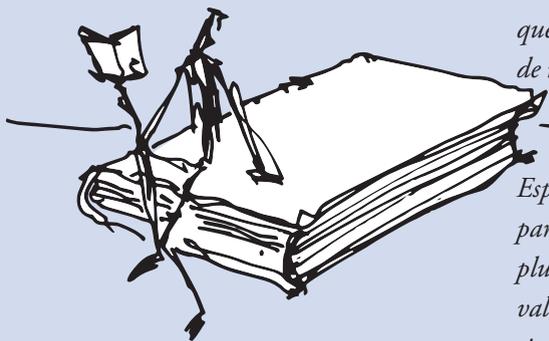
---

*Por lo que toca al Constituyente de la Ciudad de México, María Guadalupe Martínez Fisher hace un repaso por la definición de sus contenidos que mezcla las raíces legales bajo el concepto de “pacto”, asumido desde su aspecto filosófico y desde el cual cuestiona la verdadera representatividad de todo el ejercicio de la redacción, concluyendo la urgente necesidad de que valores como el diálogo y la participación de la sociedad organizada acompañen la futura redacción de leyes secundarias. En el aspecto de la representatividad, por su parte, Javier Brown profundiza en las demandas y las necesidades más sentidas de la población de la capital de la República, para concluir cómo la ilegalidad, las redes corporativas, la corrupción y la mala calidad de los servicios se presentan, entre otras, como las mayores urgencias para la población, necesidades que quedan fuera del texto constitucional final en beneficio de abstracciones cuyo cumplimiento no se asegura ni se garantiza.*

*Los cuatro ensayos, empero, representan una visión que, en conjunto, ofrecen al lector un aporte que destaca los principios y valores del humanismo político como principal enfoque, en una labor colectiva que consideramos aún sin abordarse y que ofrece en nuevo marco de análisis para nuestros lectores. Como complemento, en esta edición inauguramos la sección “Archivo”, en la que de manera periódica presentaremos diversos documentos rescatados del archivo histórico (CEDISPAN) del Partido Acción Nacional, y que en esta ocasión ofrecen algunos artículos publicados con motivo de los cincuenta y los setenta y cinco años de la Constitución del 1917; destacan los de los jefes nacionales Adolfo Christlieb Ibarrola y Adolfo Vicencio Tovar.*

*A manera de homenaje, y en con el gusto de recordar a una de las figuras más señeras de la democracia cristiana a nivel continental, presentamos en la sección Dossier cuatro ensayos publicados por Ricardo Arias Calderón en la revista Palabra, con los que buscamos honrar la memoria de quien fuera líder político en Panamá, filósofo de raíces profundas, defensor de la democracia en su país y representante como pocos quedan del humanismo internacional.*

*Esperamos que la suma de autores y temas de esta edición aporte elementos nuevos para el estudio de procesos y logros personales y colectivos que, como parte de la pluralidad y diversidad de nuestro mundo, deben tener un lugar destacado y valorado en su justa medida y alcances: la única manera de lograr este objetivo, sin duda, es profundizar en la búsqueda de líneas nuevas de análisis, explorar enfoques, comparar lo hallado con lo que se tiene y, de este modo, completar una historia que no se deja de escribir.*



# Solidez o entrega: 1917 en el horizonte del centenario

*Rafael Estrada Michel*

*Revolución Constitucionalista  
el principio de la era diplomática del  
Señor Carranza La Nación Mexicana  
simbólico en el horizonte*

No son únicamente cien años de un texto fundamental los implicados en la efeméride del 5 de febrero de 1917. Porque así lo quiso el primer jefe de la Revolución constitucionalista mexicana, Venustiano Carranza, y en ese sentido convocó al Constituyente de Querétaro, en 2017 se conmemoran ciento sesenta años de vida institucional.

En efecto, la carta de 1917 vino expresamente a adicionar y reformar a la célebre Constitución de 1857 que, en tanto símbolo unificador, liberal y federalista, podríamos seguir considerando vigente y actuante.

Carranza, un profundo conocedor de la Historia Patria y un gran admirador de la obra de Benito Juárez, quien durante el periplo 1858-1867 defendió al texto fundamental liberal por antonomasia no solo del fragor de la guerra civil sino de la injusticia anexa a la intervención franco-austríaca, conocía perfectamente lo que los símbolos implican para la vida de las repúblicas. Pero hay más que lo meramente simbólico en el horizonte carrancista: tan sólo setenta años después de la guerra contra el invasor estadounidense (la *Mexican War* de 1846-48) todavía quedaban en 1916-17 mexicanos que se hallaban vivos cuando el tratado de Guadalupe Hidalgo fue suscrito, con la consecuyente y dolorosa mutilación de nuestro territorio.

Don Venustiano se pronunció siempre en contra de cualquier colaboracionismo con las potencias injerencistas. No aceptó apoyar a al *reich* alemán en la primera Gran Guerra, pero

tampoco escuchó los cantos de sirena del invasor norteamericano que en 1914, desde Veracruz, pretendía servirle en bandeja de plata el triunfo sobre el usurpador Victoriano Huerta. El recuerdo del ominoso pacto de la Embajada que le costó la vida al Presidente Francisco I. Madero se hallaba muy presente en el primer jefe de la Revolución constitucionalista. Y tanto que, tan pronto como se alzó en su calidad de gobernador de Coahuila en contra del gobierno usurpador de Huerta, envió un telegrama al Presidente Taft, de los Estados Unidos, en los siguientes términos: “la festinación con que el gobierno de usted ha reconocido al Gobierno espurio que Huerta trata de implantar sobre la traición y el crimen, ha acarreado la guerra civil al Estado de Coahuila que represento y muy pronto se extenderá en todo el país. La Nación Mexicana condena el villano cuartelazo que la ha privado de sus gobernantes constitucionales, pero sabe que sus instituciones están en pie y está dispuesta a sostenerlas. Espero que vuestro sucesor obrará con más circunspección acerca de los intereses sociales y políticos de mi Patria”.

Todo un ejemplo para los tiempos que corren esto que don Manuel Aguirre Berlanga llamó “el principio de la era diplomática del señor Carranza”.<sup>1</sup> El sucesor de Taft, el ilustre profesor de Derecho Constitucional Woodrow Wilson, invadirá Veracruz y tratará de convencer a

<sup>1</sup> Aguirre Berlanga, Manuel, *Revolución y Reforma. Génesis legal de la Revolución Constitucionalista*, edición facsimilar de la de 1918, (Biblioteca constitucional INEHRM, México, 2016) p. 74.



Carranza de que su intervención garantizaría el restablecimiento de la democracia en México. Viejo zorro, nada “pachorrudo” como lo llamaba su paisano el joven presidente Madero, Carranza no cedió ante Wilson y recuperó, sin intervencionismo angloamericano alguno, el Estado constitucional que tanto esfuerzo había costado cimentar.

Es en esa clave patriótica en la que se debe leer el Constituyente de Querétaro y su obra, la primera Constitución social del mundo occidental, por más que los europeos, aún hoy, le escatimen tal carácter en favor de la de Weimar,<sup>2</sup> dos años posterior, o de las intentonas francesas revolucionarias (1793) o decimonónicas (1848), que francamente quedaron simplemente en eso. Pero también en una clave social, no ajena en absoluto al ideario –bien que moderado– de Carranza. Felipe Tena Ramírez, quizá el tratadista de Derecho Constitucional más importante de la segunda mitad del novecientos, afirma que la clave se sustenta en el reconocimiento de ciertas prerrogativas que se dieron a favor, primero,

de determinadas clases sociales en detrimento de garantías estrictamente individuales (artículos 5º y 123) y, después, de atribuciones conferidas al Estado mexicano (artículos 27 y 28), en franco desafío hacia las libertades individuales.<sup>3</sup>

Carranza sabía bien lo que nos jugábamos, y nos hemos jugado siempre, frente a los vecinos del Norte. Si en 1847 solo siete estados habían plantado cara al enemigo, requeríamos reformular nuestro federalismo en términos funcionales y eficaces: en términos de Unión, la tercera entre las garantías del Plan de Iguala (24 de febrero de 1821), instrumento a través del cual el país alcanzó su independencia respecto de España. Pero requería también, y con urgencia, de instituciones sólidas. La Constitución de 1917, así, debería generar los consensos suficientes para incluir, de ser posible, a los Convencionistas que desde Aguascalientes, en 1914, se habían pronunciado con el apoyo de los generales Emiliano Zapata y Francisco Villa, por un nuevo pacto constitucional de carácter parlamentario y

<sup>2</sup> Fioravanti, Maurizio, *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales*, trad. Adela Mora y Manuel Martínez, (Trotta, Madrid, 2014), p. 54.

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe, “Derecho Constitucional” en *Evolución del Derecho Mexicano 1921-1942*, (Jus, México, 1943), ahora en Cossío Díaz, José Ramón y Estrada Michel, Rafael (comps.), *Obras completas. Felipe Tena Ramírez. Obras ordenadas por tema y orden cronológico*, (Facultad de Derecho UNAM / Porrúa / Escuela Libre de Derecho, México, 2015), p. 157.

progresista.<sup>4</sup> Si la vigencia de la carta liberal había sido meramente retórica durante la larga dictadura del general Porfirio Díaz, hacía falta reformular la legislación fundamental y poner a funcionar con eficiencia instrumentos de honda raigambre libertaria, como son la institución del juicio de Amparo y la no menos trascendente del Ministerio Público. Sin el funcionamiento cabal de las instituciones no habría forma de evitar el intervencionismo yanqui.

Todo ello es particularmente apreciable en el proyecto que el primer jefe presentó a la Asamblea y en el célebre discurso que pronunció ante ella al inaugurarse los trabajos el 1º de diciembre de 1916. Gobernabilidad institucional al lado de libertades ciudadanas: la opción preferencial del 1857, aunque pasada por el cedazo del sistema presidencial a lo Emilio Rabasa, el célebre autor de *La Constitución y la dictadura*, esa ineluctable referencia jamás referida en el Constituyente.

Lo social constituiría el gran advenimiento en la Asamblea. Hay quien sostiene que en contra de los deseos de Carranza y de su grupo Renovador, se abrieron paso los célebres artículos 3º, 27 y 123 constitucionales. No entro en la discusión. Vayamos mejor a las cuestiones de diseño, a los fundamentales liberales del 57 inacabados, cuando no interrumpidos, por la larga y autoritaria *Pax porfiriana*.

Hay, entre ellos, uno que ha cobrado renovada fuerza en los pasados años. Me refiero a la institución del Ministerio Público que, como denunció José Natividad Macías, el jefe de la fracción carrancista en el Constituyente queretano y coautor, con Luis Manuel Rojas, del proyecto de Constitución,<sup>5</sup> se estableció entre nosotros en 1857, como tantas otras instituciones, “a medias y eclécticamente”. Y es verdad: el Ministerio acusador fue, tras su introducción

<sup>4</sup> Alessio Robles, Vito, *La Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, edición facsimilar (H. Congreso del Estado de Aguascalientes / Universidad Autónoma de Aguascalientes / INEHRM / SEP, México, 2014), p. 474. Cfr. el Programa de reformas políticas y sociales de la Convención (3 de marzo de 1915), en su punto XII: “Restringir las facultades del Ejecutivo de la nación y de los estados, y para ello, adoptar un parlamentarismo adecuado a las condiciones especiales del país” en Ávila Espinosa, Felipe Arturo, *Las corrientes revolucionarias y la Soberana Convención*, (H. Congreso del Estado de Aguascalientes / Universidad Autónoma de Aguascalientes / El Colegio de México / INEHRM / SEP, México, 2014), p. 423.

<sup>5</sup> Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, (Secretaría de Educación Pública / Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2014), p. 59.

en la Carta liberal, una oficina de ayudantía para el juez de instrucción, sin la autonomía que un sistema acusatorio y adversarial de enjuiciamiento parece no solo garantizarle sino incluso exigirle.

Según el discurso pronunciado por el primer jefe (a la sazón, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación) al inaugurarse los trabajos del Constituyente en diciembre de 1916, las garantías del artículo 20 de la Constitución de 1857 habían resultado “en la práctica... enteramente ineficaces” pues, al sólo ser respetadas “literalmente” permitieron, a su lado, seguir prácticas “verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos agentes o escribientes suyos”. Así, se avanzó muy poco con todas las adiciones acusatorias que el Constituyente de 56-57 introdujo al proceso penal pues éste ha sido “con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza... Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida; restricciones del derecho de defensa impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna manera podrían afectarlo”.<sup>6</sup>

Poco había cambiado con la creación, porfiriana por cierto, de la Procuraduría General de la República. La dependencia, ahora en el ámbito del Poder Ejecutivo, ralentizaba las capacidades de un organismo llamado a desplegar su potencial de libertades en un procedimiento penal asaz distinto al inquisitivo que campeaba aún en México. Y eso, precisamente, es lo que denunció Macías, quien manifestó especial interés por constitucionalizar las garantías del adecuado

<sup>6</sup> *El Discurso*, interglo, en: Galeana, Patricia, “Prólogo”, *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, (Secretaría de Educación Pública / Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2014), tomo I, pp. 385-399.

procesamiento penal sin dejarlas a la ley secundaria. Hoy, al hablar de autonomía de las fiscalías, haríamos bien en recordar su pensamiento.

Volvamos con Carranza. Don Venustiano plantea en su *Discurso* una innovación “que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal”: dará vida y operatividad a la institución –letra muerta, “decorativa”, por entonces– del Ministerio Público. Hasta 1917, los jueces mexicanos, “iguales a los de la época colonial”, han sido los encargados “de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confesar”. Muchos entre ellos, “ansiosos de renombre”, procuraban “con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y honor de las familias”. Era necesario, aun en medio de la lucha revolucionaria, restituir a los jueces “toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura”, puesto que la persecución de los delitos y la búsqueda de los elementos de convicción quedarían al cargo exclusivo del Ministerio Público, institución con la cual “la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16 nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige”, esto es, a través de la convicción que un agente genuina y autónomamente acusador lograse generar en el órgano de enjuiciamiento.

Sobre la base de estas ideas el artículo 102 de la Constitución de 1917 vendría a establecer, en sus términos originales, que los funcionarios del Ministerio Público eran de libre nombramiento y remoción por parte del Ejecutivo y debían hallarse presididos por el Procurador General de la República, cuya intervención personal se reducía a los negocios en los que la Federación fuese parte. En los demás, podía intervenir “por

sí o por medio de alguno de sus agentes”. Hacia 1940 se reformó la Constitución para establecer que el titular del Poder Ejecutivo únicamente podía remover no sólo al Procurador General de la República sino a cualquiera de los funcionarios del Ministerio Público según “principios de estricto derecho”.

Puede apreciarse que la autonomía por la que suspiraba Macías fue abriéndose paso no para el Procurador o Fiscal general, sino para los agentes del Ministerio Público. El tema no solo pasa, siendo importante, por la autonomía del Fiscal general frente al Ejecutivo (federal o local, según sea el fuero competencial) sino por la autonomía relativa de los funcionarios de la Fiscalía, procurando la difícil tarea de guardar el precario equilibrio que logre evitar la subversión del principio de unidad en el Ministerio acusador.

Es un tema de incentivos, y lo es más a partir de 2014, fecha en que la enésima reforma constitucional quiso incentivar el desarrollo de un Ministerio Público eficaz y capaz de ganar casos ante el reto de eficiencia que le impone la reforma al sistema de justicia penal de 2008: la llamada reforma de los juicios orales, que implica procedimientos acusatorios y adversariales en los que quede asegurada la igualdad de armas litigiosas entre los diversos actores.

Con todo, desde 1994 nos había quedado la impresión de que lo importante es que el Procurador general no sea designado libremente por el Ejecutivo en turno, sino por un proceso que posea intervención del Senado. Un error de visión, creo, pues la autonomía debe desplegarse mucho más allá del Procurador y de los sistemas para su designación, hoy vueltos a colocar en la palestra de la discusión y el análisis. El tema mayor, estructural como quería el diputado panista Salvador Rosas Magallón en 1966, es un tema de enfrentamiento con la realidad actuante y, por lo tanto, es un tema de rendición de cuentas por parte de quienes mienten o no realizan con eficacia su labor procesal.

A partir de 2014 el Ministerio Público se organiza, por disposición constitucional, en una

Fiscalía general. El órgano es lo que goza de autonomía para el desempeño de su Ministerio, trascendentalmente republicano, por cierto. Si leo bien, no es de su titular, el Fiscal general de la República, de quien se predica la autonomía.

Es al Ministerio Público al que corresponde la persecución de los delitos, en este caso del orden federal. Por tanto, es el agente del Ministerio el que:

- Solicita medidas cautelares;
- Busca y presenta las pruebas;
- Procura que los juicios se sigan “con toda regularidad” para que la impartición de justicia sea pronta y expedita;
- Pide la aplicación de las penas;
- Manda y conduce a las policías para la investigación de los delitos;
- Puede considerar criterios de oportunidad para el ejercicio –o no– de la acción penal.

Se encarga, pues, de acusar con eficiencia, de procesar los casos con eficacia y de garantizar el adecuado procesamiento de las causas en sentido pro persona, esto es, buscando la solución que de mejor forma proteja los derechos fundamentales de víctimas y procesados (artículo 1º constitucional a raíz de las adiciones de 2011). Para todo ello debe contar, además de con la suficiente capacidad técnica y de funcionamiento, con una estructura –hoy “constitucionalmente autónoma”– que le dispense el apoyo material necesario y le garantice las condiciones indispensables para el ejercicio de su función.

La gran pregunta es hoy –como en 1917– la siguiente: ¿cómo estructurar a la Fiscalía general para que el Ministerio Público cumpla sus funciones con la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los Derechos Humanos que exige el texto constitucional? ¿Cómo hacemos de su compleja estructura un baluarte institucional de esos que tanto requiere el Estado mexicano?

La Constitución general de la República sólo impone el que existan “al menos” dos fiscalías

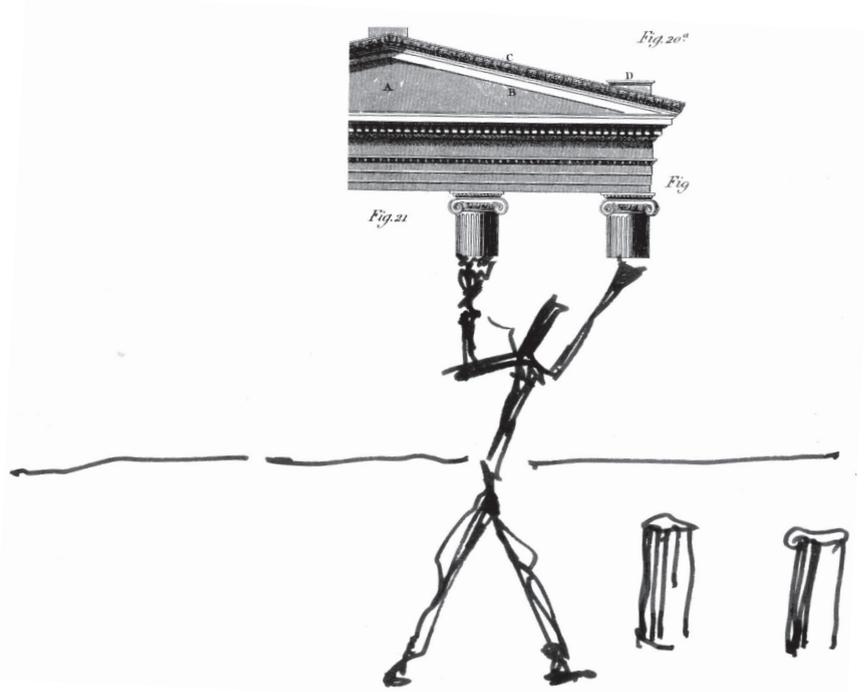
especializadas (la electoral y la anti-corrupción) y el que se establezca un –por lo demás urgente– servicio de carrera.

Como puede apreciarse, no hay ninguna razón para replicar la estructura de la actual Procuraduría general en la Fiscalía, como hace el proyecto de ley aprobado por unanimidad en la Cámara de diputados desde el propio año catorce, mismo que solo espera, para ser ley, la aprobación del Senado.

El proyecto es minimalista. Al no contar con una Teoría general de los Órganos constitucionalmente autónomos, en el caso de la Fiscalía general de la República se sigue el modelo unipersonal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin siquiera establecerse un Consejo consultivo ciudadano. El Fiscal general, como el Procurador actual, puede autorreglamentarse, remover a los servidores públicos, crear y eliminar vicefiscalías, organizar el servicio de carrera como considere mejor, etcétera. Si desea entorpecer la labor de un agente del Ministerio Público, comienza por retirarle el auxilio de logística y personal que requiera. No deberá extrañar, por tanto, que –como ocurre hoy– todos los asuntos (no sólo los más estridentes) terminen impactando en la oficina del Fiscal general.

No tiene por qué ser así. Propongo una vuelta al espíritu original de 1917 (traicionado poco después con la expedición de un Código de Procedimientos Penales de marcado cariz inquisitivo) para establecer un modelo de fiscalías de distrito encargadas a un Fiscal en jefe que cuente con los Fiscales auxiliares especializados por materia que requiera y que responda efectivamente por la investigación que condujo y por la estrategia procesal que siguió, en un juego de incentivos efectivos con carrera ministerial de por medio.

Por supuesto que el Fiscal general deberá mantener la superintendencia sobre las mencionadas fiscalías de distrito. Pero se puede prescindir un órgano sin asumir responsabilidad sobre todo cuanto se decida en él. El general no debe influir a tal punto en las determinaciones de los



Fiscales en jefe que haga nugatoria su capacidad de acción y, más importante, diluya sus responsabilidades. Hoy por hoy, los altos mandos de la Procuraduría no tienen, ni pueden tener, control sobre lo que hacen en el anonimato y la obscuridad las bases del Ministerio Público. Por eso es que no puede sorprendernos su bajo índice de eficacia procesal.

Los servicios periciales, vitales para el nuevo sistema de justicia penal, pueden estructurarse autónomamente también, conforme a las mejores prácticas comparadas. Piénsese en listados de expertos que se pongan a disposición de las fiscalías de distrito y que ofrezcan sus servicios en proporción tal que recompense su mayor rigor científico, nunca su sumisión a la consigna.

El legislador de 2014, es cierto, cometió errores que no se permitió el de 1916-17: cuando el artículo 102 del texto actual se refiere a las responsabilidades del Fiscal General de la República “y de sus agentes” desliza una equivocación que puede resultar fatal para el modelo procesal acusatorio: los agentes no son del Fiscal sino del Ministerio. Son de la República, pues.

Estos errores, con todo, no son de inexorable seguimiento ni tienen por qué determinar el

desarrollo legislativo ordinario de una institución que es a tal grado importante para la conservación de nuestras libertades. Mientras sigamos considerando al Fiscal general como el haz de imputación de todo lo que se haga en cualquier sede de la Fiscalía, no hay posibilidad de que el funcionario se mantenga por nueve años en el cargo, como pretende la Constitución. Más importante aún: no hay forma de que los Fiscales, en igualdad de armas con la defensa, presenten y ganen los casos que la seguridad y el Estado constitucional de derecho están exigiendo en nuestro país, tal como parece haber sido el deseo, bastante bien sistematizado por cierto, de Carranza y de Macías.

Eso, y la convicción en torno a la necesidad de contar con institutos sólidos y bien organizados para enfrentar los desafíos que hoy, como entonces, nos presenta la realidad más inmediata, es algo que deberíamos aprender de ellos. Sólo a quien no conoce nuestra Historia el presidente Trump le puede parecer un “extraño enemigo”. De extraño no tiene nada. Es más bien regular y cíclico. Son las instituciones (y el dominio de la técnica, para decirlo con Gómez Morín) las que rompen ciclos perversos como el que hoy nos aterra. **B**

# El Estado mexicano y el Presidente de la República a partir del Congreso Constituyente de 1916-1917

*Gerardo Servín Aguillón*

## I. Ideología de Venustiano Carranza

Los acontecimientos sociales y políticos del Estado mexicano en esta época son trascendentales para el destino de México y la conformación del nuevo Estado nacional: sin duda la pobreza, la falta de acceso a la riqueza nacional por los mexicanos, analfabetismo, derechos constitucionales para una parte de la sociedad mexicana, sistema político dictatorial porfirista, rezago económico internacional, ausencia de un sistema judicial de justicia capaz de sostener un régimen democrático, militarismo dispuesto para acceder al control del país y sostener el poder absoluto de un régimen viejo e incapaz de retirarse para dar pauta a la nueva situación de México, fueron algunos de los matices que determinaron en México la necesidad de emprender un cambio social y que no se daría por medio de la ley, sino por la ideología y las armas.

Sin dejar a un lado lo acontecido previamente, la muerte de Francisco I. Madero y Pino Suárez fueron el detonante para la rebelión en México, y no obstante, que los líderes sociales actuaban indistintamente, existía el interés en común de iniciar una lucha a favor de la unidad nacional y el cambio en el régimen político.



El día 19 de febrero de 1913, Venustiano Carranza asume una decisión a favor de México y por la democracia de nuestro país, cuando se notifica que Victoriano Huerta había ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo de la nación, con la aprobación del Senado.<sup>1</sup>

Como se podrá observar no hay ninguna legitimidad de Huerta para conducirse como titular del Poder Ejecutivo de la nación, ello, en razón que en el comunicado recibido por el Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, Venustiano Carranza, no tenía más cumplimiento a la Constitución de 1857 que la aprobación del Senado; sin embargo, conforme a nuestro sistema jurídico el Senado no tenía la competencia para nombrar al Presidente de la República sino el Congreso de la Unión, por lo tanto, el ejercicio del régimen político en manos de Victoriano Huerta no era legal.

Este acontecimiento se observa en el escrito dirigido por Venustiano Carranza al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en virtud que con misma fecha de febrero de 1913 solicitó a los miembros de este órgano colegiado se pronunciara respecto a la actitud (sic) que deberá asumir el gobierno del Estado de Coahuila.<sup>2</sup>

En este sentido, Venustiano Carranza se pronuncia a favor del orden jurídico y de una nación en orden bajo el régimen jurídico de las autoridades en cumplimiento de los mandatos constitucionales. En ese mismo día y frente a la urgencia del asunto en beneficio del país, el Congreso Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza se pronunció a través del Decreto número 1421, donde se pronuncia en el artículo primero el desconocimiento del general Victoriano Huerta como titular del Poder Ejecutivo y se desconocen los actos y disposiciones que se expidan con ese carácter.<sup>3</sup>

Esta solución tiene como sustento el orden constitucional no solo del Estado de Coahuila de Zaragoza, ya que al desconocer a Victoriano Huerta se observa un control difuso para

salvaguardar el orden jurídico soberano de México, es decir, desconocer la designación y los actos posteriores del titular del Poder Ejecutivo de México, fundando la resolución en la ausencia de facultades de los miembros del Senado para mantener vigente el sistema normativo constitucional y salvaguardar las instituciones; asimismo, el control de las decisiones públicas a través de acciones que salvaguarden el equilibrio constitucional y legal, ya que en el caso de someter la decisión del Senado a un mecanismo de control jurisdiccional se hubiese considerado la ausencia del titular del Poder Ejecutivo y como consecuencia el desequilibrio del orden jurídico, por eso, el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza se pronunció por el desconocimiento de Victoriano Huerta y de las decisiones que dictará: con ello, hay un pronunciamiento de las instituciones públicas para el restablecimiento del orden jurídico constitucional y legal.

En este orden de ideas, no se está sometiendo a control el orden constitucional, sino las decisiones contrarias a éste desde la ley, por eso, el desconocimiento del acto y las consecuencias del mismo se someten a control, en este caso, a cargo de una de las entidades federativas para salvaguardar la legalidad de la decisión del Senado, y con ello, no se obedece la decisión del órgano federal y se convierte en una desaplicación del mensaje enviado por Victoriano Huerta.

El artículo segundo del decreto 1421 del Estado de Coahuila de Zaragoza expresó no únicamente el desconocimiento de todo gobierno contrario a las instituciones jurídicas, sino que además concedió facultades extraordinarias a Venustiano Carranza para que organizara las fuerzas armadas y coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional, solicitando a los demás gobernadores del país y a las fuerzas de la federación para que apoyen el decreto.<sup>4</sup>

Este decreto buscó a todas luces oponerse al régimen de gobierno contrario a los lineamientos legales y constitucionales, con una visión en favor de la nación. Es claro que existe un

<sup>1</sup> Jesús Carranza Cruz, *Origen, destino y legado de Carranza*, México, B. Acosta-Amic editor, 1977, pp. 145 y 146.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 147.

gobierno que no cumplió el orden constitucional, ya que no era el Senado el competente para nombrar al titular del Poder Ejecutivo, sino correspondía al Congreso de la Unión para convocar a elecciones extraordinarias. Es trascendental señalar que el mensaje de Victoriano Huerta expresa que "...ESTANDO PRESOS EL PRESIDENTE Y SU GABINETE..."<sup>5</sup>

Venustiano Carranza reconoce la importancia del orden jurídico para la paz del país, es así que, al reconocer su oposición al gobierno huertista publica dos manifiestos en marzo de 1913, destacando aquel que señala:

"Si los derechos del hombre son la base y el objeto de todas las instituciones sociales, mal pueden los poderes apoyar su fuerza, su respeto y su prestigio en el éxito de un motín militar llevado a efecto por unos cuantos centenares de soldados; si la Primera Magistratura de la Nación se ha tomado por asalto, los Estados Federales, en su más perfecto derecho, deben reaccionar para restablecer el orden constitucional".<sup>6</sup>

Como se podrá observar de los manifiestos a los habitantes de Arteaga y Ramos Arizpe, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, Venustiano Carranza defiende los derechos del hombre a través del orden constitucional, expresa que no debe obedecerse el gobierno que fue obtenido por la fuerza y las armas, se actuó contra las elecciones democráticas de 1910, por lo cual no es un régimen surgido de las instituciones constitucionales en México; con ello, se podrá recuperar nuestro régimen institucional y no se permita la implementación de un Presidente que ha violado las normas, la democracia, el federalismo y la paz a los mexicanos, con ello, no se justifica que las armas y los militares sean origen de un gobierno contra los principios del orden jurídico.

Venustiano Carranza defendía en todo momento el orden constitucional, impulsaba la bandera de la legalidad y con ello el orden público y la paz, no deseaba las armas para implementar un gobierno, anhelaba un régimen jurídico

desde la ley; sin embargo, no todos estaban convencidos que aliarse con Venustiano Carranza en esta lucha fuera lo mejor, ya que todos los gobernadores del país reconocieron al gobierno huertista como legítimo, salvo los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y San Luis Potosí.<sup>7</sup>

Frente a estos hechos resulta importante señalar cuándo, dónde y qué fue lo originó el movimiento revolucionario, ya que hasta aquí, como se puede observar, hay una lucha constante entre un gobierno usurpador y un gobierno constitucionalista que si bien tiene diferencias y desconocimientos, no se identifica con el origen del movimiento constitucional y social en México.

Es así que, el primero de marzo de 1913 Victoriano Huerta envía telegrama donde reclama a Venustiano Carranza la sustracción de cincuenta mil pesos de los bancos y que el gobierno huertista no tenía conocimiento.<sup>8</sup> Verdad o mentira, hay dos circunstancias: la primera donde Victoriano Huerta se conducía como Presidente de la República frente al gobierno carrancista que lo desconoció, entonces lo que se desprende es una provocación de Victoriano Huerta para reconocer su gobierno, o bien, confirmar que Venustiano Carranza no está de acuerdo con su gobierno.

¿Qué acción realizó Venustiano Carranza frente a la provocación? Con fecha 2 de marzo de 1913 contestó por telegrama donde señaló que: "NO HE EXTRAIDO NINGÚN DINERO DE BANCOS A QUE SE REFIERE; Y SI ASI LO HUBIERE HECHO, NO ES USTED A QUIEN DEBO DARLE CUENTA".<sup>9</sup>

Victoriano Huerta encontró la respuesta de su provocación, no te reconozco como Presidente de México y no tengo porque explicar mis acciones como Gobernador constitucional y legal, emanado de las instituciones jurídicas y democráticas. Con esta respuesta se rompe toda relación y aceptación del gobierno huertista y

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 145.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 150 y 151. El destino de estos gobernadores no fueron deseables, dado que el Gobernador de Chihuahua presentó su renuncia y luego fue asesinado por *huertistas*, y los otros dos gobernadores fueron encarcelados en el Distrito Federal.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 157 y 158.

con ello inició del movimiento revolucionario constitucional.<sup>10</sup>

Asimismo, Venustiano Carranza envió una carta al embajador de los Estados Unidos de América Henry Lane Wilson, con fecha 28 de febrero de 1913, donde explica cuáles serían las condiciones para deponer su actitud de no reconocer a Victoriano Huerta, expresando que el Presidente de México es Pedro Lascuráin, que su gabinete lo acordará de común acuerdo con Carranza y que Victoriano Huerta, su gabinete y los jefes militares que participaron en la ciudadela deberán abandonar el país.<sup>11</sup>

Como podrá observarse, no había manera de conciliar algún acuerdo para beneficio de la nación mexicana por parte de Carranza y Victoriano Huerta, las condiciones expresas al embajador del gobierno de América del norte eran imposibles de cumplir por la situación política y jurídica de México, la muerte de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez fue el ejemplo de Carranza para no permitir un gobierno fuera del orden constitucional y ajeno a interés de México. Esta escena es el inicio del movimiento revolucionario constitucional, inmediatamente Venustiano Carranza organiza el movimiento en el Estado de Coahuila donde es bien recibido y comienzan a incorporarse: el primer encuentro armado entre las fuerzas constitucionalistas y las fuerzas federales leales a Victoriano Huerta sucedió el 7 de marzo de 1913 en el poblado de Anhuero en Ramos Arizpe, Coahuila.<sup>12</sup>

Con este evento inicia el movimiento revolucionario en México para instaurar el orden constitucional y legal, donde la lucha deberá ser por la libertad y la Constitución, donde las reformas sociales que exige el país serán dictadas mediante la legislación correspondiente al restaurarse la ley.<sup>13</sup>

El régimen constitucional fue quebrantado por la ambición del poder político y sustentado por los miembros del órgano ciudadano en México y que fue la Cámara de Diputados

cuando, sus integrantes avalan sin facultades constitucionales el nombramiento de Victoriano Huerta. La acción criminal del gobierno usurpador huertista quien, con fecha 18 de febrero de 1913 había recibido de manera por demás contraria a los principios de nuestra Constitución el poder, que de manera patriótica Venustiano Carranza defiende este marco normativo cuando se opone algún acuerdo con Victoriano Huerta y expresa con fecha 28 de febrero de 1913 al embajador Henry Lane Wilson de la mala decisión para no respetar la vida del Presidente y Vicepresidente de México.

Asimismo, la defensa de la Constitución es observable en todos los sentidos, no reconocer el nombramiento del Titular del Poder Ejecutivo por violaciones al procedimiento constitucional y al federalismo, no negociar el orden jurídico traicionado a la nación y mexicanos; asimismo, no dejar desamparados a los mexicanos en los derechos a los que aspiraban como pueblo de una nación que había sufrido los asaltos de un gobierno absolutista y dictatorial con Porfirio Díaz y del grupo de favoritos que disfrutaron el país como una propiedad privada,<sup>14</sup> además incorporar en las leyes los reclamos sociales, fueron todos los ideales de Venustiano Carranza en este movimiento constitucionalista nacional.

No se debe dejar de mencionar el Plan de Guadalupe, que en sus siete puntos se observa la decidida voluntad para no permitir que Victoriano Huerta permaneciera como Presidente de la República, así como los titulares de los poderes Legislativo y Judicial, además para reconocimiento del federalismo, desconoce a los gobiernos estatales que reconozcan a los poderes federales de la administración huertista, donde se otorga a Venustiano Carranza el nombramiento como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

## II. El estado mexicano por Venustiano Carranza

Sin duda la visión de Venustiano Carranza para México fue clara y contundente, el único objetivo

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 158.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 164.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 164 y 165.

era devolver a México un gobierno constitucional y que respetara las leyes para el orden y progreso nacional.

De frente a los acontecimientos de la Convención de Aguascalientes y la falta de consenso entre los actores sociales, Venustiano Carranza se traslada al Estado de Veracruz, en donde establece una Comisión Legislativa integrada por José Natividad Macías, Félix Palavicini, Alfonso Cravioto, entre otros, quienes tuvieron la tarea trascendental de elaborar proyectos de leyes en materia Laboral, Agraria, Municipal, y otras más que buscaban sin duda cambiar el derrotero legal de aquellas materias que son trascendentales para México; sin duda existía el compromiso para cambiar el destino de los mexicanos desde leyes de orden social, sin embargo, estos grandes intelectuales expresaron que al ser vigente nuevamente el orden constitucional, no tendrían cabida estas normas, además que Venustiano Carranza no deseaba que se quedarán en leyes por la facilidad de ser modificadas o abrogadas por los gobiernos que no compartan estas prioridades sociales.<sup>15</sup>

Frente a esta situación y la seguridad de mantener estos cambios sociales, existe la necesidad de construir un Estado de leyes que cambiarán la situación económica y social de México, un Estado en donde la fuerza de estas leyes tuvieran como origen la norma máxima, ya que al quedar en leyes secundarias el trabajo, esfuerzo y la lucha constitucional no tendrían un efecto que perdurará con el tiempo. Entonces la tarea de un nuevo Estado inició con la idea de impulsar una nueva Constitución que hiciera frente a los reclamos sociales, no era suficiente con reformar la existente de 1857, se necesitaba emprender un cambio para hacer vivos aquellos reclamos de mexicanos que por años esperaron este momento.<sup>16</sup>

Jesús Carranza Castro tiene otra historia relativa a la lucha por un nuevo Estado y una nueva Constitución. Señala que el 24 de septiembre de 1913 en la Sala de Cabildos de Hermosillo,

Venustiano Carranza pronunció un discurso donde expresó que era necesario crear una nueva Constitución,<sup>17</sup> y con ello, las nuevas leyes constitucionales que resuelvan las históricas necesidades y reclamos del país.

Jesús Romero Flores dice que conocían que se estaba elaborando un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, sin embargo, la mayoría se desmoralizó porque el proyecto no traía las innovaciones que surgieron durante el periodo preconstitucional; no obstante al terminar los trabajos en el Congreso Constituyente hubo una satisfacción de los diputados porque surgió un documento aprobado con artículos fundamentales que definen y proyectan la nueva Constitución como el 3, 27 y 123, además los derechos sociales de la tierra y el trabajo.<sup>18</sup>

El Plan de Guadalupe fue el documento que legitimó a Venustiano Carranza al frente del movimiento social en México al señalar el desconocimiento de Victoriano Huerta y encabezar la causa constitucionalista; en este documento se observa el proyecto de Estado para México y el retorno al orden legal de los titulares de los poderes federales y la unidad nacional, cuando del decreto se dice que será Gobernador Provisional en los estados que reconozcan a Victoriano Huerta, pero no era para ejercer el poder de facultades legales, sino para convocar a elecciones locales y con ello fortalecer el federalismo.

Conociendo el desarrollo del movimiento constitucionalista y los actores políticos, Venustiano Carranza comienza a expedir una serie de decretos donde busca ordenar temas trascendentales para la nación y para el movimiento constitucionalista: es así que, comenzó a establecer lineamientos para las empresas y compañías petroleras, que ahora tendrán que pagar una cuota por la extracción del crudo nacional; asimismo, suspende toda actividad petrolera en tanto no se expidan las leyes que regulen esta actividad, en el caso que se ejecuten obras y broten manantiales de petróleo, se consideran propiedad de la nación.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Jesús Romero Flores citado por Pindaro Uriostegui Miranda, *Testimonio del proceso revolucionario de México*, México, 1987, INEHRM, p. 292

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> *Op. cit.*, p. 379.

<sup>18</sup> *Op. cit.*, p. 296 y 297.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 283 y 284.

Con fecha 14 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza modifica Plan de Guadalupe de marzo de 1913, y adiciona en el artículo 2 los temas que se consideran el origen del nuevo Estado nacional: en primer término la igualdad fue una prioridad, el movimiento constitucionalista ya estaba presente por todo el territorio nacional, se conocían las condiciones injustas de los mexicanos, por lo que esta adición buscaba que a través de las leyes que se expedirán buscaran satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas. Entre la normatividad que Venustiano Carranza expresa en esta adición de trascendencia para México se citan leyes agrarias, fiscales y laborales; asimismo, y con la finalidad de organizar al Estado mexicano, hace referencia a la libertad del Municipio, nueva organización del Ejército, reforma al sistema electoral, Poder Judicial independiente tanto a la federación como en los estados, revisión de los códigos Civiles, Penal y Comercio, reformas al procedimiento judicial, relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques, monopolios, y en general todas aquellas leyes necesarias para asegurar el goce de los derechos e igualdad ante la ley por los habitantes del país.<sup>20</sup>

Una vez que se establece la necesidad de revisar el orden jurídico nacional, no era suficiente con la declaración, se requería cómo deberían hacerse vigentes y que perdurarán para beneficio de México. Venustiano Carranza no deseaba que la igualdad ante la ley no quedaran en leyes que se modifiquen o dejaran de tener vigencia, por lo que, previendo esta situación en el artículo 5 de esta adición al Plan de Guadalupe expresa que deberá manifestar un informe ante el Congreso de la Unión del uso de las facultades extraordinarias, pero del mismo artículo se desprende que las modificaciones a las leyes también serán objeto de ratificación, enmienda o complemento, para elevar a preceptos constitucionales aquellas que deban tener esta naturaleza.

Como podrá observarse hay una gran diferencia entre estos dos documentos, el Plan de

Guadalupe de marzo de 1913 buscaba derrocar la acción de Victoriano Huerta al ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo contra el orden constitucional, y si bien hay un interés por la nación y la unidad del país para conservar el federalismo, el objetivo primordial fue la defensa del orden jurídico. En la adición al Plan de Guadalupe de 1914 ya se observa que México necesitaba más que no reconocer al Presidente de la República, era necesario cambiar la situación en que se encontraba hundida la población en México, limitar los abusos que Porfirio Díaz había generado y que Francisco I. Madero había logrado derrocar al dictador, que no continuó su objetivo para cambiar a México debido a los actos contrarios a la Constitución y los resultados de una democracia incipiente, pero que fue capaz de cambiar el destino de México. Ahora surge un nuevo traidor para la nación, Victoriano Huerta, quien decidió enfrentar las instituciones jurídicas para conseguir el poder que no le correspondía en virtud que no cumplió con los mandatos de una Constitución.

### III. Los trabajos del Congreso Constituyente de 1916-1917 y el nuevo Estado mexicano

En el inicio de los trabajos del Congreso Constituyente el día 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza da lectura al informe de proyecto de Constitución reformada de 1857, donde señala su lucha contra el gobierno usurpador y que el proyecto de reforma constitucional lo hace en cumplimiento de las promesas de la Revolución, donde se busca cimentar bases sólidas e instituciones para una nación con progreso, prosperidad, con libertades y derechos.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> *Diario de los debates del congreso constituyente*, Querétaro, T. I, 1987, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, p. 260. Como quedo expresado en líneas arriba, debido a las leyes que se elaboraron por los abogados de Carranza en la Ciudad de Veracruz, no tenían cabida en la Constitución de 1857, lo cual es determinante que aun cuando se establezca que es una reforma a la Constitución de 1857, el proyecto fue un documento diferente, cambia de una Constitución liberal a social, y como lo expresó el Profesor Jesús Romero Flores, Diputado Constituyente de 1917, se aprobó un documento donde se advierten artículos fundamentales como 3, 27, 123 y 130 que definen una nueva Constitución, que incluye derechos sociales de la tierra y del trabajo como la conquista más característica de la Constitución de 1917. *Testimonio del proceso revolucionario de México*, Op. cit., p. 296-297. Es importante señalar que la promesa hecha se refiere a la adición al Plan de Guadalupe en Veracruz en diciembre de 1914.

Con el proyecto de Constitución presentado a los miembros del Congreso Constituyente de 1915, lo que está realizando es entregar el documento que delinearé al nuevo Estado nacional, aquel que a lo largo de la lucha revolucionaria logró observar por el territorio nacional, donde la tristeza, pobreza, rencor, odio, olvido, entre otros sentimientos, fueron el retrato del México que ya no podía continuar; por eso, lo que inició con una defensa constitucional se transformó en un verdadero compromiso con los mexicanos para la igualdad, libertad y desarrollo del país.

Continua Carranza con su intervención y expresa que la Constitución de 1857 ya no era práctica para las necesidades de los mexicanos, que su contenido ha quedado en lineamientos generales, fórmulas abstractas y especulativas de las cuales no hay alguna utilidad positiva; el juicio de amparo ideado para proteger lejos de un resultado pronto y seguro, se convirtió en un liar para la justicia, es una acción casi imposible en los tribunales lo que ocasionó la obstrucción de los procedimientos, se convirtió en un arma política, en un medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados, principalmente porque quedaba a revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta los más mínimos actos de aquellas autoridades.

Derivado de lo anterior, la justificación del Estado de derecho es el origen de las nuevas reglas de convivencia, donde éstas deberán ser prácticas para los fines de nuevo Estado político nacional; el primer argumento en la construcción del Estado nacional es que las normas jurídicas tenga las características para que las autoridades y la población utilicen como un instrumento capaz de resolver los conflictos; esta situación es una reclamación permanente para construir un Estado con estructuras sociales capaces de vincular a las instituciones sociales y los límites con la población, sin trabas ni situaciones anárquicas, ni despóticas ni opresivas, simplemente leyes prácticas que la misma Constitución debe hacer realidad.

La soberanía nacional no es una realidad en México, el poder público se ha ejercido en pocas ocasiones de manera libre, en su mayoría por imposición de la fuerza pública; lo mismo ha sucedido con la división del ejercicio del poder público, pues solo ha estado de forma escrita en la ley, en clara oposición con la realidad, ya que todos los poderes se han ejercido por una sola persona, donde se desprecia la ley suprema al extremo que el Ejecutivo ha legislado en todos los asuntos del país.<sup>22</sup>

La división de poderes no es una realidad, ya que el ejercicio se ha realizado por una persona sin respetar el orden constitucional, a tal grado que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de legislar en todos los asuntos, donde los integrantes del Poder Legislativo son simples espectadores, ya que no han al menos observado alguna ley de aquel.<sup>23</sup>

Como se podrá apreciar, el informe de Venustiano Carranza tiene los alcances para construir un Estado diferente donde la Constitución sea el camino y origen del pueblo mexicano, es un documento que solicita sea estudiado libremente, sin presiones y con todo el celo para que sirva a México; asimismo, funda el éxito de su movimiento en una Constitución viva que sirva para superar las condiciones de miserias y pobreza de tantos años de exceso del poder. Que la Constitución sienta las bases para las libertades de los mexicanos.

En este orden de ideas, Carranza dice que una promesa vana es la federación de los estados de nuestra nación, ya que la soberanía de su régimen interior ha sido de letras, porque el poder central ha impuesto su voluntad, siendo las autoridades solo ejecutores de las órdenes emanadas del Ejecutivo central, dado que en

<sup>22</sup> El discurso de Carranza coincide con el contenido del libro de Francisco I. Madero *La sucesión presidencial en 1910*, donde se observa en su contenido en varias páginas y fragmentos de los párrafos la exclamación del poder absoluto en México, refiriéndose al régimen de Porfirio Díaz. En este informe se puede apreciar el verdadero sentido de la soberanía en el rubro constitucional: no es una soberanía de los hombres, sino una soberanía de las leyes, ahí radica el ejercicio de las acciones legales para el reclamo por medio de la soberanía. Al respecto dice: "... el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o invertir a personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo." *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, Querétaro, Op. cit., p. 261.

<sup>23</sup> *Idem*.

raras ocasiones esa soberanía no ha sido más que nominal, quedando pendiente la promesa de la Constitución de 1857 relativa asegurar a los estados la forma republicana, representativa y popular, pues los poderes del centro están dentro de la administración de los Estados.<sup>24</sup>

Continúa diciendo: toda Constitución lo primero que debe hacer es garantizar la libertad humana para evitar que el gobierno utilizando el orden y la paz como pretexto justifiquen sus atentados, tiranías, atribuyéndose facultades para dirigir al hombre y su actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente.

Lo primero que tiene que hacer la Constitución es garantizar la libertad humana y que no quede a discreción de los gobernantes. Frente a la ineficacia judicial y las prácticas inquisitoriales, dejan a las personas en situación arbitraria y despótica de los jueces. Las incomunicaciones prolongadas en muchas ocasiones por meses enteros, algunas veces para castigar presuntos reos políticos, otras para amedrentar a infelices sujetos y obligar a confesiones forzadas, casi siempre falsas violando la dignidad humana, derechos humanos y las garantías constitucionales. En este orden de ideas, expresa Carranza que el deber primordial del gobierno es la organización del derecho, con ello se cuida la libertad individual para el desarrollo de la sociedad.

Sin duda, una de las aportaciones máximas por Venustiano Carranza fue establecer un Estado de certidumbre jurídica y de derechos, las autoridades administrativas abusaban en su actuar, al grado que los arrestos eran hasta de un mes, por lo que, concede a estas autoridades castigar las infracciones a los reglamentos de policía, donde la reclusión solo procedería cuando el infractor no pueda pagar la multa.<sup>25</sup>

La concentración de la riqueza es un mal para el Estado mexicano, la pobreza no permite el desarrollo de los pueblos, es así que México

deberá iniciar una lucha contra los monopolios y asegurar la libre concurrencia, que junto a la reforma en materia laboral se implementarían leyes para el progreso social en favor tanto de los inversionistas del capital como de los trabajadores con derechos en el trabajo. El Estado mexicano requería de inversiones económicas por los desastres presentados frente al movimiento social revolucionario, pero no se volvería a cometer los errores previos, se requería un equilibrio entre la inversión económica y las fuerzas productivas laborales, y eso se entendía perfectamente.

Sin duda, Venustiano Carranza veía con preocupación lo acontecido en México respecto al ejercicio de la democracia; consciente de la falta de experiencia como nación en estas decisiones, no perdió de vista que un elemento trascendental en la construcción del nuevo Estado mexicano es el relativo al voto universal. En este sentido, el voto es un derecho donde se manifiesta la soberanía nacional, es indispensable su ejercicio, que no se convierta en prerrogativas de una clase, o bien, simulaciones para usurpar el poder, o en su caso, la imposición de autoridades contra las decisiones del pueblo. Es así que, el ejercicio del voto es un ejercicio de la soberanía y ejercida por los miembros de la sociedad que tengan la conciencia para un gobierno eficaz del pueblo y por el pueblo.<sup>26</sup>

Es importante señalar que Venustiano Carranza expresa su inquietud porque los mexicanos no accedían a la instrucción educativa para construir una república democrática necesaria para el ejercicio del sufragio, sin embargo, no puede negar en esta lucha social revolucionaria la construcción de este nuevo Estado a las clases que más han sufrido y que no tienen la instrucción educativa necesaria para la trascendencia del Estado mexicano; lo llama un engaño imperdonable, que sería:

*“... impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular,*

<sup>24</sup> El General Juan Barragán dice que en San Luis Potosí los jefes políticos eran unos terrores, ellos tenían derecho a todo, mandaban al ejército a todos los presos que tenían aptitudes para servir en las armas y eran odiados por todo el mundo, ahí no mandaban más que ellos, era un caciquismo. *Testimonio del proceso revolucionario de México*, Op. cit., p. 198.

<sup>25</sup> *Diario de los debates del congreso constituyente*, Op. cit., p. 264.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 266.

*restringir el sufragio, exigiendo para otorgarlo la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad”.*<sup>27</sup>

El Municipio independiente es una de las conquistas de la Revolución que dará libertad política al gobierno y a la vida municipal e independencia económica, que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, terminando con la voracidad insaciable de los gobernadores, preocupados en todo momento por los intereses públicos y no por el beneficio de las camarillas que solo van arrastradas por el afán de lucro y mejor personal; no sin olvidar, la historia de nuestra vicepresidencia que se caracterizó por inútil o violadora de leyes, o bien, para sustituir en el puesto al Presidente de México, monopolizando el poder en el grupo político. La vicepresidencia no se distinguía por un buen historial, no garantizó una sucesión presidencial pacífica: lo que sí hizo, fue debilitar el gobierno de México.

En relación con el Presidente de la República, Venustiano Carranza destaca la relación que tenía con los miembros del Poder Legislativo, en donde se desprende la ausencia de coordinación y colaboración con los miembros del órgano colegiado de conformidad con las facultades concedidas por la Constitución de 1857, es decir, hacían imposible el ejercicio del poder público por parte del titular del Poder Ejecutivo, que se sujetaba a la voluntad caprichosa de aquellos que no siempre fueron lo mejor para México. Por eso, se elimina de la Cámara de Diputados juzgar al Presidente de la República y a los altos funcionarios de la federación; asimismo, ello provocó dictaduras y diputados serviles. Que el sistema de gobierno sea fuerte implica mantener en

orden a poblaciones indisciplinadas dispuestas a toda clase de desmanes, y con ello, en gobiernos despóticos, por lo que acepta el uso de libertades en orden y con conciencia.<sup>28</sup>

El gobierno será justo y fuerte cuando el Presidente de la República sea electo directamente por el pueblo, ya que éste será el soporte contra la tentativa de las acciones invasoras de otros poderes. Carranza se opone al parlamentarismo ya que no hay antecedentes en México y sería aventurado iniciar una figura débil, cuando debemos fortalecer el sistema de gobierno del Presidente personal.<sup>29</sup> En este sentido, lo más viable para México es conservar un gobierno de la república, respetando la libertad, igualdad y seguridad de los derechos del pueblo mexicano.<sup>30</sup>

La vicepresidencia —expresa Carranza— recayó en hombres faltos de escrúpulos, sobrados de ambición, poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la menor cooperación útilmente en el gobierno de su país, sino solo el medio para alcanzar ventajas con perjuicios de intereses públicos y que debilitó el gobierno de la república. La vicepresidencia en Porfirio Díaz fue considerada como el medio para conservar el poder en favor del grupo en el caso que falte el Presidente de la República.

Otra preocupación de Venustiano Carranza fue la completa independencia del Poder Judicial para hacer efectiva las garantías individuales contra los excesos del poder público, tener tribunales independientes que protejan el goce pacífico de los derechos civiles.

#### **IV. Algunas consideraciones del Presidente de la República en el nuevo Estado mexicano**

Como podrá observarse, Venustiano Carranza hace una excelente reseña de la vida pública en México de principios del siglo pasado, un Estado en completo desorden institucional, pero perfectamente ordenado para el gobierno central y absolutista; la Constitución requería de un

<sup>27</sup> Ídem.

<sup>28</sup> Ídem, 268.

<sup>29</sup> Ídem.

<sup>30</sup> Ídem.

trago de oxígeno capaz de regresar al pueblo aliento de derechos y libertades, donde la autoridad no extralimitara sus facultades y existiera el futuro de la nación como un país independiente y capaz de crecer frente a estas adversidades.

Este fue el compromiso de los asambleístas constituyentes, el firme deseo de entregar un documento jurídico real, social, justo y ordenado, que cumpliera las expectativas que México requería no para ese entonces sino para el futuro, aventura que empezó el 4 de diciembre de 1916 con la primer sesión legislativa donde se aprueban las reformas al Reglamento Interior del Congreso General.

Sin duda la construcción del nuevo Estado mexicano fue la continuidad del presidencialismo y la no aceptación del sistema parlamentario, sin embargo, hubo voces como el Diputado Constituyente Manjarrez que manifestó su beneplácito en instaurar este sistema para garantizar la democracia en nuestro país. En la discusión del artículo 89 del proyecto de Constitución expresó que aprobar los artículos en los términos presentados, es entregar el orden jurídico constitucional al titular del Poder Ejecutivo y con ello establecer desde la ley un dictador.<sup>31</sup>

Se tenía presente la historia inmediata de Porfirio Díaz y Victoriano Huerta, no se deseaba volver a los actos dictatoriales, absolutistas y usurpadores cometidos en México, además, ya se tenía conocimiento a esa fecha –18 de enero de 1917– que el Presidente de la República concentraría facultades para ejercer las leyes sin mayor limitaciones que la misma Constitución. Este es el argumento esencial para aceptar un Presidente de la República fuerte, lleno de facultades y que seguramente se defendería de los actos e invasiones legales del Poder Legislativo.

México no estaba preparado para un sistema parlamentario, además de la historia en México, que no tenía la experiencia para ejercer este nuevo sistema de gobierno, la democracia en México no era la mejor en la práctica desde

hacia 30 años; asimismo, la ciudadanía no tenía el conocimiento de la vida pública en México como economía, política, derechos entre otros, debido a la falta de instrucción educativa, con lo que había la falta de experiencia en las decisiones públicas y de conciencia para la trascendencia de las decisiones del voto público. Es por ello que Venustiano Carranza impulsó la educación entre los mexicanos, no únicamente para una formación profesional sino como una forma de vida donde se decidiera lo público de México hacia un sistema democrático y republicano.

Resulta importante subrayar que en los debates del artículo 83 del proyecto de Constitución hubo una discusión respecto a la reelección del Presidente de la República Interino, donde el Diputado Constituyente Cravioto señaló que se precisara el alcance que el Presidente de la República nunca podrá ser reelecto, afirmando que debemos entender que quien ocupe este cargo, nunca volverá a ser electo, o bien, es una reelección inmediata. El Diputado Constituyente Machorro expresó que, efectivamente, se refiere a la situación que jamás podrá ser reelecto para evitar situaciones como lo sucedido con Porfirio Díaz y Manuel González, que se alternaban en la Presidencia de la República. Por su parte, el Diputado Constituyente Espinosa señaló que la prohibición absoluta para volver a ser Presidente de la República quien ocupó el cargo, es un absurdo antidemocrático, sin embargo, expresa que de la redacción no significa que no pueda serlo en otro periodo por eso, en lugar de la prohibición absoluta se diga que sí podrá serlo en algún tiempo lejano, por lo que solicitó eliminar la palabra nunca y sustituirla por no, con lo cual se podría volver a ser Presidente en un periodo diferente pero no reelegirse inmediatamente.<sup>32</sup>

El Diputado Constituyente Múgica expresa su aceptación para que quien ejerció la Presidencia de la República de manera interina, por ninguna circunstancia lo vuelva a ejercer en el siguiente periodo. El Diputado Constituyente

<sup>31</sup> *Diario de los debates del congreso constituyente*, Querétaro, T. II, 1987, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, p. 437.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 428 y 429.

Calderón señaló que esta prohibición no es democrática, pero se ha aceptado por una necesidad institucional, pero ello implicaría que al no aceptar la reelección se podría privar de un representante que se distinga por una buena labor de administración al frente del Poder Ejecutivo. En este orden de ideas, en igual sentido, el Diputado Constituyente Martínez Escobar señaló que no existe miedo a que un Presidente de la República no pueda serlo nuevamente, ya que este artículo 83 podrá modificarse para este caso en concreto por parte del Poder Constituyente para reformar este artículo constitucional en un futuro, por eso sí debemos contemplar la no reelección del Presidente de la República inmediatamente.<sup>33</sup>

Este debate es importante para la construcción del Estado nacional mexicano; como se podrá observar, hubo voces por establecer la elección inmediata de quien ocupe el cargo de Presidente Interino, expresando que sería una buena decisión permitir elegir a quien ocupe este cargo. Sin embargo, la ideología revolucionaria del principio de Sufragio Efectivo No Reelección y los principios de Constitución y Reforma se fusionaron, para que no se vuelva a presentar acuerdos políticos, no obstante, también se dijo que era un principio antidemocrático, de ahí las voces para que el Presidente Interino pueda ser electo Presidente de la República en el periodo inmediato.

El artículo 89 sin duda es el debate del presidencialismo mexicano. En las observaciones al contenido del dictamen de la comisión relativo al artículo 89 fracción II, el Diputado Constituyente Manjarrez expuso su beneplácito para instaurar un sistema parlamentario, que es el único que garantiza el funcionamiento de la democracia, pero se ha malentendido cuales han sido las aspiraciones populares en cuanto a la revolución, ya que ésta políticamente se hizo contra el Poder Ejecutivo y no contra el Poder Legislativo, por lo que, en vez de limitar las funciones del Poder Ejecutivo vamos ampliarlas cuanto sea más posible para maniar el Poder Legislativo

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 430.

señalando como ejemplo el veto presidencial. La Constitución está llena de facultades para el Ejecutivo, con ello vamos hacer legalmente al Presidente de la República un dictador y esto no puede ser, por eso el nombramiento de los secretarios de estado y del despacho requiere previa aprobación de la Cámara de Diputados y tendrán responsabilidades, iniciativa presentada por 25 diputados, de otra suerte, esos que llaman vulgarmente ministros, son lo mismo que cualquier empleado.<sup>34</sup>

El Diputado Constituyente Pastrana Jaimés comenta que el régimen parlamentario está muy lejos de nuestro sistema de gobierno. Por los abusos del Poder Legislativo lo hemos encadenado, de tal manera que este poder ya no podrá estar agresivo contra otros poderes, por ello, necesitamos también limitar al Poder Ejecutivo absoluto, por lo tanto, necesitamos restringir al Ejecutivo para que no abuse.

Se va corriendo a una dictadura; con esto, en México tiene más poder el Presidente que un rey o algún emperador, sin embargo, nuestras condiciones políticas, y dados nuestros antecedentes, no podemos adoptar un sistema parlamentario, si bien se limitó al Poder Legislativo, eso no quiere decir que instauraremos un dictador en lugar de varios dictadores, se necesita una larga preparación, pero eso no significa que no se pueda sentar la primera piedra para el futuro, por eso los ministros (secretarios de Estado) tienen que ser nombrados con la aprobación de la Cámara de Diputados.

Continua señalando Pastrana Jaimés que un poder absoluto es un poder débil, es odioso, ya le quitamos al Poder Legislativo facultades para que no abuse, ahora es necesario ver al Ejecutivo para que no abuse. Es importante que prevalezca la armonía entre los poderes, debemos de medir la cantidad de poder, por eso es importante que los nombramientos de los ministros se hagan con la aprobación de la Cámara y que sean solidariamente responsables con el Presidente de la República.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 437.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 438.



En defensa del sistema presidencial, el diputado Constituyente Manuel Herrera señaló que el sistema presidencial es un sistema de equilibrio de los tres poderes, sus atribuciones están equilibradas para la marcha armónica para producir el mejoramiento del pueblo, pero no es cierto el Presidente se constituya en un dictador, lo que se ha hecho es formar un sistema presidencial democrático y absolutamente republicano, las cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros porque esa atribución es del Poder Ejecutivo, y bajo ningún concepto la política y los programas deben estar supeditados a otro poder, se dijo que ya no es tiempo de que los que están por el sistema parlamentario apoyen este sistema, deberían haberlo propuesto y apoyado a su debido tiempo. Ahora estamos en el sistema presidencial, no queremos híbrides en nuestro sistema de gobierno, hagamos que sea un poder netamente de equilibrio y presidencial.<sup>36</sup>

El Diputado Constituyente Martínez Escobar<sup>37</sup> defendió el sistema presidencial, señaló que en Estado Unidos es fuerte, armónico y que trae beneficios para aquel país. Afirma que aquellos que favorecen el parlamentarismo son

como plantas exóticas (sic), como gestos fantásticos, no están con la verdad sociológica, política ni histórica. La historia de México ha demostrado que el titular del Poder Ejecutivo se comporta como un poder dictatorial, como los casos donde Iturbide, Santa Ana, Juan B. Ceballos y Huerta que disolvieron los congresos, por lo que encontramos momentos donde la rivalidad entre los poderes se ha favorecido por quien posee la fuerza militar.

Si aquí implantamos el parlamentarismo nunca tendremos un gobierno estable, el parlamentarismo ha funcionado en los países de Europa porque tienen muchos años de vida democrática, muchos años de vida libre, hay una relación entre gobierno y gobernados, entre los poderes mismos como órganos de gobierno y de estados; pues bien, el sistema presidencial requiere un ejercicio completo, para que las facultades del Ejecutivo no puedan ser esterilizadas por ninguno de los otros poderes, ni el Ejecutivo quebrante la armonía con los otros poderes. No nos embriaguemos con sueños –continúa señalando Martínez Escobar–, no a la designación de los ministros por el congreso, no al sistema parlamentario en este país.

Respecto a la responsabilidad de los servidores públicos, la discusión del artículo 108 del Proyecto de Constitución se presentó a través del Diputado Constituyente Céspedes, quien pide a la comisión señale las razones por las que no se consideró al Presidente de la República como responsable de las violaciones a la Constitución. El Diputado Constituyente Jara expresó que la comisión no tomó en cuenta al Presidente de la República en lo referente a las responsabilidades, porque tendría que ser juzgado por los otros poderes y en estas condiciones originarían un conflicto público.

En orden de participación, el Diputado Constituyente Céspedes expresó que el Presidente de la República como ciudadano de honor, no debe ser juzgado dentro de los preceptos sagrados que la Constitución le ha otorgado, pero señaló que se debe hacer responsable de las

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 439.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 439 a 443.

violaciones de estos mismos preceptos. La Constitución de 1857 dice que solo puede ser acusado por los delitos de traición a la patria, estos delitos son bastante peligrosos, pero ¿cuándo se podrá acusar al Presidente de la República de traición a la patria, si tiene el freno de los otros poderes? Por delitos del orden común sería peligroso, pero por los casos de violación a la Constitución sí es posible. Señaló que ¿quién nos asegura que tengamos en lo futuro un Presidente modelo, un Presidente como es el anhelo de esta asamblea? No hay la seguridad.<sup>38</sup>

Continua expresando que se han dado facultades numerosas al Ejecutivo, y así vamos exigir que sea responsable de los preceptos de esta Constitución como corresponsable de las acciones que realice, lanzando la siguiente pregunta ¿por qué no va a ser responsable de las violaciones a esta misma? Es un ciudadano igual que todos nosotros y aunque sea funcionario de alta investidura, no por eso deba dejar de ser responsable de las violaciones que haga a esta Carta Magna, por tanto realizó una invitación para que apoyen los Diputados Constituyentes una adición en el sentido que el Presidente de la República sea responsable también de las violaciones a los preceptos de la Constitución.

El Diputado Constituyente Lizardi comentó que nuestro sistema político está organizado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de esos poderes es soberano con relación a los otros. Se necesita que cada uno de estos poderes sea intocable por los otros dos y se consigue fácilmente en el caso del Judicial y Legislativo, ya que están compuestos de varios miembros y en caso de enjuiciar a uno de ellos por faltas a la Constitución, quedarían los otros miembros, quedando así los poderes intactos, pero en el caso del Poder Ejecutivo es diferente, ya que se deposita en una sola persona y en el supuesto que durante el ejercicio de su cargo pudiera ser procesado por violaciones a la Constitución, se daría lugar a la intromisión de



los otros poderes sobre el Poder Ejecutivo, cosa que no sería lo más recomendable en nuestro sistema de equilibrio de los poderes públicos.<sup>39</sup>

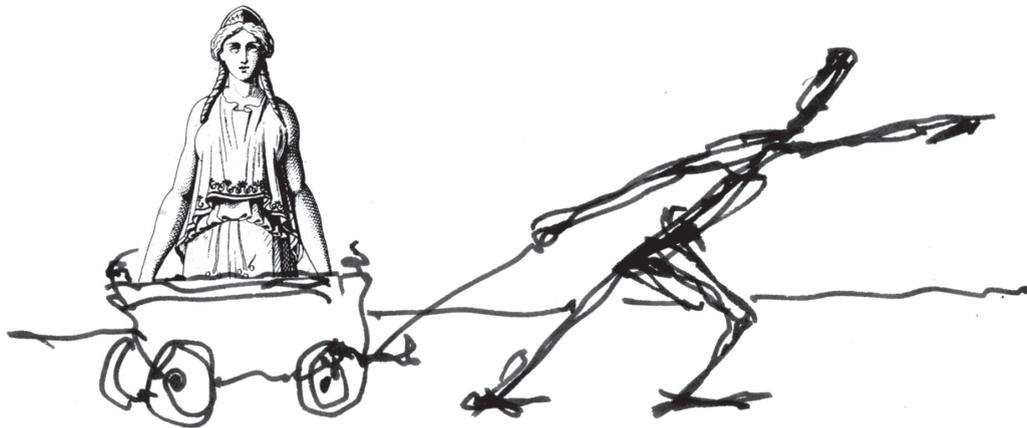
La misma Constitución evita que el Presidente viole la Constitución, no es necesario enjuiciarlo en ningún acto del Presidente de la República, ya que en ninguno de los ramos de la administración tiene validez su firma, si no va conjunta con el secretario de Estado correspondiente, quien pudiera evitar la violación a la Constitución no firmando el documento. No se trata de perdonar al Presidente, se necesita conservarlo en su investidura y ejercicio del Poder Ejecutivo sin perjuicio de castigarlo después. Dice entonces que se castigará primero al secretario de Estado que debió impedirlo, en segundo lugar no se castigará de momento al Presidente, pero sí después, cuando no estuviere ya en el ejercicio de su cargo, de no ser así habremos roto por completo el equilibrio de los poderes y convertido al Ejecutivo en un esclavo del Legislativo.<sup>40</sup>

El Diputado Constituyente Pintado Sánchez expresa que la inconsistencia planteada por el Diputado Constituyente Lizardi es manifiesta, cuando expresa que los secretarios sean

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 549.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 550.

<sup>40</sup> *Ídem*.



responsables de aquello que sancionan con el Presidente, sino es todo lo contrario. Señala que desde la Constitución de 1917 en adelante, hubiera un hombre que comprenda que sus facultades están limitadas en la Constitución y no invada las facultades del Legislativo, por lo tanto propone no votar de acuerdo con el dictamen, desde el momento que ataca una de las libertades más grandes de nuestra Constitución.<sup>41</sup>

Sin duda había la confianza absoluta en el Presidente de la República para conducir de manera honrada y legal las facultades concedidas a través de la Constitución; es así que el Diputado Constituyente Ugarte dice que un Presidente honrado no actuará contra los intereses del país, que en cada departamento u órgano por medio del cual el Presidente de la República ejerce sus funciones, no habrá Presidente carente de honradez, que falseando la confianza del voto popular se llegue a someter a los desastrosos de su secretario.<sup>42</sup>

Continúa diciendo que en la violaciones a la Constitución dejar sin responsabilidad al Ejecutivo sería el peor de los gobiernos, que los secretarios tendrán que ser hombres conscientes, ilustrados y patriotas, que dimitirán antes que ser cómplices de una violación flagrante a la Constitución, por lo que, no hay peligro que el Presidente de la República cometa violaciones a la Constitución y quede sin castigo,<sup>43</sup> ya que el

secretario de Estado es el responsable de éstas y el Presidente de la República responde por traición a la patria y por delitos graves de orden común en el ejercicio de sus funciones.

Como podrá observarse en el desarrollo del presente, valdría la pena preguntar ¿qué pasó con el titular del Poder Ejecutivo en México después de las invaluable intervenciones de los miembros del Constituyente Permanente de 1916-1917? **B**

## Bibliografía.

- Carranza Castro, Jesús, *Origen, destino y legado de Carranza*, México, B. COSTA-AMIC, Editor, 1977.
- Diario de los debates del Congreso Constituyente, Tomo I y II, Querétaro, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987.
- Fuentes Aguirre, Armando, *Madero, caudillo civil de la Revolución*, México, INEHRM, 1973.
- Krauze, Enrique, *Biografía del poder. Caudillos de la revolución mexicana (1910-1940)*, México, Tusquest Editores México, S.A. de C.V., 1997.
- Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en México*, México, INEHRM, 1986.
- Ochoa Campos, Moisés, *La revolución mexicana. Sus causas políticas*. Segunda parte, la dictadura, México, INEHRM, 1970
- Uriostegui Miranda, Pindaro, *Testimonio del proceso revolucionario de México*, México, INEHRM, 1987.

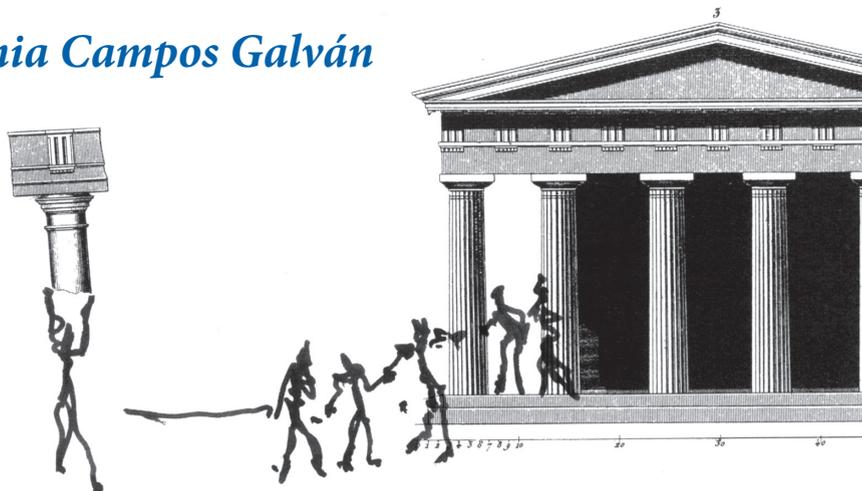
<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 551.

<sup>42</sup> *Ídem*. Se recomienda revisar el artículo 108 en esta intervención del Diputado Constituyente Ugarte, en virtud que hace una serie de supuestos donde considera que el Presidente no actuaría de manera deshonesto con los secretarios de Estado, concluyendo que no haya un Presidente torpe o malvado y un secretario que sea cómplice de una violación constitucional. En Pos Ninguno.

<sup>43</sup> *Ibidem*, 552.

# Una gran reforma municipalista

*María Eugenia Campos Galván*



## I. Introducción

Los Alcaldes que integramos la ANAC conmemoramos el centenario de la Constitución Política de México, la cual ha permanecido en vigencia y rigiendo la vida constitucional del Estado mexicano, ya que es en ella donde se expresan derechos y obligaciones del ser humano y la forma de organización del país.

Nuestra Carta Magna concede al municipio personalidad jurídica, patrimonio y libertad hacendaria así como una serie de funciones y servicios; sin embargo actualmente los gobiernos locales nos enfrentamos a numerosos retos: desde las tendencias centralistas del gobierno federal y los gobiernos estatales, la lamentable infiltración del crimen organizado, hasta la debilidad institucional y precariedad económica. Todo esto dificulta el desarrollo pleno que se busca desde nuestra ley suprema.

Por ello, nuestros gobiernos locales orientan sus esfuerzos para promover políticas públicas basadas en la Gobernanza Municipal Humanista, que bajo nuestros principios e ideología nos obligan a levantar la voz para exigir un auténtico federalismo y una verdadera coordinación entre órdenes de gobierno que faciliten la participación ciudadana, transparencia, eficacia y eficiencia en otras tareas.

Nuestra agenda de trabajo se ha sustentado en el desarrollo de los componentes: finanzas, seguridad pública, recursos humanos y

transparencia; temas que hemos impulsado desde la conformación de la Asociación en 2004 y con los cuales nos hemos esforzado porque nuestros gobiernos locales sean distintos y distinguibles.

En este contexto presentamos un artículo que nos permite observar el proceso histórico de nuestra ley suprema bajo un análisis profundo de las principales reformas que han impactado la organización, estructura, facultades y funciones de los municipios en el país.

Adicionalmente ponemos sobre la mesa las principales propuestas que como ANAC hemos impulsado en consenso con los demás municipios del país, liderando con ello la agenda Municipalista.

Los Alcaldes de la ANAC insistimos en realizar cambios necesarios a la legislación para que los gobiernos municipales fortalezcan sus gestiones ante los problemas públicos y coyunturales que se presentan. Es por ello que en el marco de esta conmemoración, hacemos un llamado al trabajo conjunto con legisladores que implica tomar decisiones consensuadas y una amplia negociación, pero que es necesario, ya que debe modificarse en ciertos aspectos del artículo 115 y de otros artículos de la Constitución, con el fin de fortalecer las gestiones locales tanto administrativas como políticas.

## II. Carta Magna

### a) Constituciones que han regido al Estado Mexicano

#### Del movimiento de Independencia y con años de duración

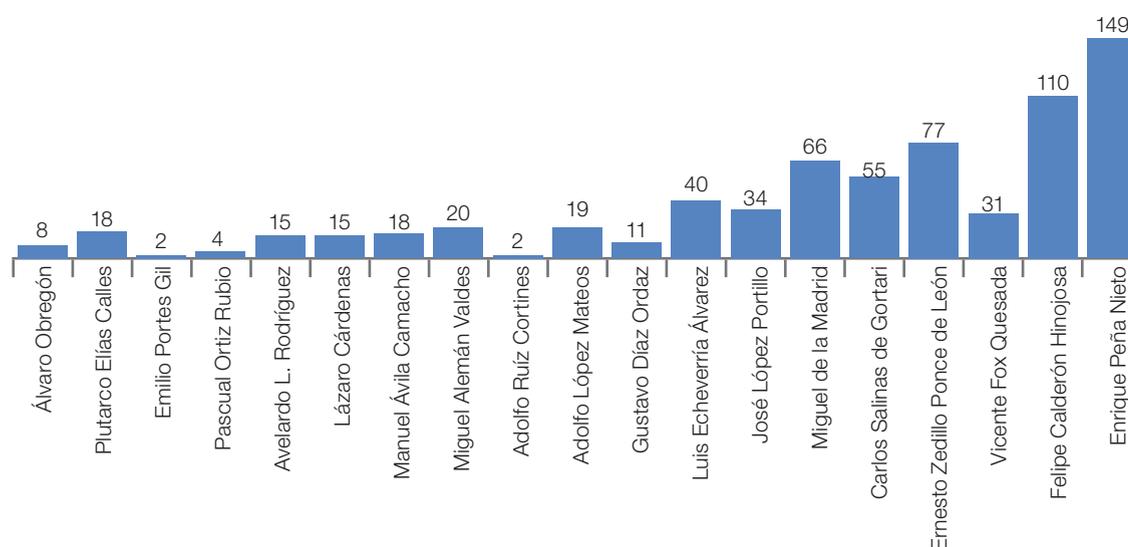
Nombre	Entrada en vigor	Duración
Constitución de Cádiz	1812	2 años
Constitución de Apatzingán	1814	7 años
Constitución Federalista/Republicana	1824	11 años
Constitución (centralista) o de las Siete Leyes	1835	22 años
Constitución/Leyes de Reforma	1857	60 años
Constitución vigente	1917	100 años

Fuente: ANAC con base en la información de Constituciones de México, disponible en: [http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones\\_de\\_Mexico](http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones_de_Mexico), consultado el 21/02/2017.

### b) Modificaciones a la Constitución

Desde su promulgación ha representado la voluntad del pacto federal que suscribieron entidades federativas, estableciendo una República representativa, democrática, laica y federal y desde 1917 nuestra Constitución ha tenido diversas modificaciones, realizando en mayor un número en las últimas tres décadas.

#### Modificaciones a la Constitución Política Mexicana por sexenio



Fuente: ANAC con información de: Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial, Cámara de Diputados, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm), consultado el 21/02/2017.

**c) 10 Artículos de la Constitución con mayor número de modificaciones**

Artículo	Número de modificaciones
Art. 73	78 modificaciones
Art. 123	26 modificaciones
Art. 27	20 modificaciones
Art. 89	18 modificaciones
Art. 74	17 modificaciones
Art. 107	16 modificaciones
<b>Art. 115</b>	<b>15 modificaciones</b>
Art. 79	15 modificaciones
Art. 76	15 modificaciones
Art. 4	14 modificaciones

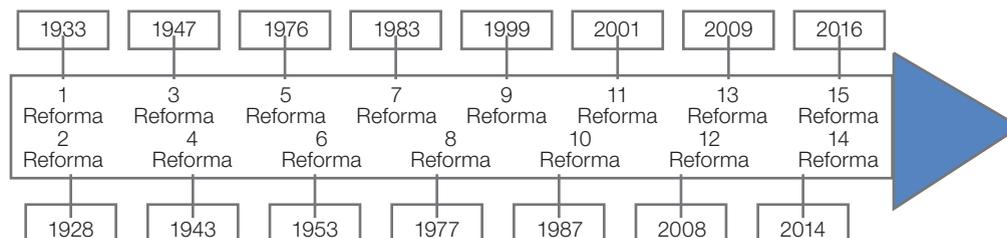
Fuente: ANAC con base en la información de Constituciones de México, disponible en: [http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones\\_de\\_Mexico](http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones_de_Mexico), consultado el 21/02/2017.  
Resalta el Artículo 115 Constitucional que da vida a los municipios y que ha tenido 15 reformas de 1928 a 2017.

**d) Artículo 115 Constitucional**

Dentro de las modificaciones más relevantes por su impacto que han tenido en los gobiernos locales han sido:

- Reforma de 1933, prohíbe la reelección en ayuntamientos.
- Modificación en 1971, abrió la posibilidad de que el Congreso de la Unión pudiera sustituir en los territorios federales a las autoridades municipales electas.
- Reforma de 1983, uniformó las causas y los procedimientos por los cuales las legislaturas estatales podían intervenir contra las autoridades municipales y sentó las bases para descentralización municipal en la prestación de servicios públicos.
- Reforma Municipal de 1999, dejando establecido: un esquema republicano, representativo y popular, es base de la división territorial, organización política y administrativa de los estados, es explícitamente libre e implícitamente autónomo.
- Reforma de 2014, podrán reelegirse presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años y la candidatura sea por el mismo partido o algún partido de la coalición que lo haya candidateado la primera vez.

**Cronología de las reformas al artículo 115 constitucional**



Fuente: ANAC

El artículo 115, en su inicio tenía 246 palabras, al día de hoy tiene 1857 y ha pasado de estar integrado por 8 párrafos a 81 párrafos.

### III. Evolución del municipio en México

*El municipio es la piel de la comunidad, la “etapa inicial de la organización civil que resguarda los valores humanos” su ámbito es lo que se extiende más allá de lo que llega a concentrar la familia. Sus fines objetivos son locales, ningún interés debe sobreponerse a las necesidades legítimas de sus ciudadanos.*

*Efraín González Luna*

#### **México Prehispánico**

En nuestro país, los orígenes del municipio, podrían remontarse a la época prehispánica, donde el Calpulli era la forma de organización política y social donde las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

#### **Época de la Colonia**

El municipio se consolida como la unidad básica de gobierno y se designa al ayuntamiento y sus funcionarios. El municipio adquiere rasgos y personalidad propia.

#### **Municipio en la Colonia**

Seguridad y Policía	Vigilancia	Comercio	Recreación	Limpieza
Administración	Control	Abastos	Forestación	
Supervisión	Obras públicas	Mercados	Salud	

#### **1812**

La Constitución de Cádiz, define la integración del municipio y sus atribuciones.

#### **1821**

Al consumarse la Independencia en 1821 fue proclamado el Plan de Iguala el cual dio reconocimiento a la institución municipal.

#### **1824**

En esta constitución la actuación del municipio no queda especificada dentro de la Carta Magna, y se deja la libertad de decidir a los estados su régimen administrativo interno.

#### **1836**

Quedan suprimidos los ayuntamientos debido a las 7 Leyes, legislación de corte centralista.

#### **1857**

Esta constitución menciona que los las autoridades municipales se elijarán popularmente y que los municipios pueden exigir impuestos para sus funciones.

## 1911

En Chihuahua se eliminan las jefaturas políticas, estableciendo así el municipio libre.

## 1914

Se promulgó la Ley del Municipio Libre, dicha Ley sentó el precedente para el artículo 115 constitucional de 1917.

## 1917

La Constitución de 1917 la figura intermedia es eliminada. De tal manera que el texto constitucional quedó de la siguiente manera:

“... los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes: Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Los municipios administrarán libremente su hacienda, es decir, sus recursos económicos para poder realizar sus tareas de gobierno, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender sus necesidades”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ídem.

## IV. Radiografía Municipal (breve diagnóstico)

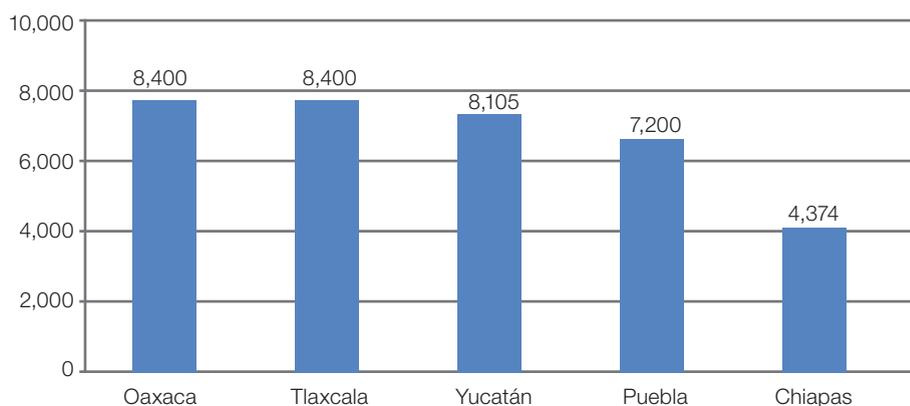
### a) *Transparencia Municipal*

- 57% (1,410) Gobiernos locales tienen un servidor público asignado para atender la información pública.
- 27% (656) municipios cuentan con programas de capacitación a servidores públicos sobre transparencia.
- Solo el 7% (171) de Gobiernos locales cuentan con el análisis y reducción de actos de corrupción y ese mismo porcentaje disponen de normativas para combatir la corrupción.
- 114 (5%) de municipios cuentan con área responsables anti corrupción.
- El 18% (446) de Gobiernos locales cuentan con mecanismos de denuncia.
- 13% (313) de municipios tienen el proceso de identificación de servicios propensos a conductas asociadas a la corrupción.
- 6% (154) no cuentan con ninguno de los elementos de control interno.

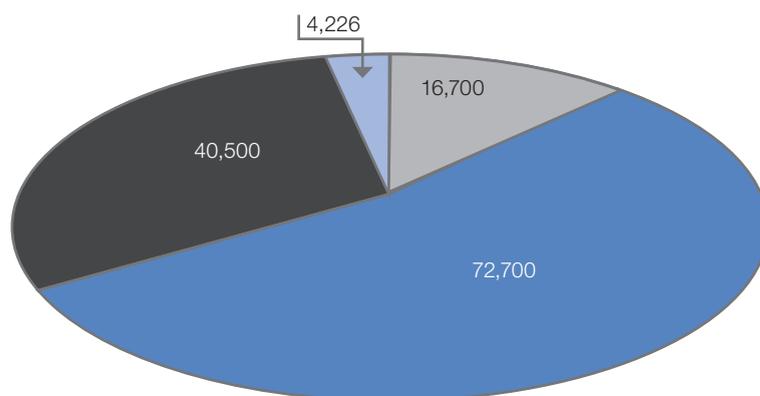
### b) *Seguridad pública*

- Existen 182,943 personas destinadas a funciones de seguridad pública municipal, donde 135 mil 138 son policías municipales.
- 600 municipios no cuentan con corporación de seguridad propia.
- 14 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios.
- 86% de las policías municipales del país tienen menos de 100 elementos.
- Las 20 corporaciones municipales más grandes del país concentran el 25% del total de policías municipales.
- 80% (110,222) de los policías percibe un salario mensual inferior a 10,000 pesos.

**Entidades con menores salarios para policías municipales**



**Grado de estudios de policías municipales**

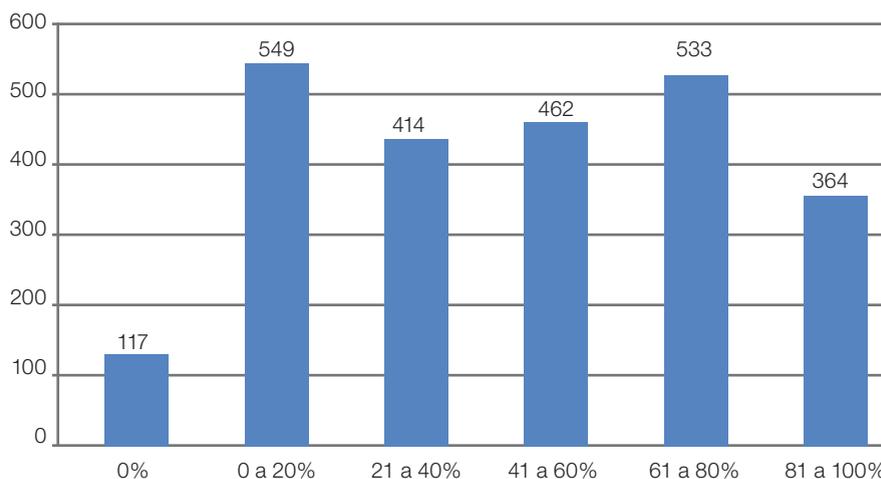


De los 2446 municipios del país solo 300 cuentan con recursos de este subsidio y casi 141 tuvieron complicaciones con la ministración.

### c) Finanzas

- 72% de los ingresos municipales provienen de recursos federales y estatales.
- La nómina de los municipios consume hasta 80% de sus ingresos.
- Para 2016 la deuda de estados y municipios era de 536 mil 269 millones de pesos, de los cuales el 9.5% (51 mil millones) pertenece a municipios.
- Las instalaciones de 76 aeropuertos nacionales e internacionales no pagan predial por exención en el artículo 115 constitucional.
- El reparto entre los órdenes de gobierno es inequitativo y se destina 80% para el Gobierno federal, 16% para el Gobierno del Estado y el 4% para el Gobierno municipal.

**Entidades con menores salarios para policías municipales**



Solamente 577 municipios cuentan con un programa de modernización catastral, de las cuales 384 la institución pública estatal es la institución ejecutora, 61 es BANOBRAS, 45 es SEDATU.

**d) Recursos Humanos**

*Funcionarios Municipales*

Los municipios mexicanos cuentan con 970 mil funcionarios de los cuales casi 23 mil son electos, y de los cuales a continuación damos algunos datos.

*Grado Educativo de Autoridades Municipales*

De acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 se puede apreciar el siguiente cuadro, donde muestra que del total de los miembros de cabildo de un municipio el 13 mil no cuentan con licenciatura, cerca de 8 mil tienen licenciatura y solo mil cuentan con posgrados.

Escolaridad	Presidente municipal o Jefe Delegacional	Síndicos	Regidores	Total
Ninguno o preescolar o primaria	334	521	3,664	4,519
Secundaria	335	490	3,728	4,553
Preparatoria o carrera técnica o carrera comercial	351	414	3,432	4,197
Licenciatura	1,107	1,004	5,856	7,967
Maestría	133	129	687	949
Doctorado	21	18	90	129
No especificado	173	21	288	482
Total	2454	2,597	17,745	22,796

## Nivel educativo de los Regidores

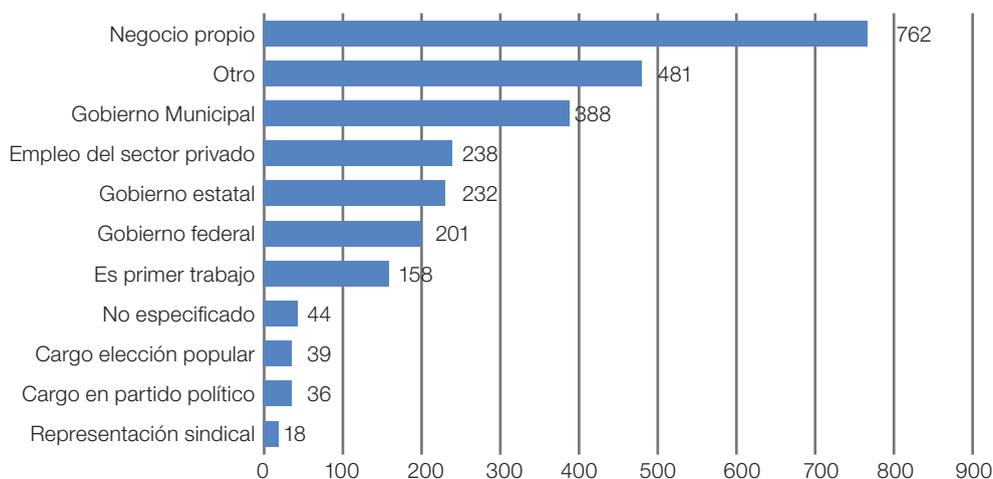
Ninguno-preescolar	185
Primaria	3,877
Secundaria	3,566
Preparatoria/ Bachillerato	2,062
Carrera técnica/comercial	921
Licenciatura	5,892
Maestría	538
Doctorado	62
No especificado	659
<b>Total</b>	<b>17,762</b>

Elaboración ANAC. Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

En el cuadro anterior podemos ver que 11 mil Regidores tienen estudios inferiores a la licenciatura, cerca de 6 mil tienen licenciatura y 1,200 cuentan con algún posgrado.

### Experiencia y último empleo

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, el 13% de los funcionarios de cabildo han tenido experiencia directa anteriormente en el gobierno municipal. Esto puede indicar la posibilidad de una falta de conocimiento sobre el trabajo que se realiza dentro de la administración municipal.



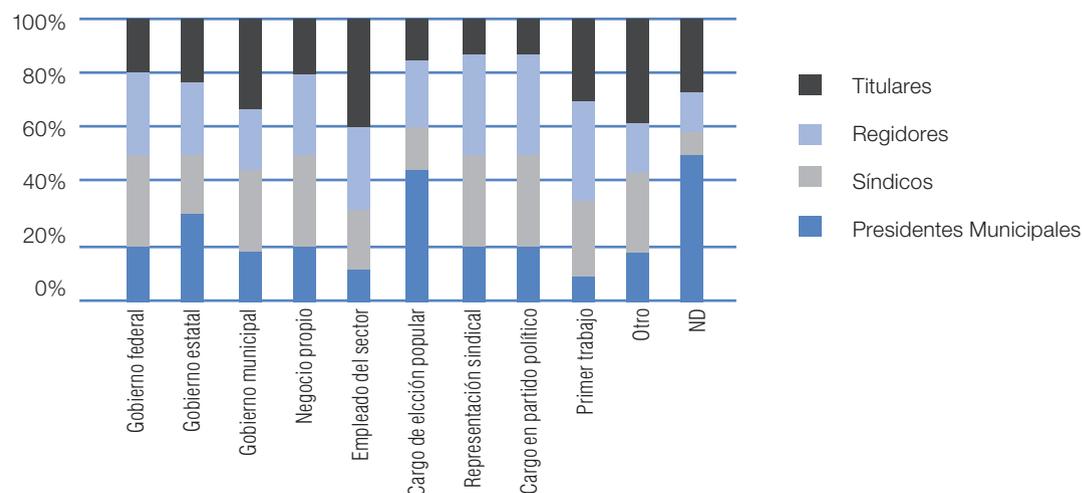
De acuerdo con el INEGI, en 2013, el 28.5% de los presidentes municipales, 29.8% de los síndicos, y el 25.1% de los regidores tuvieron como último empleo un puesto en el sector gubernamental y 25.8% de los presidentes municipales, 31.2% de los síndicos, y el 31% de los regidores tuvieron como último empleo un negocio propio.

### Último empleo de los integrantes del ayuntamiento y titulares de las administraciones municipales antes de ocupar su cargo (porcentaje)

Último empleo	Presidentes Municipales	Síndicos	Regidores	Titulares
Gobierno federal	7.0	7.9	6.6	4.7
Gobierno estatal	10.7	9.3	7.7	7.3
Gobierno municipal	10.8	12.6	10.8	15.4
Negocio propio	25.8	31.2	31	21.5
Empleado del sector privado	3.7	6.6	7.2	9.6
Cargo elección popular	3.2	1.2	1.6	0.9
Representación sindical	0.4	0.6	0.7	0.2
Cargo en partido político	1.4	1.2	1.8	0.6
Primer trabajo	1.3	6.3	8.4	6.2
Otro	10.3	18.9	18.6	16.3
ND	25.4	4.2	5.6	17.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

### Último empleo de los integrantes del ayuntamiento y titulares de las administraciones municipales antes de ocupar su cargo



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

Lo anterior ha tenido impacto en el desarrollo institucional municipal, ejemplo de esto es el Índice de Desarrollo Municipal que es realizado por la Auditoría Superior de la Federación, el cual tiene una aproximación de la situación en la que operan los municipios hoy día. Para el año 2013 el índice de se encontró en una constante de medio y medio alto, es decir de los 2,441 municipios que respondieron, se contabilizaron solo el 44% se ubicó en ese rango, mientras que solo 24% tienen un desarrollo institucional municipal alto o muy alto. El 30% se encuentra con un desarrollo institucional en la categoría de bajo o muy bajo.

### Índice de Desarrollo Institucional Municipal 2013

Total de Municipios	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo
2,441	211	397	1083	750
Porcentaje	8.6	16.3	44.4	30.7

Fuente: ASF, con información de INEGI y de la SHCP.

Lo anterior tiene un impacto en la baja calidad de los servicios públicos, lo cual se torna en un asunto grave ya que es tarea primordial de los gobiernos locales ofrecer éstos.

#### e) Reglamentación

En cuanto a la estructura de normatividad jurídica en cada municipio tenemos los siguientes datos:

A nivel nacional existen 19,840 normativas municipales sustantivas en todo el país.

Los principales temas que abordan dichas normativas son: normativas Administrativas con 3,844; Bando de Policía y Buen Gobierno con: 1,543; de Administración Pública Municipal o Delegacional con 1,301 y Reglamento Interior de Gobierno con 1,036.

En contraste los temas con menor reglamentación municipal son: Pueblos Indígenas (78), Evaluación del Desempeño (103), Combate a la corrupción (143), Uso de Tecnologías de la Información y comunicación/sistemas informáticos (159) Servicio Profesional de Carrera (160) y personas con discapacidad (161).

En cuanto a los Bandos Municipales solo las entidades de: Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa; tienen 80% de municipios con Bando Municipal publicado.<sup>2</sup>

#### V. Una Gran Reforma

Los municipios en sus inicios, eran gobiernos fuertes, con potestades para generar recursos y con atribuciones que de manera natural le corresponden. Con el paso de los años y con las coyunturas políticas esa fortaleza se ha mermando y hoy en día las propuestas de impacto hacia los municipios tienen una tendencia centralista que lejos de dotarle de atribuciones, facultades y recursos buscan restárselas.

Es de todos sabido, como lo mostramos en el diagnóstico de este artículo, que la mayoría de los municipios del país, se encuentran en condiciones de precariedad económica y de debilidad institucional y como decía Francisco Villarreal Torres “La falta de recursos municipales no es el problema, el problema es tener las manos atadas para poder generarlos”.

Desde la ANAC estamos convencidos de la urgencia de un cambio de paradigma en el orden local, para que los gobiernos puedan consolidarse en cuanto a la implementación de políticas, la prestación de servicios públicos y fortalecerse como órdenes de gobierno.

Siendo el municipio la primer y más cercana esfera pública con los ciudadanos, por lo tanto la institución natural que conoce y debe atender la realidad de su entorno, estamos convencidos que el desarrollo del país se conseguirá única y

exclusivamente en la medida en que las alcaldías se fortalezcan con recursos, capacitación potestades y respeto al federalismo, ya que son el espacio geográfico idóneo para diagnosticar, evaluar, proponer y ejecutar políticas públicas enfocadas para resolver problemas sociales y por ende impulsar el desarrollo del país.

En los últimos 5 años se han logrado avances relevantes, como lo es la constitución de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), la aprobación de la reforma constitucional que permite la Reelección de Autoridades Municipales, la participación de los Gobiernos municipales con una silla en órganos de decisores nacionales, la creación y defensa de algunos fondos para municipios, el Re diseño de algunos criterios del Ramo 33 y la Reforma del DF.

Aún queda mucho por hacer y es por eso que los gobiernos locales pertenecientes a la ANAC, promovemos la realización de una Gran Reforma Municipalista que entre sus temas incluya los siguientes:

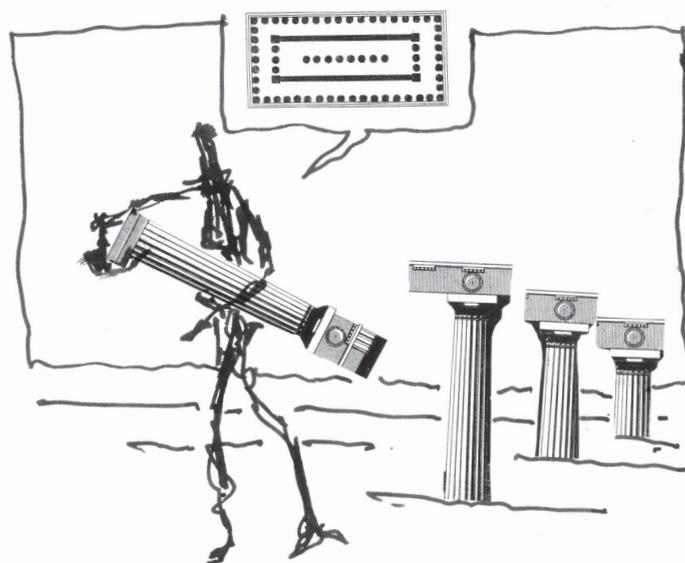
1. Reducir a conceptos esenciales el artículo 115 y deje de ser casi Reglamentario.
2. Eliminar del artículo 115 constitucional todas las exenciones en el pago del impuesto predial, para que organismos públicos y privados cumplan con el mismo para todos sus inmuebles, con excepción de escuelas y hospitales públicos.
3. Fortalecer las capacidades recaudatorias de los Municipios y ampliar las fuentes de tributación municipal.
4. Clarificar el cobro del Derecho de Alumbrado Público (DAP) para que se traduzca en ingreso real para los municipios.
5. Cobro por uso de la vía Pública a grandes empresas.
6. Promover la instalación de la figura de intermunicipalidades desde la constitución como modelo de asociacionismo municipal de derecho público y políticas de desarrollo metropolitano.

7. Crear un nuevo ramo en el PEF (Ramo Municipalista) que concentre todos los recursos asignados a los municipios en Ramos, fondos, subsidios y permita que la entrega de los mismos se realice de manera directa.
8. Ampliar progresivamente el porcentaje del Fondo General de Participaciones que se asigna, incrementando el 1% anual los próximos 10 años hasta alcanzar el 30% (partiendo del 20% actual) que otorgan los estados del 20% que recibieron de la Federación.
9. Revisión de las fórmulas de distribución del Ramo 28 y 33 para que cumplan con la naturaleza para la que fueron creados.
10. Asignar un porcentaje de impuestos nacionales a los municipios según indicadores de cada localidad.
11. Simplificación en la Reglas de Operación de Programas Federales para Pre validación de Proyectos, Fondo para la elaboración de Proyectos Ejecutivos y se cuete con una ventanilla única de gestión por Secretaria.
12. Establecer mesas de Coordinación de las Asociaciones de Municipios con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), Gobierno de la República y Cámaras de Senadores y Diputados.

Por nuestra parte, desde los municipios humanistas, generamos también compromisos:

- Austeridad
- Simplificación de procesos y trámites
- Transparencia y Rendición de Cuentas
- Mejorar nuestra Recaudación
- Manejar de manera responsable la deuda
- Planeación de largo plazo
- Contratación de personal profesional y brindarles capacitación constante

“Son los buenos municipios los que salvarán a México”, decía Don Efraín González Luna, “en ellos y por ellos ha de librarse la lucha que decidirá el destino nacional”. Tenía razón. **B**



## Bibliografía

- Acosta Arévalo José Octavio, *ABC del gobierno municipal*, Instituto de Desarrollo Municipal, pp. 240, disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/websitebiblioteca/A%20B%20C%20DEL%20GOBIERNO%20MUNICIPAL.pdf>, consultado el 22/02/2017.
- Catarina. *Evolución Histórica Jurídica del Municipio en México* Universidad de la Américas Puebla, pp. 43, disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ldin/hernandez\\_r\\_ja/capitulo4.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/hernandez_r_ja/capitulo4.pdf) consultado el 21/02/2017.
- Meyer Lorenzo, *El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades*, Colegio de México, pp. 231-252, disponible en: <http://www.lorenzomeyer.com.mx/documentos/pdf/62.municipiomexicano.pdf>, consultado el 21/02/2017.
- Romero Flores Caballero, *El municipio colonial y republicano*, Gaceta de administración pública estatal y municipal, pp. 17-21, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/24618/22068>, consultado el 22/02/2017.
- Vallarta Plata José Guillermo, *El municipio en México* UNAM, Jurídicas, pp. 549-553, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/22.pdf>, consultado el 21/02/2017.
- *Agenda Legislativa Pendiente*, Asociación Nacional de Alcaldes, México 2016.
- *Agenda Municipalista*, Asociación Nacional de Alcaldes, Junio de 2013
- Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Reformas Constitucionales, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm), consultado el 21/02/2017.
- INEGI, Censos de Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2015.
- Índice de Desarrollo Municipal, Auditoría Superior de la Federación.
- Guadarrama Manuel, *índice de información presupuestal municipal 2015* IMCO, disponible en: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2015-iipm/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2015-iipm/), consultado el 22/02/2013.
- Ibarra Lilia Blanca, *Municipios y transparencia* México, 2012, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/municipios-y-transparencia/>, consultado el 22/02/2017.
- Tarriba Gabriel, *Alcances y promesas de la reelección municipal en México*, IMCO, disponible en: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/alcances-y-promesas-de-la-reeleccion-municipal-en-mexico/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/alcances-y-promesas-de-la-reeleccion-municipal-en-mexico/), consultado el 22/02/2017.

# La noción de *pacto* en la génesis de la Constitución de la Ciudad de México

*María Guadalupe Martínez Fisher*

“Toda acción política importante consiste [...] en proclamar la realidad de las cosas, y comienza siempre así. Del mismo modo que la política mezquina y ruin consiste en silenciar y disfrazar temerosamente la cruda realidad”.

*Ferdinand Lassalle*

Las reflexiones que plasmo en este artículo surgieron de un diálogo vivo.<sup>1</sup> En específico, en el contexto de la deliberación de cuál sería el mejor modelo de constitución para la Ciudad de México: maximalista<sup>2</sup> o el minimalista.<sup>3</sup> La discusión pone en la mesa, por un lado, el principio de efectividad de los derechos que supone el enfoque minimalista<sup>4</sup> y, por otro, el principio idealista de la justicia (de tinte casi romántico) que supone enlistar de manera exhaustiva todos los derechos deseables para los seres humanos; en este caso, para los habitantes de la Ciudad de

México. En el fondo de la cuestión se encuentra la disyuntiva de apostar por la efectividad o por un ideal de justicia exhaustivo que se convierte, por su falta eficacia, en un reclamo que no puede atenderse.

Fue en el contexto de esta discusión en el que comencé a reflexionar que los términos del debate sobre la reforma política y el modelo de Constitución para la Ciudad de México deberían dirigirse, más bien, a la idea de un pacto (*pactum*), entendiendo por éste, en cierto sentido, lo que los clásicos llaman un pacto social<sup>5</sup> (*pactum sociale*). Me parece que es éste una condición de posibilidad para el pacto constitucional (*pactum unionis civilis*).<sup>6</sup>

Es la noción de pacto la que puede ayudar a resolver la disyuntiva entre efectividad e idealidad de la justicia. El modelo de los modelos de la Constitución debe ser el que haga posible

<sup>1</sup> Y por esa razón, debo de expresar mi agradecimiento al diálogo mantenido con: Antonio Azuela, Julio Moguel, Ricardo Pascoe, Benito Sotelo e Iván Fuentes.

<sup>2</sup> En lo que refiere al modelo maximalista, se entiende el intento de regular materias adicionales a las reglas orgánicas y procedimentales básicas, como asimismo de los derechos civiles y políticos clásicos. Este modelo suele encontrarse en las constituciones latinoamericanas que han constitucionalizado una serie de reglas de naturaleza legal, especialmente de protección social. En este enfoque se apuesta por un modelo maximalista de la justicia, es decir, es deseable plasmar en la Constitución, en la medida de lo posible, el ideal de justicia. Cfr. José Francisco García García, “Minimalismo e incrementalismo constitucional”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 41, N°1, Chile, 2014, pp. 267 – 302.

<sup>3</sup> Entendemos por enfoque minimalista la redacción de una Constitución como instrumento pragmático, no guiones sobre una sociedad justa. En este sentido, es lógico que exista una brecha entre lo que se dice en el texto constitucional y lo que la justicia requiere. Desde la perspectiva del sentido y el contenido de una Constitución, es una aproximación modesta, realista, frente al pacto social. Cfr. Carr R. Sunstein, *Designing Democracy: What Constitutions do*. Oxford University Press, Oxford, 2001.

<sup>4</sup> Hay tres aspectos que parece relevante destacar en este enfoque: (1) la Constitución no zanja las controversias sociales fundamentales; (2) la Constitución no es un proyecto acabado, un estado o etapa final, sino una “actividad”; y (3) una Constitución sólo debe contener reglas básicas, tanto en lo orgánico como desde la perspectiva del catálogo de derechos. Cfr. José Francisco García García, “Minimalismo e incrementalismo constitucional”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 41, N°1, Chile, 2014, pp. 267 – 302.

<sup>5</sup> Una aproximación a una visión en conjunto es ofrecida por Luis Recaséns Siches, “Historia de las doctrinas sobre el contrato social”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo III, núm. 12, México, 1941.

<sup>6</sup> Es importante distinguir entre el pacto social y el pacto constitucional. Esta diferenciación no se encuentra en el proyecto constitucional. Para esta distinción, me parece pertinente traer al discurso a Kant, quien expone que entre todos los contratos por los que un conjunto de personas se unen para formar una sociedad (*pactum sociale*), el contrato que establece entre ellos una constitución civil (*pactum unionis civilis*) es de índole peculiar que, aunque desde el punto de vista de la ejecución tenga mucho que ver con los demás (que están orientados a promover un fin) se diferencia esencialmente de todo ello en el principio de su institución (*constitutionis civilis*). Véase: Emanuel Kant, *Teoría y Práctica*. Tecnos, Madrid, 2006, p. 25.



que el poder constituyente emane de un pacto social con miras al bien común de la ciudadanía o, lo que es lo mismo, el pacto constitucional que supone la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México debería haber surgido del pacto social que supone la reforma política de la Ciudad de México, pues es en el pueblo en quien reside la soberanía y la legitimidad de cualquier poder que administre el Estado.

Aclaro que cuando hago referencia a un pacto social intento enfatizar que éste no sólo se reduce a un pacto político<sup>7</sup> (los poderes fácticos son necesarios para cualquier Constitución, pero no deben ser los únicos), sino un pacto cuyo fundamento, por un lado, tenga aquel concepto roussonian de “voluntad general” y que tienda a buscar lo que razonablemente podrían querer los habitantes de la Ciudad de México y, por otro, que tenga la rectitud de intención de representar en el mayor grado posible la voluntad del pueblo a través de mecanismos efectivos y no simulados de participación ciudadana. Un pacto legítimo que pueda representar la voluntad del pueblo de la Ciudad de México, en el que se tome en serio que el poder soberano se encuentra en el pueblo y no en las negociaciones que en “lo obscuro” acuerdan algunas cabezallas de los partidos políticos con los intereses privados de algunos pocos.

<sup>7</sup> En este enunciado, entiendo “político” en sentido peyorativo, es decir, como la negociación de intereses de grupos privilegiados sin considerar el bien común. Está claro que la palabra pueda tener un significado mucho más amplio y menos peyorativo. Por ejemplo, para Aristóteles, la naturaleza política del ser humano suponía una característica de racionalidad ética y política: la capacidad de actuar con miras al bien común de la polis.

Por supuesto que dicho pacto no debe ser analizado como si respondiera a la génesis histórica del Estado; tampoco como si éste pretendiera dar explicación a la sociabilidad del ser humano. Este es el principal error de quienes critican las teorías contractualistas. La interpretación que pretendo defender es que se trata de elevar a principio lo que en la experiencia humana en comunión con el otro nos revela el acto del pacto. Y en el terreno que nos apremia, propongo que funcione como una hipótesis normativa o, si se quiere decir en términos kantianos, una idea regulativa que señala cómo debe ser constituido el orden jurídico, para que los derechos de la ciudadanía y su peculiar subjetividad sean conservados en la integración social y que, a su vez, ayude a que la persona interiorice la ley como algo que le da sentido a su naturaleza social.

Por otro lado, es importante aclarar que el pacto social que supone la reforma política es de una naturaleza peculiar y que, por ende, tiene características específicas; éste no supone un pacto federal a la manera del surgimiento de una República, sino un cambio en el estatuto de gobierno del Distrito Federal, que le confiere los mismos derechos que las otras entidades federativas sin convertirse propiamente en un estado más, pues los poderes de la unión seguirán en la capital del país. A partir de la aclaración anterior, asumo, aunque sea problemático para algunos autores,<sup>8</sup> que la noción de pacto social como fundante puede ser utilizada, recurriendo al recurso de la analogía, para las distintas maneras en que se conforman la nuevas formas de sociedad.

Aclarado lo anterior, considero pertinente exponer, al menos, dos ventajas que supone asumir la tesis de un pacto social como condición de posibilidad de un pacto constitucional. La primera es que esta tesis proporciona razón de legitimidad al contenido de la Constitución y, la segunda, que considero es la más importante y de la que adolecemos, es la vinculación práctica y, por así decirlo, normativa, que supone el acto político del pacto entre el ciudadano y sus leyes.

<sup>8</sup> Cfr. Carl Schmitt, *Teoría Constitucional*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1996.

Desde el punto de vista político, la construcción de un discurso normativo como el de una Carta Magna sólo podrá ser interiorizada por sus ciudadanos si éstos le encuentran sentido y la consideran como emanada de su propia voluntad. De tal manera que, como dice Rousseau, obediéndola se estén obediendo a sí mismos. Se trata de apostar por la tesis de que somos capaces de pactar aquello que es razonable, y que nuestra Constitución no es el fruto de otra imposición que aquella que nosotros mismos nos daríamos. A mi parecer, en esto radica el *quid* de la pregunta sobre cuál debió ser el contenido y el modelo de la Constitución.

Aludir al ideal del pacto es apostar por la eficacia pragmática, pues éste funciona como hipótesis normativa desde el criterio de la voluntad general, entendiendo por ésta no la voluntad de todos en el sentido numérico, sino como la voluntad que supone un criterio de razonabilidad aplicable para todos (en este caso, los capitalinos). Asimismo, éste tiene la función de exigir el mutuo respeto de las personas que lo contratan (tácita o expresamente). A partir de esta noción se puede incorporar efectivamente a la ciudadanía y contribuir a la cura de la escisión que hoy sufrimos.

La sociedad que se va gestando en el pacto social que supone la reforma política (en el sentido de que se hace consciente de sí y de su capacidad de actuación) debe suponerse, como si hubiera tenido su origen en un pacto en el que participó la voluntad del pueblo, en este caso, de los habitantes de la Ciudad de México y, si bien es cierto que lograr el consenso y el involucramiento de todos los capitalinos es una tarea imposible, sí tuvo que haberse considerado los mecanismos y procedimientos que llevaran a asegurar lo más posible este ideal. Es en este sentido se dice que la tesis de un pacto no es un hecho, sino un ideal resultado de los principios de la naturaleza ética humana; es la interferencia ideal de los derechos de las personas; y tiene, por ende, un significado eminentemente normativo; es el tipo universal de la Constitución

Política adecuada a la naturaleza racional del hombre, y sirve como criterio para enjuiciar las Constituciones históricas.<sup>9</sup>

La demanda de autonomía de la Ciudad de México respecto al gobierno federal y central es la columna vertebral de la reforma política y, precisamente, ésta sólo es posible a través de un pacto social. El jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, lo expone en las primeras líneas del apartado sobre la exposición de motivos.<sup>10</sup> En el caso de la Constitución de la Ciudad de México esta noción no reviste ninguna importancia.

La referencia a la noción de pacto social en el proyecto de Constitución se encuentra la “Exposición de motivos”;<sup>11</sup> es precisamente en el análisis de éstos que se evidencia la falta de claridad de los conceptos y, por ende, la carencia de un hilo conductor congruente en la forma, contenido y método de la redacción del proyecto constitucional. Podríamos caer en la tentación simplista de decir que la falta de claridad sobre el concepto de pacto social fue sólo un problema de redacción o un descuido; el problema es que ya en la exposición de motivos se gestó el preámbulo del peligro de una constitución sin legitimidad, ni vinculación real con la ciudadanía y, por ende, no positivamente eficaz.

Son dos puntos críticos que atraviesan la exposición de motivos y que considero reafirman lo expuesto:

### **a) Se trata de un proyecto constitucional redactado en la primera persona del singular**

Curiosamente, esto se puede observar desde el saludo que se utiliza en la redacción: “Hoy 15 de

<sup>9</sup> Luis Recaséns Siches, “Historia de las doctrinas sobre el contrato social”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo III, núm. 12, México, 1941, p.201

<sup>10</sup> “Somos protagonistas de un momento culminante de la lucha por la autodeterminación de las y los habitantes de la ciudad, la evolución de nuestro federalismo y la democratización de las instituciones políticas del país. Estamos llamados a concretar el primer pacto social de las y los capitalinos que, desde hace siglos, han padecido la disminución de sus derechos políticos”. Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, p. 1. Consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf> el día 13 de noviembre de 2016 a las 21:15 horas.

<sup>11</sup> Se ha dicho poco sobre los motivos expuestos en el proyecto; sin embargo, es una tarea imprescindible. Ya que como decía Aristóteles: “un pequeño error en el principio se hace grande al final”. Analizar los motivos es razonar sobre los principios fundantes del proyecto constitucional; aquéllos que dan sentido y proyectan la respuesta ante una de las cuestiones más importantes: ¿para qué una Constitución en la Ciudad de México? Véase, por ejemplo, el documento elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas titulado: *Apuntes para la Ciudad en la que queremos vivir. Insumos para la Asamblea Constituyente*, UNAM, México, 2016. Se puede consultar el documento en el siguiente link: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4283/12.pdf>

septiembre, en cumplimiento del mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento este proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México(...).<sup>12</sup> Esta cita podría parecer insignificante, pero no lo es. El proyecto constitucional sobre el que se discutió en la asamblea constituyente emana de la voluntad particular del que detenta el poder, no de la ciudadanía. Podría objetarse que el jefe de Gobierno al ser elegido por elección popular representa nuestros intereses y, por ende, es lógico que éste sea quien lo proponga. Sin embargo, este argumento se debilita si recordamos que éste no fue votado para esta tarea. Además, de la contradicción que supone que el poder constituido tome funciones de facto del poder constituyente.

**b) El proyecto de la Constitución no es una síntesis de intereses, sino un discurso ecléctico de distintos grupos favorecidos por el poder**

El motivo que alude a que el proyecto constitucional es una síntesis de aspiraciones,<sup>13</sup> no tiene legitimidad. Los métodos que el aparato de la reforma política se propuso para lograr su cometido podrán ser en cierto sentido legales, pero no propician un verdadero pacto social y, por ende, dificultan el pacto constitucional que está a la base de una Carta Magna.

Se trata de un grupo redactor del proyecto conformado por hombres y mujeres brillantes, pero elegido por la voluntad particular del que detenta el poder. Si a esto le sumamos que, de los integrantes de la asamblea constituyente el 40 por ciento fue designado (negociado en la clandestinidad) y el otro 60 por ciento contó con una votación del 28 por ciento<sup>14</sup> nos queda por concluir lo inevitable: es imposible defender que la reforma política y la Constitución de la Ciudad de México emanen de un verdadero pacto social.

La falta de mecanismos y procedimientos congruentes para acercarnos a este pacto

<sup>12</sup> Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, p. 1. Consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf> . el día 13 de noviembre de 2016 a las 21:15 horas.

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/06/6/abstencionismo-es-el-gran-ganador-en-la-cdmx> , consultado el 14 de noviembre de 2016 a las 10:46 horas.

(entendido como un ejercicio racional y razonable pero también vinculante-normativo) en el contexto de la reforma política, propicia que ésta puede interpretarse meramente como un dispositivo de poder que contribuye a una legitimación simulada, en el que simulamos procesos solemnemente “democráticos” para justificar una forma de autoritarismo que se retroalimenta continuamente con procesos que paulatinamente escinden al ciudadano de la comunidad a la que pertenece, dejando “rienda suelta” a que el poder se reparta entre los mismos (que simulan ser otros y legítimos).

La actual Constitución de la Ciudad de México se rigió, en cierto sentido, por un modelo maximalista<sup>15</sup> y por una redacción ecléctica de derechos. Se privilegió el mandato de que saliera *express* sobre el mandato ciudadano de que saliera bien. Muchas de sus discusiones fueron captadas por grupos de poder con agendas propias y, en algunos casos, por campañas de intereses privados, como fue el caso del modo como se trató el tema de la plusvalía<sup>16</sup> en el contexto del desarrollo urbano y, en específico, en relación con los mal llamados “desarrolladores inmobiliarios”; lo que no permitió tomar como punto de partida el interés superior del ciudadano, ni la construcción de las condiciones de posibilidad (al menos, jurídicas) del bien común para los capitalinos. Si bien se avanzó y se hizo un gran esfuerzo en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, no se logró un

<sup>15</sup> Subrayo en “cierto sentido”, porque si hubiera sido congruente, hubiera incluir el derecho a la vida, que dicho sea de paso para los defensores de los derechos de la autodeterminación, no supone necesariamente asumir la penalización del aborto. Aunque esto ameritaría una discusión aparte.

<sup>16</sup> No debemos descartar la discusión sobre el origen y el destino de a plusvalía del uso de suelo, solamente porque ésta pueda suponer un ataque a la propiedad privada. Me parece que es algo que hay que reflexionar más, no sólo porque teóricamente suponga una discusión muy interesante, sino porque replantearnos es un deber ético. Es evidente que vivimos en una Ciudad excluyente, el suelo es escaso y las oportunidades para una vivienda digna son muy complicadas para la mayoría de la población. Las construcciones inmobiliarias de grandes magnitudes y los “desarrollos” siguen una lógica de construcción que sólo fragmenta y profundiza la desigualdad. No podemos, ni debemos descartar la discusión sobre el origen de la plusvalía de la propiedad y su respectiva deliberación sobre su finalidad, ya que ésta supone una inherente responsabilidad social. Aclaro que no estoy de acuerdo, en que cualquier origen de plusvalía deba ser considerada como público y por ende, perteneciente al gobierno, tampoco en que no se regule con candados pero, al menos, me parece razonable que consideremos esta opción para el caso de los de los grandes desarrolladores inmobiliarios. Por supuesto, que también, estoy consciente de que esta medida, deberá estar sujeta a un continuo proceso de transparencia y participación ciudadana. Reflexionar sobre la plusvalía, no nos convierte en enemigos de la propiedad privada. Más bien, nos permite analizar la cuestión desde sus justas dimensiones.

lenguaje en el que fueran incluidos sin términos discriminatorios.<sup>17</sup>

Nos hace falta generar condiciones de posibilidad del diálogo<sup>18</sup> para la construcción efectiva y consensual del bien común en nuestra Ciudad, así como desarrollar hábitos sociales y costumbres democráticas que permitan un verdadero involucramiento del ciudadano con su Ciudad. Uno de los derechos “novedosos” consagrados en la Constitución de la Ciudad de México que nos debe requerir pensar su materialización es, por ejemplo, el derecho a la Ciudad.<sup>19</sup>

Por supuesto que esto no significa que todo sea susceptible de consenso y que no existan principios inviolables como es el caso de la noción de dignidad humana que se encuentra asertivamente proclamada en la actual Constitución;<sup>20</sup> sin embargo, el modo en concreto con que esta Ciudad requiere que se materialice ese principio es algo que nos debe llamar al diálogo.

En mi opinión, la participación de la sociedad civil es la piedra de toque para el pacto social que propuso la reforma política. Es la que puede y debe hacer la diferencia en este proceso que

estamos viviendo para que transformando se transforme a sí misma. La dinámica social del ejercicio de la participación ciudadana en la democracia es que la sociedad pueda influir en sus leyes y gobierno, y en esa praxis ella misma evolucione y se funda a sí misma como distinta; ejercitar los valores democráticos es crear ciudadanía y es darle una cualidad distinta al pueblo.

Es la sociedad civil en sus distintas formas de expresión y organización la que debe amplificar y modular la opinión pública respecto a los contenidos de la Constitución; es también ella la que debe participar en el espacio público y, en específico, en la discusión sobre las leyes secundarias que derivarán de la Constitución.

La reforma política logró un valioso reconocimiento de derechos políticos para los capitalinos; sin embargo, si queremos un verdadero cambio de rumbo es necesario asumir el papel de la sociedad civil en este proceso, al menos, en tres funciones:<sup>21</sup>

- Identificar los problemas que se generan y que tienen consecuencias relevantes para hacer posible los derechos que suponen la reforma política y la actual Constitución de la Ciudad de México.
- Plantear las problemáticas y sus respectivas propuestas de solución en forma convincente y de modo incluyente. En específico, será necesario reflexionar sobre el contenido de las leyes secundarias cuyas temáticas tratarán, por ejemplo, de las demarcaciones territoriales, el poder electoral, el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial.
- Controlar el tratamiento de los problemas dentro del sistema político: sumar voluntades y crear la presión suficiente sobre quienes han de tomar las decisiones. **B**

<sup>17</sup> La alusión a un subsistema y no un sistema, supone un lenguaje discriminatorio, así como el hecho de no incluir educación superior. Véase el artículo 58, apartado G, numeral 3 de la Constitución de la Ciudad de México: “Las autoridades de la Ciudad de México adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, éstos se coordinarán con las autoridades correspondientes para la creación de un subsistema de educación comunitaria, desde el nivel preescolar hasta el medio superior, así como para la formulación y ejecución de programas de educación, a fin de que las personas indígenas, en particular las niñas, los niños, y los adolescentes incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, a la educación y al deporte en su propia cultura y lengua”.

<sup>18</sup> Es interesante la postura Habermas sobre los criterios de un acto de habla válido como el que constituye el verdadero diálogo: inteligibilidad (el hablante tiene que elegir una expresión inteligible para que hablante y oyente puedan entenderse entre sí), verdad (el hablante tiene que tener la intención de comunicar un contenido proposicional verdadero, para que el oyente lo pueda compartir el saber del hablante), veracidad (el hablante tiene que expresar sus intenciones de forma veraz para que el oyente pueda creer en la manifestación del hablante) y rectitud (el hablante tiene que elegir una manifestación correcta por lo que hace a las normas y valores vigentes, de suerte que ambos, oyente y hablante, puedan concordar entre sí en esa manifestación es lo que hace a un transfondo normativo intersubjetivamente reconocido) Cfr. Habermas, Jürgen, ¿Qué significa pragmática universal? en *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Editorial Cátedra, México, 1976.

<sup>19</sup> Véase el artículo 12 de la Constitución de la Ciudad de México numerales 1 y 2: “1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente. 2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación ciudadana”.

<sup>20</sup> Véase el artículo 3, numeral 1 de la Constitución de la Ciudad de México: “La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos”.

<sup>21</sup> Las funciones de la sociedad civil que se proponen tienen como punto de partida la teoría de Habermas sobre la función de la sociedad civil en una democracia deliberativa. Cfr. Pineda Garfias, Rodrigo. La Democracia Deliberativa. *Ius et Praxis* [online]. 2002, vol.8, n.2 [citado 2017-02-28], pp.605-637. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S071800122002000200020&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071800122002000200020&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-0012. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000200020>.

# La Ciudad de México: realidad y legalidad

*Javier Brown César*

“Aquí nos tocó. Qué le vamos a hacer.  
En la región más transparente del aire”.

*Carlos Fuentes*

La Ciudad de México: cuna y hogar de grandes e insignes artistas e intelectuales de talla mundial; centro de la vida política del país desde hace siglos; eje de batallas y de guerras perdidas y ganadas; vector privilegiado de la vida cultural con sus interminables museos y bibliotecas, zócalos y librerías, palacios y rascacielos, colonias y barrios, pirámides, monumentos históricos y casas coloniales. Esta descomunal urbe que se yergue orgullosa, y en su parte cardinal sobre lo que fuera una portentosa zona lacustre y región más transparente del aire, es hoy la razón de nuestras esperanzas y anhelos, pero también el horizonte de nuestros desvelos y el entorno de nuestros más profundos miedos; realidad dual de cerros y barrancas, de zonas sin ley y de ámbitos de esplendor de alcances universales.

Los problemas de la ciudad se nos hacen evidentes cuando nos golpean de frente, cuando nos dan en el rostro. Sufrimos la ciudad hasta que vivimos la extorsión, el secuestro, el robo, el homicidio, el despojo, el fraude, la corrupción; entonces nos damos cuenta que detrás de los ideales románticos y los ensueños propios de noctámbulos, yacen los problemas concretos y urgentes: la contaminación, el hacinamiento, los embotellamientos o el deficiente transporte

público, la inseguridad y la delincuencia organizada y común, la opacidad, las redes clientelares, el ambulante y la piratería, la prostitución y la drogadicción, el tráfico de influencias y el nepotismo, la falta de agua, los altos costos de la propiedad inmobiliaria, los múltiples impuestos directos o indirectos.

Quienes hemos habitado la Ciudad por algunas décadas podemos testificar el aumento incontenible de la mancha urbana, la proliferación de asentamientos en cerros, zonas de riesgo y en lo que deberían ser grandes reservas naturales, evidenciando la falta de una política de desarrollo urbano que garantice un crecimiento racional y sustentable. La ciudad se pobló por quienes llegaron en busca del sueño ciudadano, huyendo de la pobreza de un campo al que los sucesivos gobiernos revolucionarios vieron como un botín político, y que se convirtió en fuente permanente de extracción de rentas a partir de la regularización de los asentamientos irregulares, la formalización y proliferación del comercio informal, la piratería y la franca ilegalidad.

Más allá de la visión romántica que una nueva Constitución inspira, debemos profundizar en la realidad de nuestros problemas, en la evidencia de nuestros males, en las raíces de nuestros

dolores, ocasionados por políticas que en los hechos han nulificado la disidencia y acentuado las diferencias, y por una economía extractiva que condena a la miseria a amplias mayorías. En la ciudad vivimos y padecemos diariamente problemas que ninguna ley o autoridad ha sido capaz de atender, pero así nos conformamos, porque al final, “qué le vamos a hacer”.

### La Ciudad y sus dolores

Para tener un diagnóstico certero de los problemas de la ciudad se utilizaron los datos aportados por la tercera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, la cual “ofrece información referente a la satisfacción con servicios públicos básicos y servicios públicos bajo demanda, así como las experiencias en la realización de trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además de otros contactos con autoridades que durante 2015 tuvo la población de 18 años...”.<sup>1</sup> Esta información se da para áreas metropolitanas y ciudades con 100 mil habitantes o más.

Con la encuesta se mide “la satisfacción de los servicios públicos básicos (agua potable,

drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, policía, calles y avenidas, carreteras y caminos sin cuota) y bajo demanda (educación pública obligatoria; educación pública universitaria; servicios de salud del IMSS, ISSSTE, gobiernos estatales y Seguro Popular; energía eléctrica; transporte público masivo automotor; autobús de tránsito rápido; metro o tren ligero y autopistas con casetas de cuota)”.<sup>2</sup>

Asimismo, se ofrece información sobre “la percepción de la población acerca del fenómeno de corrupción y las experiencias de corrupción que sufrió la población al realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además del contacto con autoridades y servidores públicos durante 2015”.<sup>3</sup>

De acuerdo con la ENCIG, dos son los principales problemas de la Ciudad de México: la inseguridad y delincuencia, y la corrupción (Gráfica 1).<sup>4</sup> Cabe señalar que otros problemas son menos sensibles para los encuestados y no superan el 50% de mención.

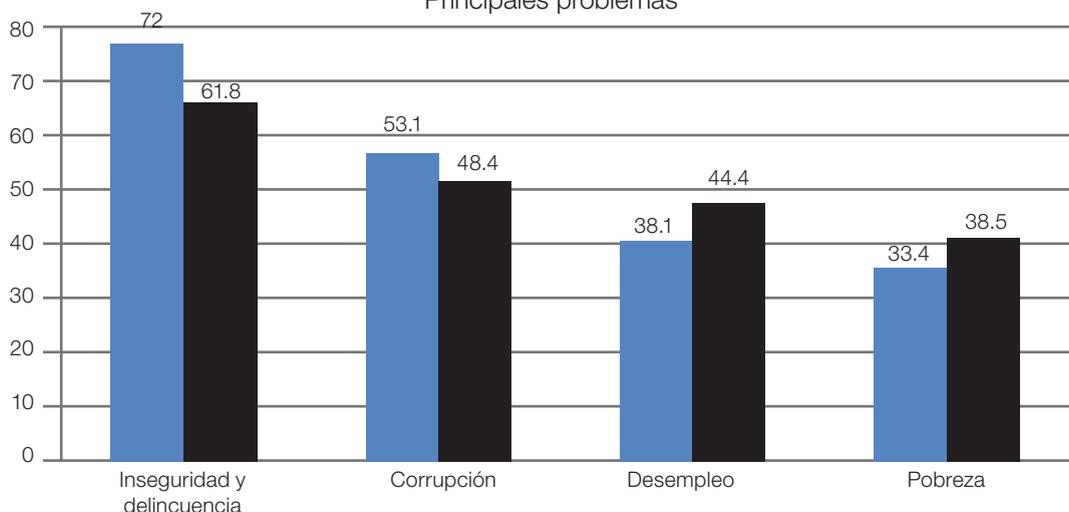
<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Boletín de Prensa* Núm. 246/16. 25 de mayo de 2016. Recuperado de: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_05\\_01.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_05_01.pdf)

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Boletín de Prensa* Núm. 246/16. Loc. cit.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> En la gráfica se conserva la denominación Distrito Federal, ya que la ENCIG se refiere a esta unidad urbana.

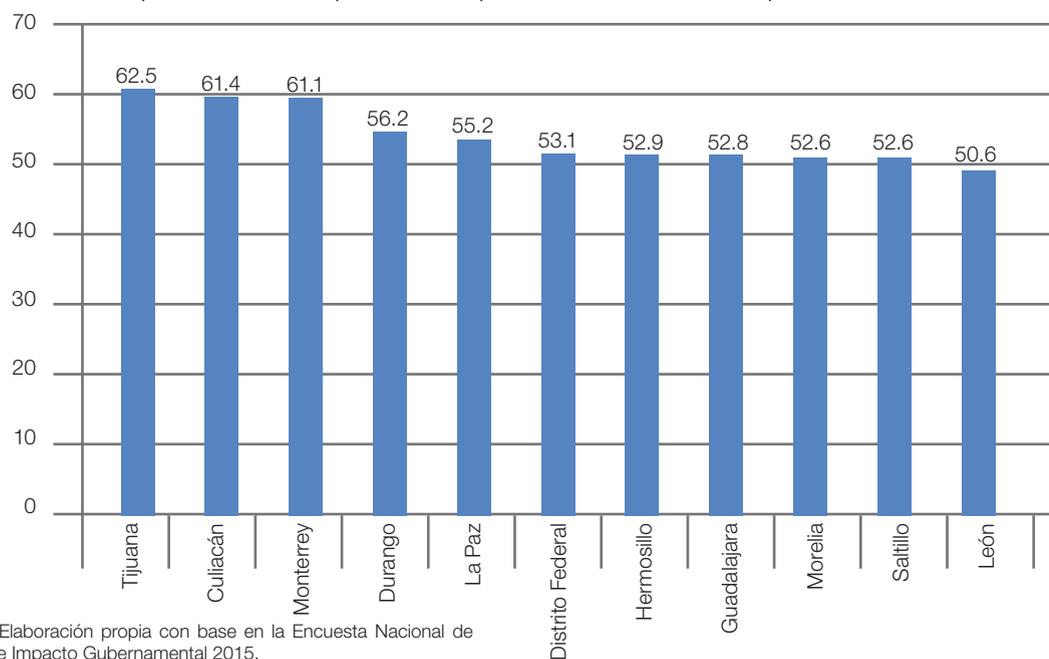
**Gráfica 1**  
Principales problemas



Para efecto de tener un mejor marco de referencia, se ofrecen los resultados de las principales áreas metropolitanas con problemas de corrupción, inseguridad y delincuencia (Gráficas 2 y 3).

**Gráfica 2**

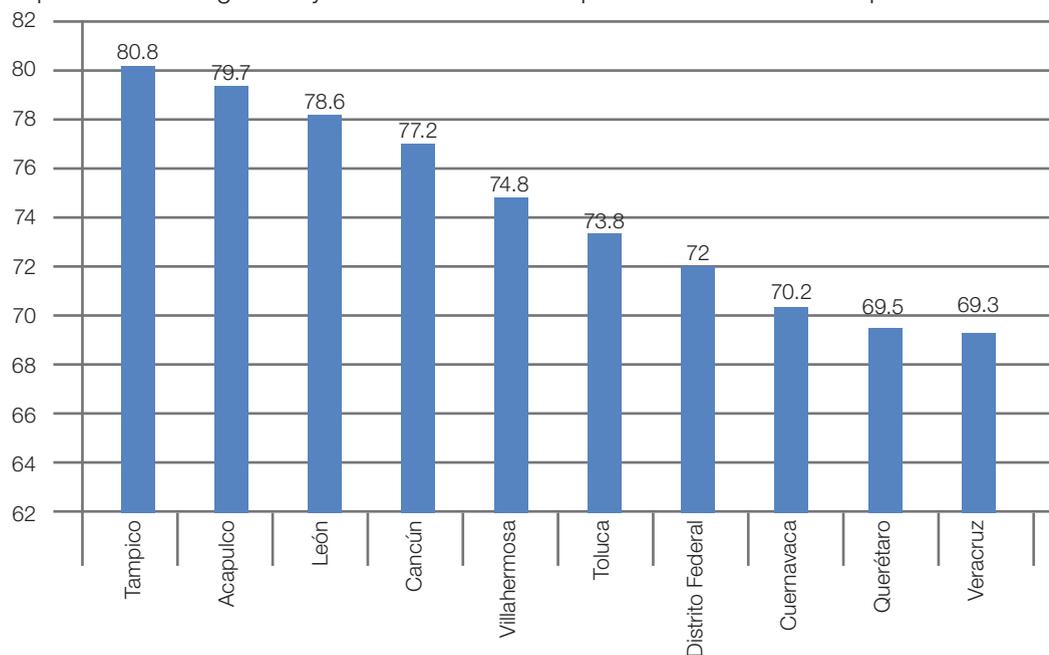
Percepción de la corrupción como problema en áreas metropolitanas seleccionadas



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

**Gráfica 3**

Percepción de la inseguridad y la delincuencia como problema en áreas metropolitanas seleccionadas



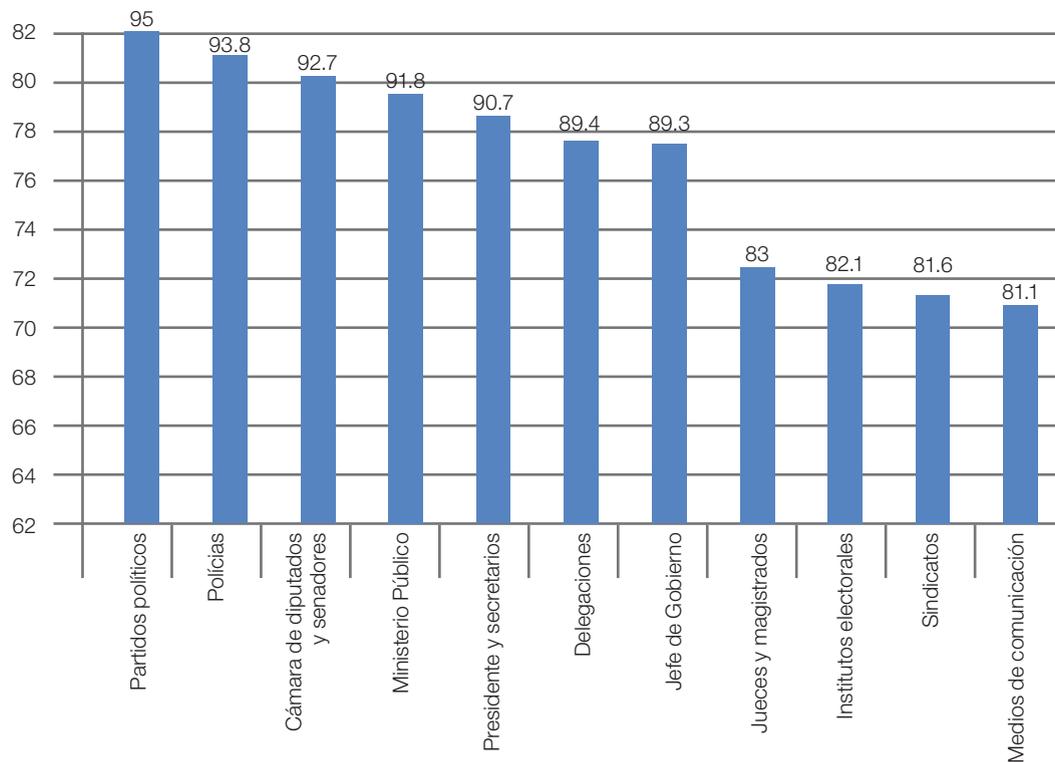
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

Como puede constatarse, la Ciudad de México se ubica en los primeros lugares a nivel nacional en los rubros antes mencionados. También en lo relativo a la corrupción, el 93.5%<sup>5</sup> de los encuestados manifestó que la corrupción es una práctica muy frecuente o frecuente. En lo relativo a las instituciones en las que los capitalinos consideran que la práctica de la corrupción es muy frecuente o frecuente, encontramos en primer lugar a los partidos políticos, seguidos de las policías, las Cámaras del Congreso de la Unión y el Ministerio Público (Gráfica 4).

<sup>5</sup> Se trata de los porcentajes válidos, lo que implica que no se tomaron en cuenta las opciones no sabe/no contesta. En este estudio se considerarán los porcentajes válidos solamente.

**Gráfica 4**

La corrupción es muy frecuente o frecuente en



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

El análisis econométrico de los determinantes de la percepción de la corrupción nos permite concluir que ésta se encuentra fuertemente asociada a la corrupción en las policías, los ministerios públicos, y la Presidencia de la República y las secretarías de Estado (Cuadro 1). El modelo sugiere que la base de la cadena de corrupción y de la estructura generalizada de extracción de rentas, que es visible en la economía ilegal e informal, la delincuencia común y organizada, la trata y otras actividades ilícitas, son las policías, y la cúspide son los ministerios públicos.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> La mención de la Presidencia de la República y las secretarías de Estado como determinantes de la percepción de la corrupción, podemos explicarlo si consideramos que la Ciudad de México es sede de los poderes de la Unión, lo que conlleva una percepción inmediata de la corrupción en estas instancias.

## Cuadro 1 Modelo de regresión

Variable dependiente: Frecuencia de las prácticas de corrupción

Variables independientes	B	Error estándar	Wald $\chi^2$	Momios	I.C.	
					Inf.	Sup.
Corrupción en la Presidencia de la República y en las secretarías de Estado	-1.065	.239	19.877	.345	.216	.550
Corrupción en policías	-1.284	.263	23.803	.277	.165	.464
Corrupción en el Ministerio Público	-1.342	.235	32.636	.261	.165	.414
Constante	.328	.242	1.836	1.388		

Todos significativos al .000

Casos: 2325.  $X^2=145.950$ .  $-2 \log$  de verosimilitud=892.136.  $R^2$  Nagelkerke=.169

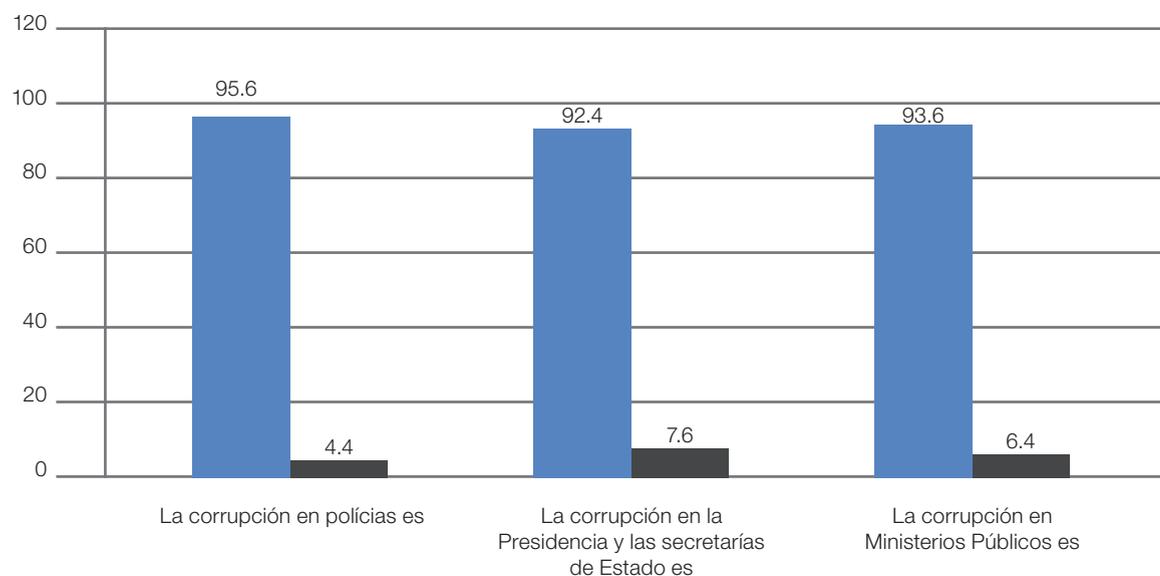
Intervalos de confianza (I.C.) 95% Predictibilidad del modelo: 94.3%

Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2015

El contraste entre los grupos señalados por el modelo anterior es notable, tal como se observa a continuación (Gráfica 5).

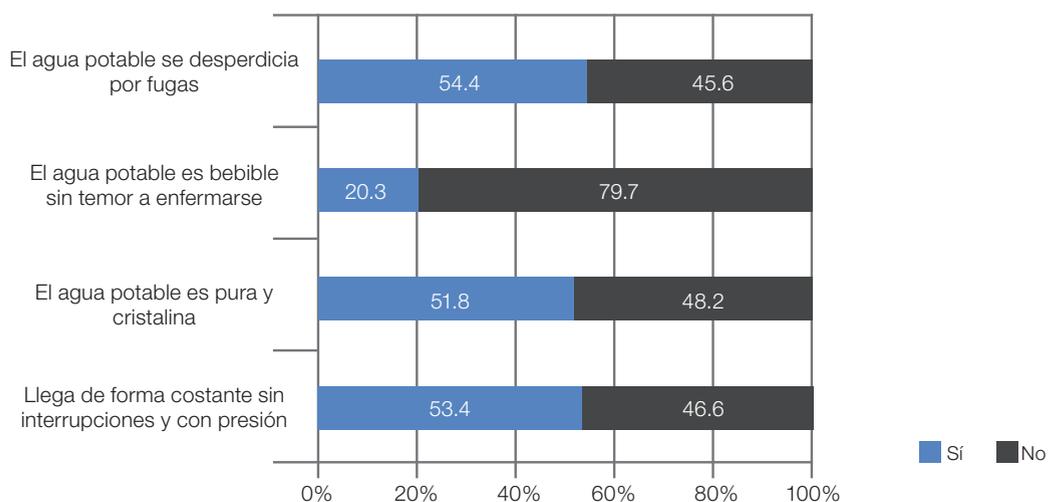
### Gráfica 5

Personas que consideran que la corrupción es una práctica muy frecuente o frecuente



Con respecto a los servicios que se proporcionan en la ciudad, 63.3% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio de agua potable. A pesar de que la calificación del servicio de agua potable es aprobatoria para la mayoría de los encuestados, la evaluación de los diversos rubros de prestación del servicio es negativa (Gráfica 6).

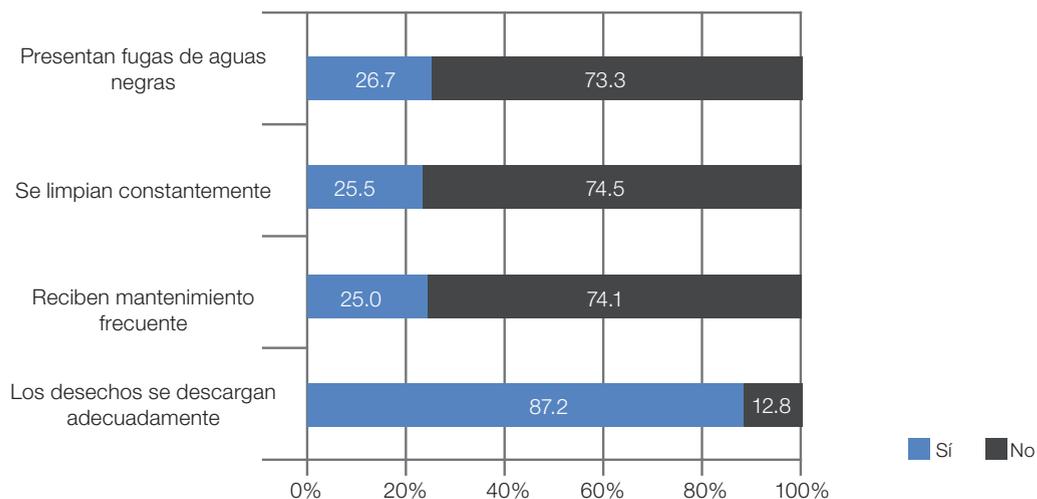
**Gráfica 6**  
Características del servicio de agua potable



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En lo relativo al servicio de drenaje y alcantarillado, 61.5% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. En contraste con el servicio de agua potable, el de drenaje y alcantarillado recibe evaluaciones positivas en casi todos los rubros, menos en lo que respecta al mantenimiento constante (Gráfica 7).

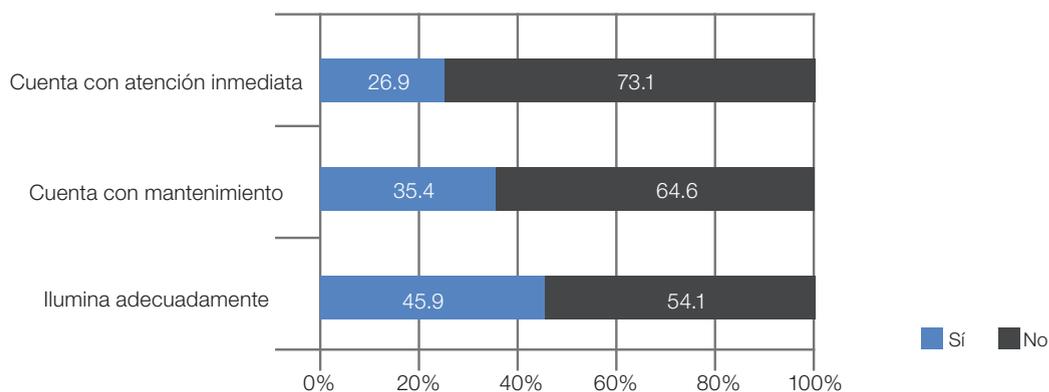
**Gráfica 7**  
Características del servicio de drenaje y alcantarillado



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

Con respecto al servicio de alumbrado público, 53.7% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. El porcentaje de desaprobación del servicio se refleja en la evaluación negativa que se da en todos los rubros del servicio (Gráfica 8).

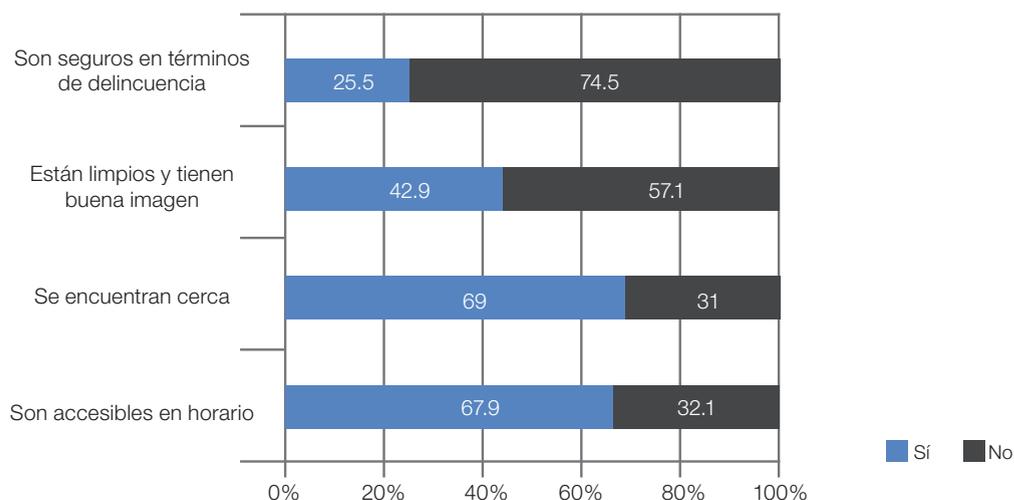
**Gráfica 8**  
Características del servicio de alumbrado público



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En lo que toca al servicio de parques y jardines, 55.2% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. La evaluación negativa del servicio de parques y jardines se plasma en que la mayor parte de las personas considera que no están limpios y son inseguros (Gráfica 9).

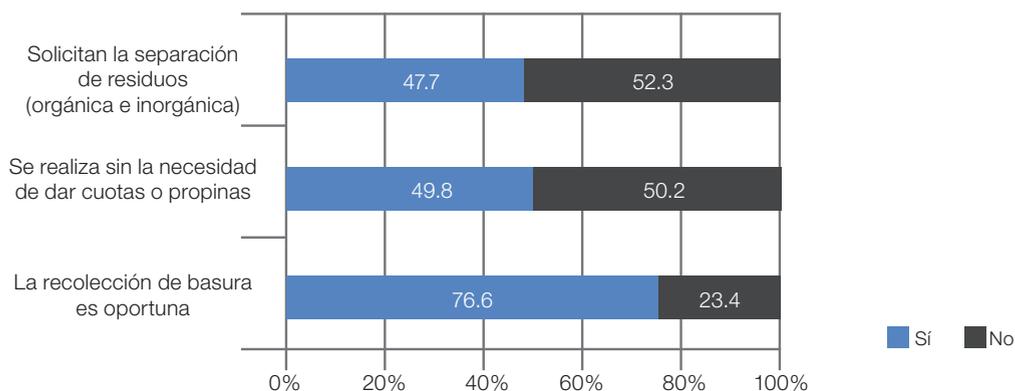
**Gráfica 9**  
Características del servicio de parques y jardines



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En lo que se refiere al servicio de recolección de basura, 72.3% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. A pesar de la valoración positiva del servicio por casi 3 de cada 4 encuestados, hay que resaltar el hecho de que se señala que no es un servicio gratuito y que no se solicita la separación de los residuos (Gráfica 10).

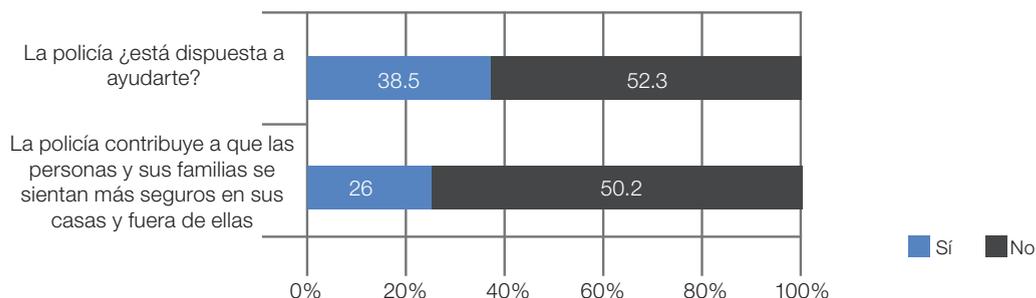
**Gráfica 10**  
Características del servicio de recolección de basura



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

Con respecto al servicio de policía, 41% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. La evaluación del servicio de policía, que de todos es el peor calificado, se refleja en la percepción de que las corporaciones policíacas ni están dispuestas a ayudar a las personas ni contribuyen a que las personas y sus familias se sientan más seguras (Gráfica 11).

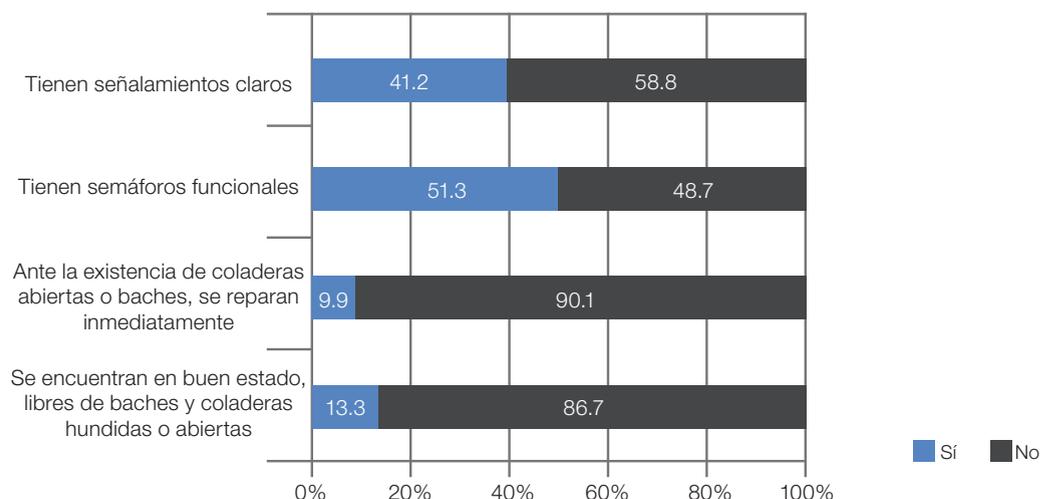
**Gráfica 11**  
Características del servicio de policía



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En lo relativo a las calles y avenidas, 43% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. Con referencia a la evaluación negativa de los servicios, el de calles y avenidas se encuentra en penúltimo lugar, esto se confirma por la calificación que los encuestados otorgan a todos los rubros (Gráfica 12). Estos datos ofrecen un somero panorama de los problemas que presentan las obras públicas, cuya atención es prioritaria para garantizar el derecho a la movilidad.

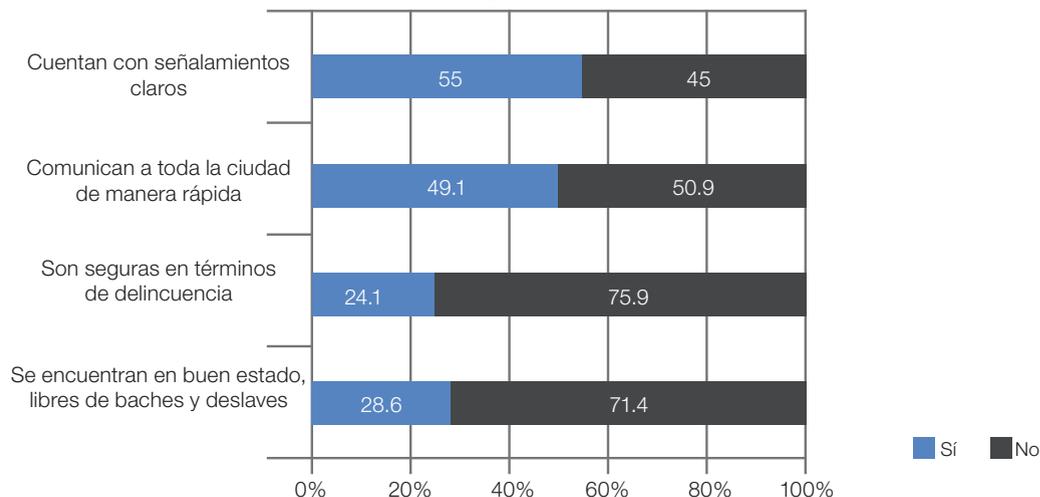
**Gráfica 12**  
Características de las calles y avenidas



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

Por lo que se refiere al servicio de carreteras y caminos sin cuota, 55% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. En este ámbito se da una evaluación igualmente negativa en todos los rubros (Gráfica 13), lo que confirma que uno de los derechos más difíciles de garantizar en la ciudad es el de la movilidad.

**Gráfica 13**  
Características de las carreteras y caminos sin cuota

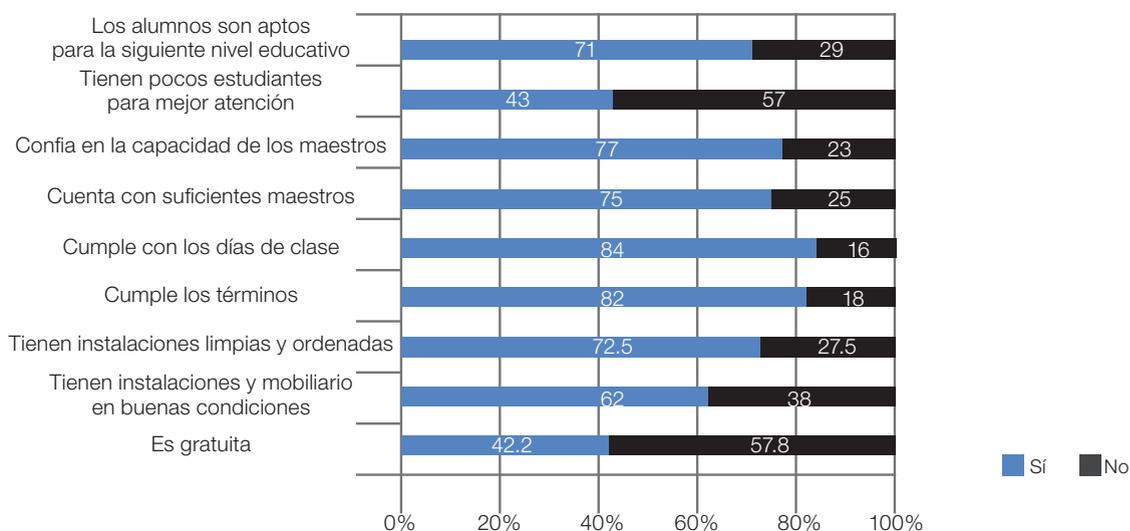


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En el ámbito de los servicios de primaria, secundaria o bachillerato,<sup>7</sup> 79.2% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. En términos generales estos servicios, que se encuentran bajo el control de las autoridades federales, son bien evaluados. Sólo cabe destacar que al menos 1 de cada 2 personas dicen que el servicio no es gratuito, y que los salones a los que asisten los alumnos no tienen pocos estudiantes de tal forma que no se puede dar una mejor atención (Gráfica 14).

<sup>7</sup> En el caso de los servicios de educación y salud, los porcentajes corresponden sólo a las personas o a los hijos de las personas que han utilizado los servicios.

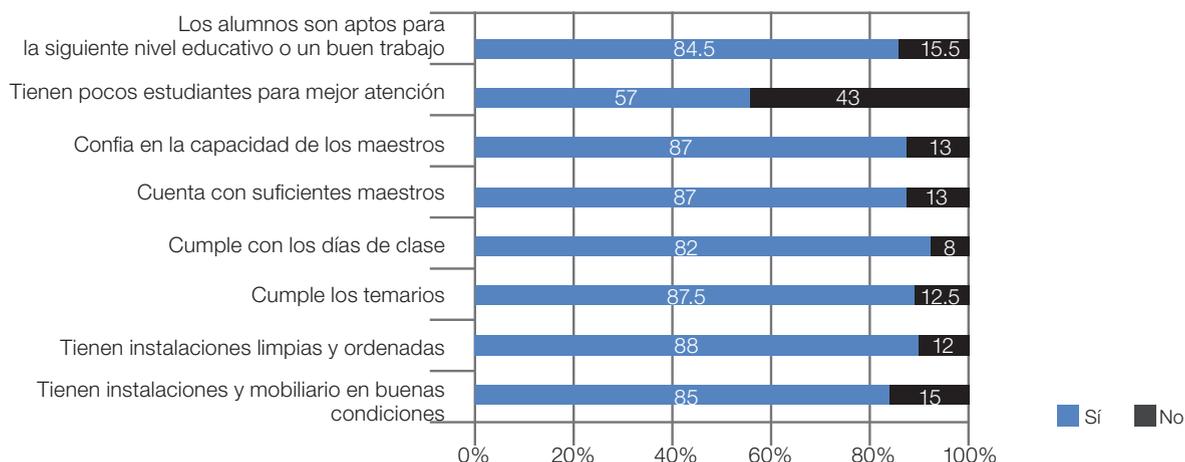
**Gráfica 14**  
Características del servicio de primaria, secundaria o bachillerato



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En el rubro de servicios proporcionados por las universidades, 91.3% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. Estos servicios, que no están bajo el control del gobierno de la Ciudad, resultan bien evaluados en todos los rubros, salvo en el tamaño de los grupos, el cual no es adecuado para dar un trato personalizado a los estudiantes (Gráfica 15).

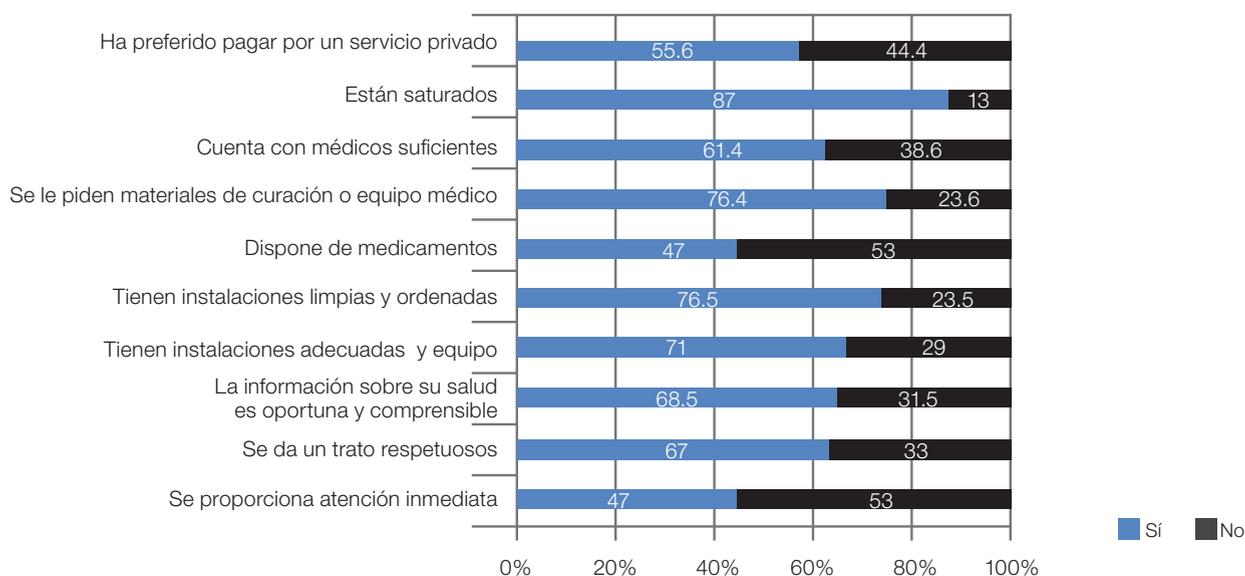
**Gráfica 15**  
Características del servicio en las universidades



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En lo tocante al servicio de salud proporcionado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 65.6% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. A pesar de que casi 2 de cada 3 encuestados de una calificación positiva a los servicios del IMSS, es de destacar que las personas consideran que la atención no es inmediata y que faltan médicos, además al menos 1 de cada 2 encuestados ha tenido que optar por un servicio de salud privado (Gráfica 16).

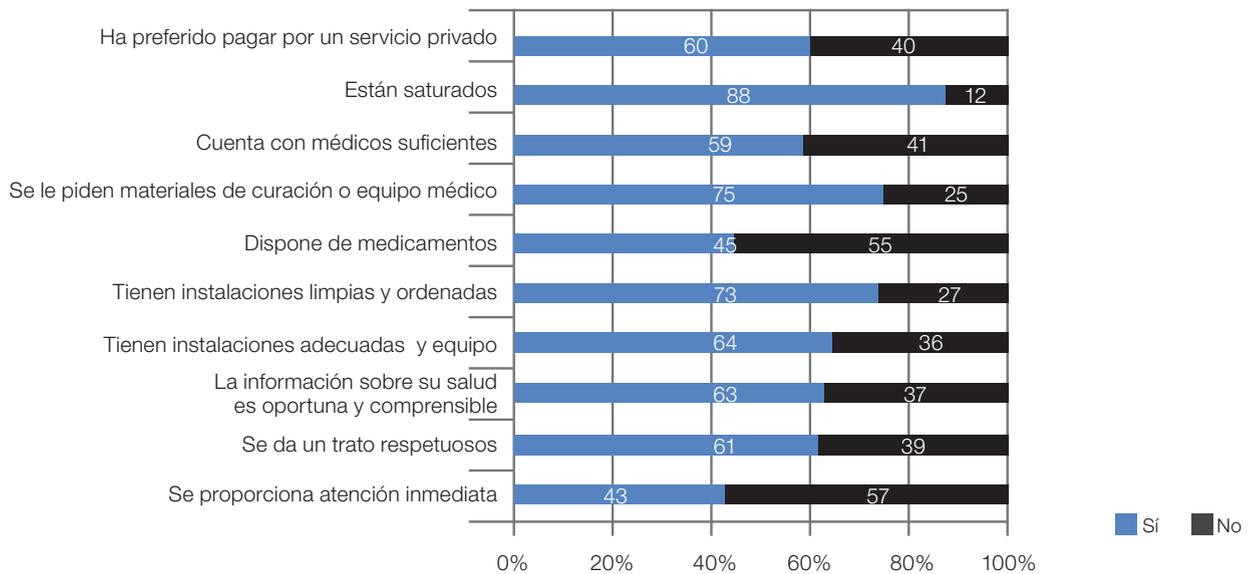
**Gráfica 16**  
Características del servicio en el IMSS



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En lo que se refiere a los servicios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 65.1% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. En este caso, que también es un servicio bajo control federal, los rubros son evaluados positivamente, salvo lo relativo a la rapidez de la atención y a la falta de medicamentos (Gráfica 17).

**Gráfica 17**  
Características del servicio en el ISSSTE

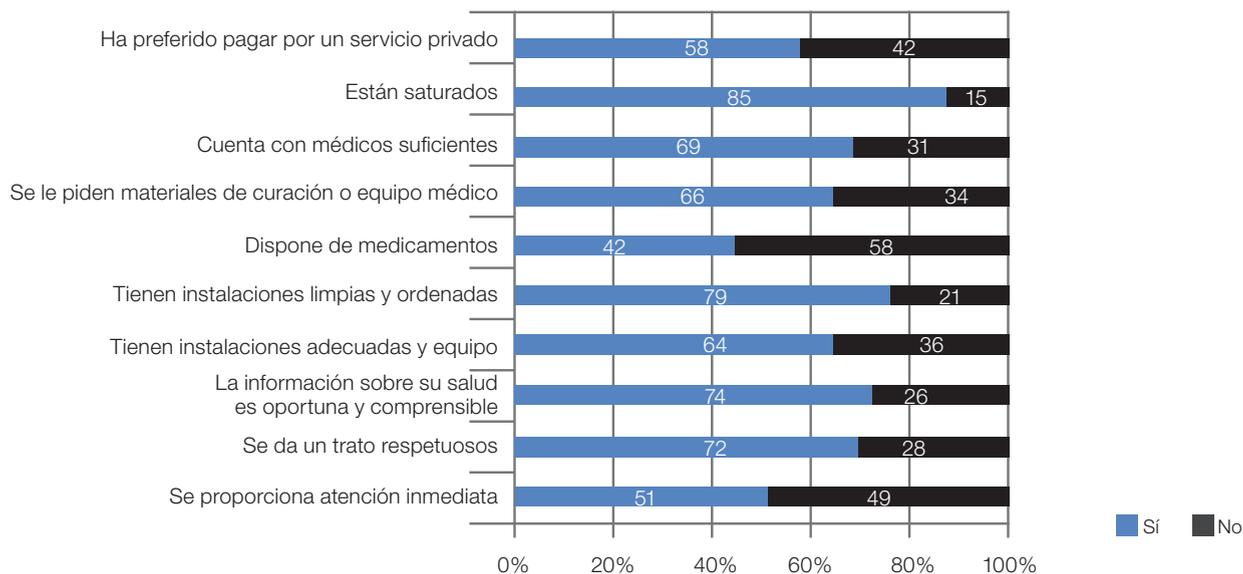


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En lo relativo al Seguro Popular, 65% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. En el Seguro Popular se repite el patrón de falta de atención inmediata y de déficit de medicamentos que es común al sector salud (Gráfica 18).

**Gráfica 18**

Características del servicio del Seguro Popular

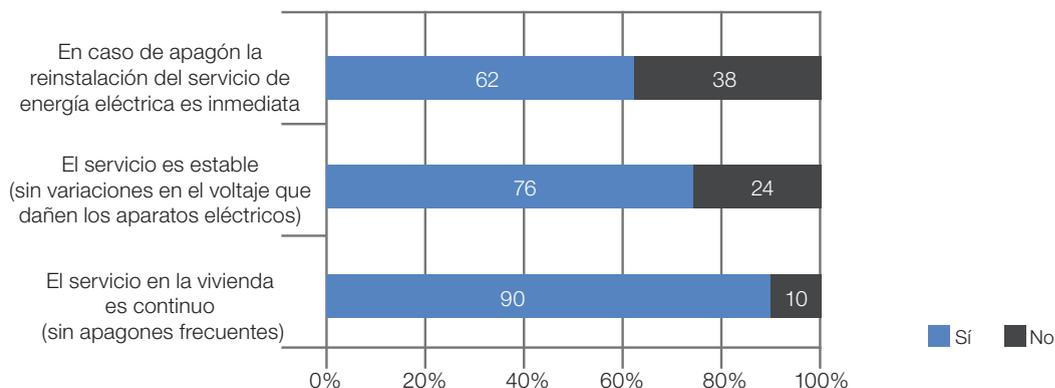


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

Por lo que se refiere al servicio de luz, 85.2% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. En este servicio, que es provisto por una empresa productiva del Estado, las principales deficiencias son que el servicio no es estable y que en caso de apagón la reinstalación del servicio no es inmediata (Gráfica 19).

**Gráfica 19**

Características del servicio de luz

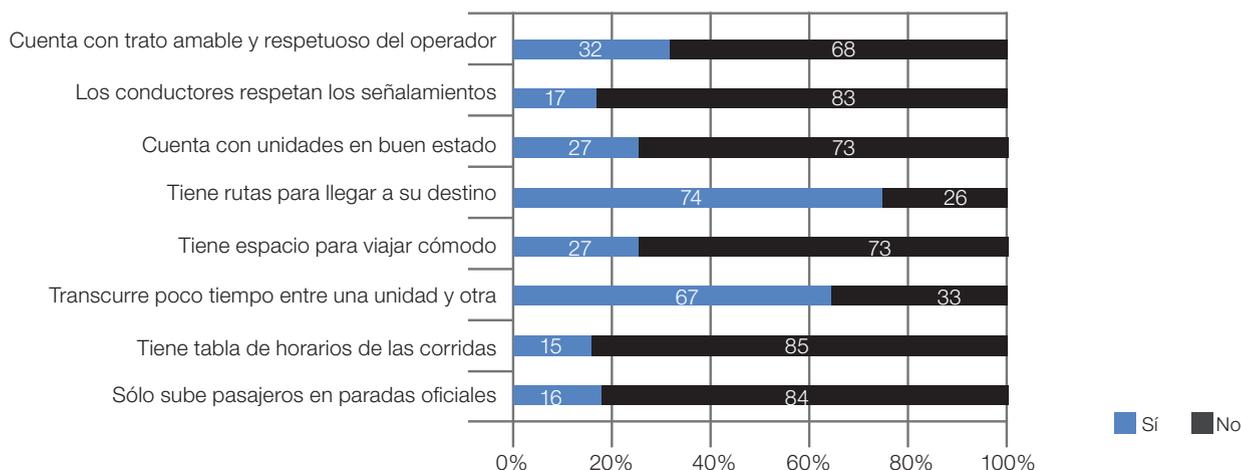


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En el ámbito de los servicios de transporte público tipo autobús urbano, van, combi o microbús, 51.5% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. En general este tipo de transporte, que es concesionado y está sujeto a la supervisión de las autoridades, presenta deficiencias en casi todos los rubros evaluados menos en la frecuencia del servicio y la variedad de las rutas (Gráfica 20).

**Gráfica 20**

Características del transporte público tipo autobús, van, combi o microbús

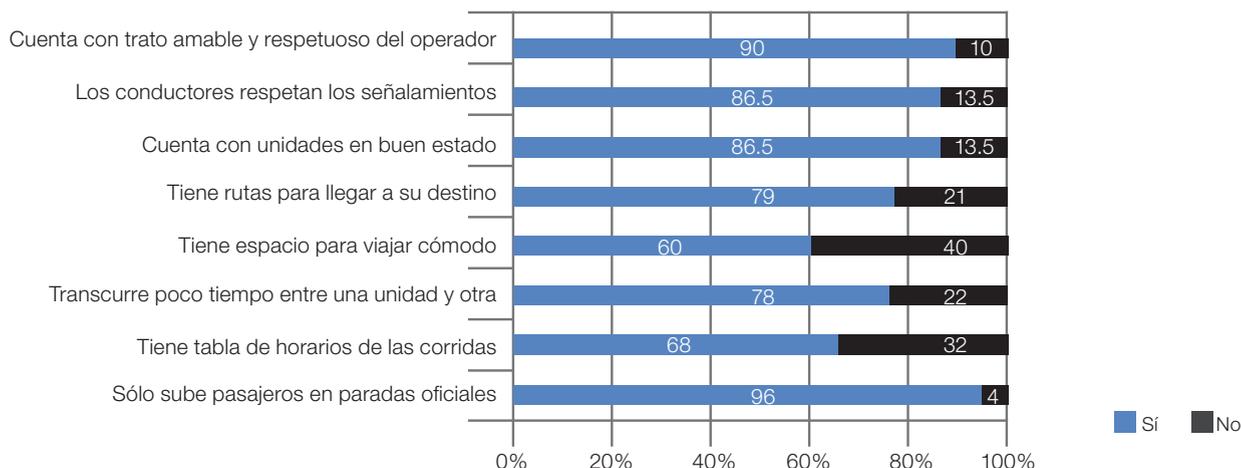


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

Con respecto al servicio de transporte público articulado, 94.3% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. En cuanto al transporte público articulado que cuenta con estaciones y un carril exclusivo para su uso, se puede considerar que es el tipo de transporte más eficiente y que sólo presenta carencias en cuanto a la falta de espacio y a que no se cuenta con una tabla de horarios de las corridas que efectúan en el día en la estación donde aborda (Gráfica 21).

**Gráfica 21**

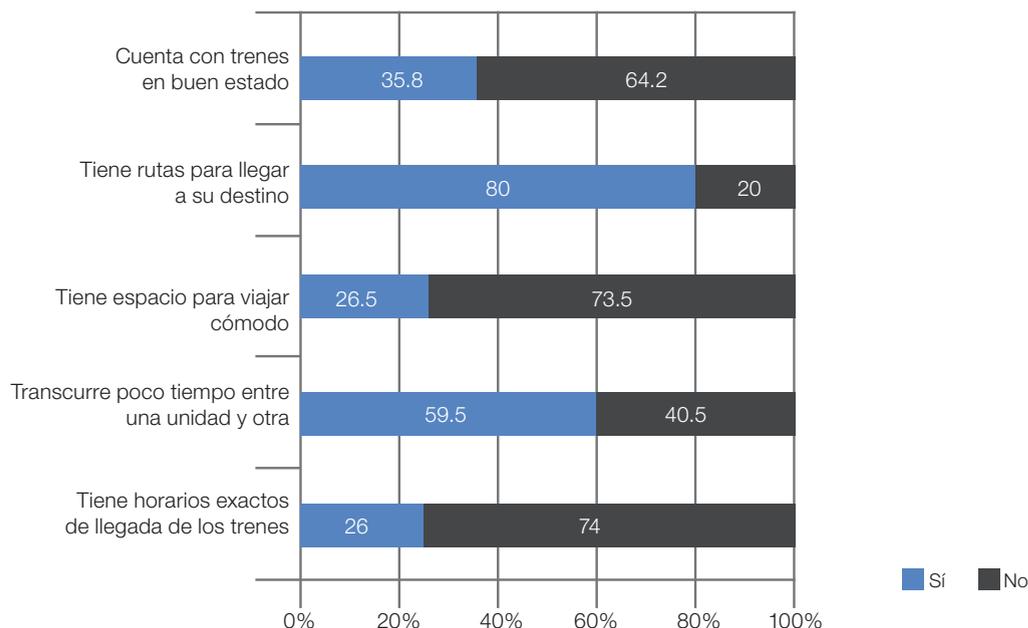
Características del transporte público articulado



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En el rubro del metro o tren ligero, 71.4% de los encuestados dijo estar muy satisfecho o satisfecho con el servicio. Con respecto a este servicio, la falta de horarios en las estaciones, la falta de espacio para viajar cómodo y el mal estado de los trenes son los principales problemas señalados (Gráfica 22).

**Gráfica 22**  
Características del tren ligero y del metro



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En lo que respecta a si el encuestado cree o ha escuchado que en alguno de los trámites, servicios o pagos, los servidores públicos en ocasiones reciben dinero, regalos o favores por parte de los ciudadanos para agilizar, aprobar o evitar los procedimientos, el porcentaje de quienes respondieron que sí es del 58.8%. Cuando a los encuestados se les pregunta si recuerdan a algún conocido suyo que haya vivido una experiencia en la que un servidor público o empleado de gobierno le solicitara dinero, regalos o favores al realizar o para agilizar, aprobar o evitar alguno de los trámites, servicios o pagos, la respuesta es afirmativa en el 48.3% de los casos.

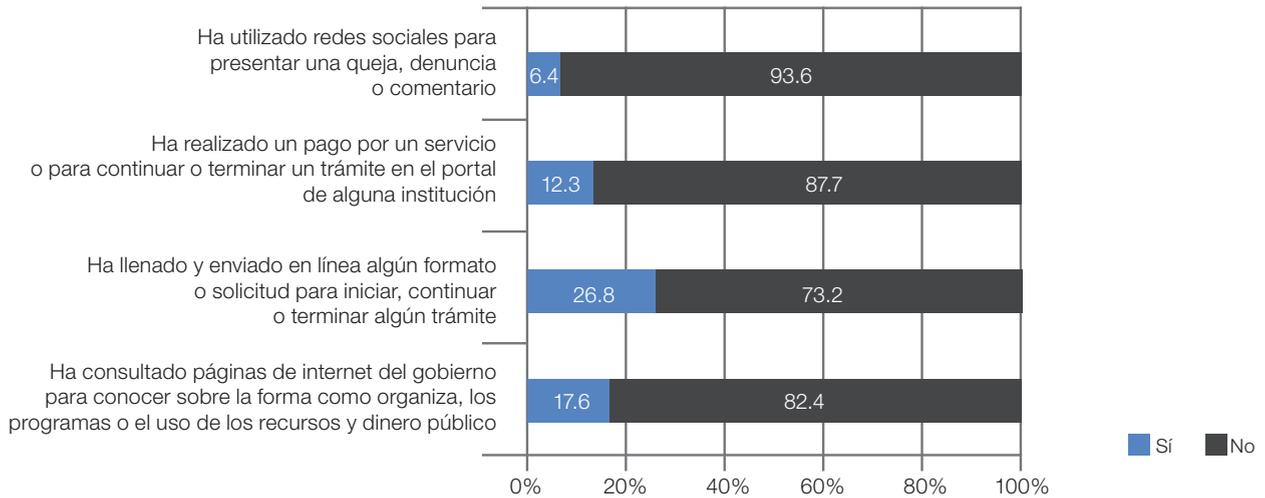
En estas prácticas de corrupción, la mayor parte de las personas no denuncian porque consideran que es inútil ya sea porque no se le da seguimiento a las denuncias o porque la corrupción es una práctica muy común. Esta información es consistente con los datos aportados por el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México,<sup>8</sup> en el que podemos constatar que el 82.3% de los capitalinos considera que las leyes en México se respetan poco o nada.

Por último, en lo que se podría llamar la cultura del gobierno electrónico, encontramos que al menos 7 de cada 10 encuestados no hacen uso de los servicios (Gráfica 23).

<sup>8</sup> Este informe fue publicado en 2016 por el Instituto Nacional Electoral.

**Gráfica 23**

La cultura del gobierno electrónico



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

En pocas palabras, se podría describir a la capital del país como una ciudad insegura, sin espacios públicos adecuados, difícil de transitar y en la que prevalece la corrupción. En el rubro de servicios, el gobierno de la Ciudad está reprobado al prestar los servicios de alumbrado público, parques y jardines, policía, calles, caminos y vialidades, y transporte público tipo autobús urbano, van, combi o microbús. Estos servicios públicos, que son los que típicamente se provén a nivel local o que se dan de forma concesionada ponen en evidencia las fallas de las autoridades en los rubros de seguridad, espacios públicos, vialidades y transporte. Es aquí donde encontramos las grandes carencias en materia de política pública. El contraste entre los servicios proveídos localmente y los servicios del orden federal (salud y seguridad social, educación básica y media y luz) es evidente.

**La “solución” constitucional**

Al parecer, los capitalinos nos hemos acostumbrado a vivir en el entorno de un sistema

generalizado de extracción de rentas, de corrupción rampante, de creación de privilegios para unos pocos a costa del malestar de las grandes mayorías. Fueron precisamente las mayorías las que estuvieron ausentes en la elección de los constituyentes que sí pudieron ser electos popularmente, ya que 2 de cada 3 personas inscritas en el padrón nominal no votaron en la elección de junio.

Resultó así una paradójica Constitución en la que ni los redactores, ni los más “ilustres” y protagónicos constituyentes “surgieron” de la voluntad popular, sino de poderes constituidos, nombrados para representar intereses no necesariamente ciudadanos. La Carta Magna de la Ciudad nació en medio de crisis de representatividad popular real, lo que de origen merma su legitimidad.

El documento final, “nuestra” nueva Constitución, es un retruécano prácticamente ininteligible para el grueso de la ciudadanía, exótico por su técnica legislativa, no comparable con las constituciones de otras entidades federativas,

redactado con un romanticismo jurídico que lo convierte en un texto fantástico, por no decir fantasioso.<sup>9</sup>

Por otro lado, nuestra llamada Constitución es más una ley reglamentaria del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que una auténtica Ley Fundamental. Su existencia “enriquece” así la extensa nómina de leyes, muchas de las cuales, al pretender solucionar problemas sociales urgentes, han tenido efectos contrarios.

El 5 de febrero amanecemos con la noticia, para la mayor parte de los habitantes de la ciudad ignorada o irrelevante, de que la ciudad tenía una nueva Constitución. Con el transcurso de los días, algunos ingenuos o desprevenidos esperábamos cambios en nuestra vida cotidiana, pero nada ha sucedido: en el diario trajinar, los capitalinos seguimos viajando hacinados en el transporte público o padecemos el tráfico de las horas pico con resignación; los paraderos y estaciones del transporte siguen estando llenas de vendedores ambulantes; las personas que ayer pedían limosna en las calles hoy lo hacen también; los policías que por consigna tienen una cuota diaria de multas se mantienen atentos no a la seguridad de los habitantes, sino al cumplimiento cabal de la cuota de todos los días. Seguimos huyendo de los policías, con la convicción de que hay personas inocentes en las cárceles y delincuentes coludidos con las autoridades campando a su gusto en áreas sin ley de la gran ciudad.

No en vano el realismo mágico nos es tan querido: Juan Rulfo, Carlos Fuentes, Gabriel García Márquez, Julio Cortázar e incluso Jorge Luis Borges han retratado esta esencia en la que lo fantástico deviene real, en que la palabra se convierte en hechos, como por obra de un soplo divino que dice: hágase. Pero en los hechos no hay ley que imponga realidades, porque el orden jurídico es del orden de lo factible, no de lo deseable. Tal pareciera que los

constituyentes consideraron que por el mero hecho de redactar una nueva Constitución la realidad cambiaría de forma automática, pecando así de soberbia.<sup>10</sup>

Temerosos, incursionamos en barrios y colonias sin ley, huimos de la presencia del otro, simplemente porque no confiamos en él, recurrimos a la autoridad como último recurso y no como primera instancia para ayudarnos a enfrentar nuestros problemas cotidianos. Tenemos en el bolsillo o en la cartera el dinero siempre presto para cambiar de manos por si nos asalta el delincuente común o el funcionario que persigue su mordida de todos los días.

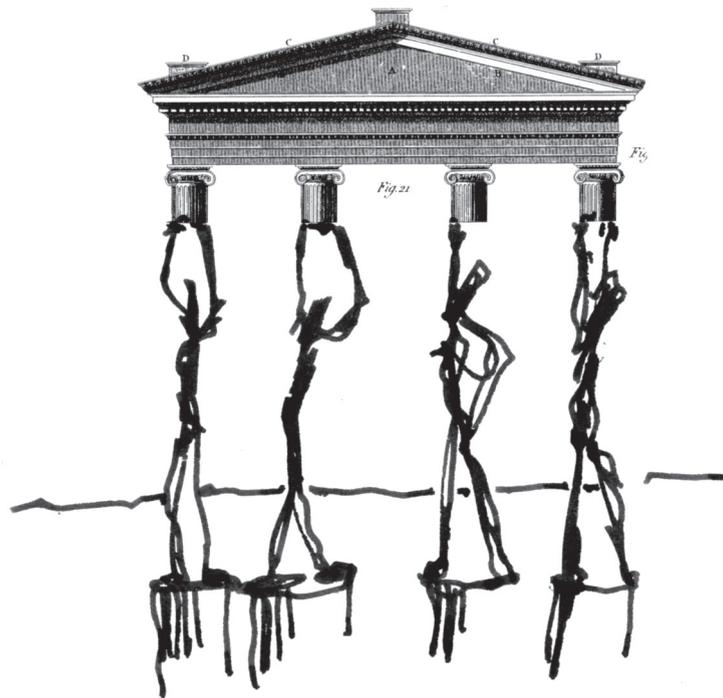
Vivimos la ciudad como si fuéramos libres, sabiendo que en el fondo somos esclavos de un sistema en el que el único que goza de amplias libertades es el llamado servidor público o quienes han comprado protección, silencio y complicidades interminables. Desconfiamos unos de otros al grado de sospechar del vecino, del amigo y del familiar, porque los lazos de la auténtica solidaridad han sido rotos por políticas públicas que segregan, excluyen y recluyen. El Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México confirma esta falta de confianza, ya que el 70.3% de los capitalinos considera que no se puede confiar en la mayoría de las personas.

Hoy en la ciudad es más lo que nos divide que lo que nos une, más lo que causa incertidumbre y miedo, que lo que nos da garantías de libertad y seguridad. Hemos sacrificado nuestras convicciones en aras de lo políticamente correcto, sabiendo que de esta forma ocultamos la incapacidad de nuestro gobierno para remediar los males que padecen los sectores excluidos.

Las políticas públicas son sólo paliativos, porque en lugar de hacer frente a los grandes problemas comunes, le dan a cada quien, no lo que le corresponde de acuerdo con imperativos de justicia social, sino lo que mantiene en paz a una ciudadanía que yace dormida ante las

<sup>9</sup> Si esto es cierto a la nómina de cuentos fantásticos señalados por uno de los personajes de Borges en *Utopía de un hombre que está cansado* y que son los *Viajes del Capitán Lemuel Gulliver* y la *Suma Teológica*, habría que agregar la Constitución de la Ciudad de México.

<sup>10</sup> Según la teología, sólo la divinidad, al decretar, puede hacer que las cosas sucedan; este poder le está vedado al gobernante humano, a menos que se crea en la doctrina del derecho divino de los reyes.



puertas de la democracia, que a pesar de haber sido abiertas en la elección de 1997, no han sido recorridas de forma cabal por personas no reducidas a clientelas expectantes que viven de la dádiva, de la diversión, y del “alimento” diario de pasquines sensacionalistas que difunden al por mayor sangre, morbo y deporte.

La vida diaria en la ciudad sigue su curso ordinario: con o sin Constitución, los problemas se agravan día con día y se acumulan sin que podamos tener un atisbo de esperanza. Para que la nueva Constitución sea efectiva, deberán cambiar las instituciones y las prácticas asociadas a ellas; en el fondo, sin un cambio cultural, la Ciudad seguirá siendo el entorno de nuestros miedos y el horizonte de nuestros desvelos.

Quisiéramos sentirnos libres en la Ciudad, como la propaganda rimbombantemente lo anuncia, pero al tener que descender de las banquetas para evitar los puestos de ambulantes, al mirar con recelo al policía e incluso al compañero de viaje en el transporte público no vivimos la libertad, a menos que creamos que ser libre es lo mismo que no ser molestado, asaltado o vejado; esta libertad negativa es lo

que configura nuestra experiencia, pero la auténtica libertad positiva, la libertad para ser más, no forma parte de nuestras vidas.

Al final, vivimos en una ciudad en la que se termina por formalizar lo informal, legalizar lo ilegal, regularizar lo irregular, y en la que tal vez se termine por legitimar lo ilegítimo, sea por caducidad, obsolescencia, agotamiento o hábito; este puede ser el destino de “nuestra” Constitución, un proyecto en el que la mayoría de nosotros ni participamos ni tuvimos voz y que fue impuesta por una minoría que sólo representa a las minorías.

La democracia demanda libertades efectivas y no ficciones legales, gobierno basado en la regla y el imperio de las mayorías y el pleno respeto a derechos que hoy nos son conculcados. Con Constitución o sin ella, esperemos que algún día la democracia llegue a la Ciudad de México. Mientras tanto, lo único que nos queda es la convicción de que después de 20 años de gobiernos autoritarios, opacos, corruptos y corruptores, los habitantes de la Ciudad nos merecemos, al fin, vivir la democracia. **B**

# Modelos de gobernanza moderna y su contribución a la calidad democrática

*William Fernando Saucedo Bejarano*

## Introducción

¿Qué es lo que hace falta en América Latina (AL) para consolidar democracias de más alta intensidad? ¿Qué es lo que se requiere para pasar de los aspectos procedimentales de las democracias a los elementos de buen gobierno dentro de éstas?

Las respuestas al aumento de la calidad de las democracias que se enfocan exclusivamente en la corriente de la razón de Estado, necesitan apoyarse en modelos de gobernanza moderna. En otras palabras, la perspectiva eficacia/eficiencia de la gestión gubernamental restringida a las interacciones unidireccionales de gobierno, y orientada a la capacidad desde el Estado para diseñar e implementar políticas públicas que generan bienestar político, económico y social en los ciudadanos, debe apoyarse en perspectivas que se fundamentan en interacciones bidireccionales de gobierno, y más concretamente en aquéllas que colocan el acento en las capacidades de los actores sociales.

El argumento para buscar una conjunción de perspectivas en la gestión de lo público se encuentra en las características de complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades postindustriales. En este tipo de sociedades la construcción de problemas (y oportunidades) sociopolíticos trasciende las capacidades de respuesta de los gobiernos, configurando un espacio público complejo que desborda lo estatal, lo que demanda la intervención de actores privados y organizaciones del mundo social.

Con base en esto, la gobernabilidad democrática en su connotación de eficacia de la

gestión pública sólo desde el gobierno, e instalada dentro del enfoque de gobernanza tradicional, es insuficiente como instrumento para el aumento de la calidad democrática en AL. Por esta razón es fundamental que haya una apertura del ángulo de perspectiva de la gestión de lo público. Concretamente es necesario volver la mirada hacia el enfoque de la gobernanza moderna, y hacia algunos de los modelos de gestión que circunscriben sus rasgos dentro de él. Algunos de estos modelos como por ejemplo la Gobernanza Interactiva, la Acción Pública y el Gobierno Abierto traen consigo propuestas de gobernanza, que de llegarse a operacionalizar a partir de las condiciones estructurales sociopolíticas adecuadas, podrían convertirse no sólo en el complemento de la gobernabilidad democrática sino en un verdadero hito hacia democracias de más alta intensidad.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En este punto se debe precisar el sentido que tienen en este ensayo las nociones de democratización y democracias de más alta intensidad. En primer lugar, por democratización se entiende el conjunto de procesos sociopolíticos y económicos que conducen en términos analíticos (y por lo tanto, armónicamente en el sentido de la construcción de un tipo ideal), primero de un régimen autoritario a un régimen democrático, y posteriormente a la consolidación de éste último. De este modo, en la "primera fase" se encuentra el proceso general de la transición política, que inicia con los subprocesos de liberalización política y económica y que finaliza con la destrucción de las instituciones de dominación del viejo régimen. Y en la "segunda fase" está el proceso general de la consolidación democrática, que inicia con el subproceso de la alternancia, y que depende para su realización de nuevos arreglos institucionales dentro de la instauración democrática. Ver: Linz, Juan J. (1990). Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* REIS, 50. Recuperado de: [http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_051\\_03.pdf](http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_051_03.pdf) [Consultado: 8/9/16]; Cansino César (2012). De la transición continua a la instauración democrática fallida. El caso de México en perspectiva comparada. *Tia-melaua Revista de Ciencias Sociales*, N. 32, pp. 6-29. En segundo lugar, en el marco de la democratización, la noción de democracia de más alta intensidad se circunscribe a la fase de la consolidación democrática, y se refiere al aumento de la calidad de los regímenes, en el sentido de la transformación de las democracias procedimentales (derecho al voto, elecciones libres, competencia electoral abierta, pero con ciudadanía sin protagonismo después del proceso electoral) en democracias de más alta intensidad (plenas libertades de asociación, de expresión etc., diversificación de fuentes de información) y posteriormente en democracias de aún más alta intensidad (gobierno abierto, transparencia en actos de gobierno en términos de responsabilización y responsabilidad, y condena a la corrupción). Ver: Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Red GEALC*, (5), 4-33. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf> [Consultado: 17/1/17]

Este ejercicio de análisis es precisamente el objetivo de este ensayo, y para realizarlo se ha dividido en cuatro partes: en la primera se describirá el proceso de transición de la gobernanza tradicional (centrada en la dimensión de la eficacia de la gobernabilidad democrática) a la gobernanza moderna en el marco de la transformación de la sociedad postindustrial; en la segunda parte se expondrán las principales características de los modelos de Gobernanza Interactiva, Acción Pública, Gobierno Abierto; mientras que en la tercera parte se presentarán los principales rasgos de la gobernabilidad, y de su compleja relación con la democracia; y finalmente a modo de reflexión, se relacionarán algunos rasgos de los modelos de gobernanza moderna que complementan la perspectiva de eficacia dentro de la gobernabilidad, y que por consiguiente podrían representar avances en el sentido de elevar la calidad de las democracias en AL.

## **1. Del enfoque de la gobernanza tradicional al enfoque de la gobernanza moderna en el contexto de la sociedad postindustrial**

### **1.1 Las bases de la sociedad postindustrial**

En el proceso general de diferenciación estructural y funcional de las sociedades occidentales, como resultado de la conquista por parte de la racionalidad de espacios cada vez más grandes del cuerpo social,<sup>2</sup> se allanó el camino para el advenimiento de la sociedad postindustrial. Ésta erigió sus bases sobre grandes transformaciones en el sistema social (economía, trabajo y tecnología), en el sistema político (distribución del poder y regulación de los conflictos sociales) y en el sistema cultural (estructuras simbólicas). De manera más precisa, estas transformaciones se produjeron en al menos cinco dimensiones generales, que luego se constituyeron en los cimientos de las sociedades contemporáneas: el conocimiento teórico como principio axial de la sociedad, el cambio de una economía de bienes

a una economía de servicios, la consecuente redistribución ocupacional, el control de la tecnología para orientar el futuro de la sociedad, y una nueva tecnología intelectual para la toma de decisiones dentro de la complejidad organizada.

Con la organización de la sociedad alrededor del conocimiento de tipo teórico, en la búsqueda de control social, dirección de la innovación y del cambio, el desplazamiento de parte importante de las actividades económicas al sector de los servicios provocó el traslado del lugar de trabajo de la fuerza laboral. Ésta pasó progresivamente de las fábricas industriales al comercio, las finanzas, el transporte, la recreación, la investigación, la educación y el gobierno. Lo que suscitó una redistribución ocupacional, es decir, una transformación del tipo de trabajo desempeñado por la fuerza laboral, ganando preeminencia las ocupaciones de cuello blanco (trabajadores profesionales especializados: técnicos, ingenieros y científicos) sobre las ocupaciones de cuello azul (trabajadores semi-especializados: obreros de fábricas).

En este contexto se comenzó a controlar la tecnología para la exploración de nuevas formas y mecanismos tecnológicos que permitiesen mantener la capacidad y el rendimiento productivo del capitalismo avanzado, tratando de evitar los estancamientos en la sociedad.

Sin embargo, la transformación más profunda a partir de esta centralidad del conocimiento teórico aplicado a la innovación tecnológica, fue el estrechamiento del entramado social y su determinación del ritmo del cambio social, expresado en el crecimiento de la complejidad mediante la multiplicación de interacciones en cuanto a formas e intensidades. Este fenómeno favoreció un cambio de escalas que se materializó en ciudades más grandes, organizaciones más complejas, y espacios políticos más anchos que empezaron a desbordar el ámbito de lo estatal.

Este crecimiento exponencial de la complejidad trajo consigo los problemas acerca de cómo dirigir y coordinar estos sistemas con

<sup>2</sup> Con este término se está haciendo referencia a la sociedad como el sistema general compuesto por los subsistemas del sistema social, sistema político y sistema cultural.

demasiadas variables de interacción, para que consiguieran los resultados específicos trazados en su organización. Fue así que se creó para la cuestión de la toma de decisiones una nueva tecnología intelectual, que sustituyó juicios intuitivos por algoritmos, permitiendo la definición de acciones racionales y la evaluación de los medios para su realización, tratando de encontrar siempre la solución óptima, a saber, aquella que maximiza los resultados (Bell, 1976).

### **1.2 De la gobernabilidad a la gobernanza**

Frente a la cuestión de cómo dirigir y coordinar la complejidad, las medidas de control político se volvieron centrales en la sociedad, abriendo las disyuntivas entre decisiones tecnocráticas y decisiones políticas, y entre la necesidad de establecer más reglas para controlar la complejidad, y la petición de mayor libertad y autonomía por parte de los actores de los sistemas. En este marco la discusión de la Ciencia Política en los años setenta del siglo XX, giró en torno a las complicaciones crecientes que tenían que afrontar los gobiernos para dirigir las democracias postindustriales.

En 1975 el sociólogo francés Michel Crozier, el politólogo estadounidense Samuel Huntington, y sociólogo japonés Joji Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral<sup>3</sup> el informe sobre “la gobernabilidad de las democracias”. La tesis central de este informe consistía en que los problemas de ingobernabilidad en los países industriales avanzados (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón) se debían a la sobrecarga de demandas sociales con la que lidiaba el Estado de bienestar. Éste, en la búsqueda de crecimiento económico, ocupación plena, y potencialización de los derechos humanos, tuvo que cargar con el costo de la inflación, el déficit público y la presión fiscal, y con la incapacidad de resolver problemas sociales y económicos a largo plazo (Majone y La Spina, 1993, pp. 197-198).

<sup>3</sup> La Comisión Trilateral es una organización creada en 1973 por dirigentes empresariales de Estados Unidos, países de la Unión Europea y Japón, con el propósito de fortalecer la cooperación en diversas áreas del sistema-mundo. Ver: <http://trilateral.org/>

En consecuencia, la solución para esta situación, según los autores del informe, se hallaba en el “adelgazamiento” del Estado a través de la desregulación, y en la devolución a la sociedad de responsabilidades que se habían asumido como exclusivas del gobierno (Serna de la Garza, 2010, pp. 22-23). De esta forma, los cambios propuestos se concentraron en un primer momento en identificar y resolver las fallas que dentro del enfoque tradicional de gobernanza, centrado en la gobernabilidad, impedían el incremento de la capacidad de gobernar del gobierno.<sup>4</sup> Pero cuando se observó que los gobiernos que eran fiscal y administrativamente poderosos, también tenían graves dificultades para cubrir las demandas sociales y gestionar lo público, se constató que el cambio debía ser estructural y llevar a otro enfoque de gobierno.

El desbordamiento de lo público del ámbito estatal hizo que se volteara la mirada hacia el mundo social, hacia actores privados y organizaciones sociales, que con sus propios recursos y capacidades de autorregulación se estaban haciendo cargo de sus problemas. Los mismos problemas frente a los cuales las capacidades de los gobiernos en legislación, coacción, imposición fiscal y servicios sociales universales habían resultado ineficaces (Serna de la Garza, 2010, p. 24-25). De este modo, la transformación central que se operó en este viraje de perspectiva consistió en la modificación del principio de interacciones unidireccionales gobernante-gobernado, sobre el que estaba fundamentado el modelo tradicional de gestión pública. Y con esto se prestó mayor atención el empoderamiento de la sociedad

<sup>4</sup> Precisamente una de las fallas que impedían el incremento de la capacidad del gobierno para cubrir demandas sociales de forma eficiente tenía que ver con el aparato administrativo centrado en el paradigma burocrático, y desfasado respecto a los retos impuestos por la sociedad postindustrial. Según Michel Crozier, mientras que el motor de la sociedad industrial había sido la racionalización y su ciclo había sido la producción en masa-consumo masivo, el motor de la sociedad postindustrial era la innovación, y su ciclo la alta tecnología-servicio. Y este nuevo motor y ciclo de la sociedad eran completamente ajenos al paradigma burocrático, ya que mientras éste se fundamentaba en las relaciones sociales verticales y en la especialización de funciones, el nuevo motor necesitaba para funcionar relaciones ágiles y más horizontales, y una comprensión holística de los clientes a través de su satisfacción en los servicios. En suma, la transición y el cambio de sociedad afectó directamente al aparato administrativo del Estado, ya que en última instancia sus operaciones consisten en “prestar servicios a una sociedad de servicios”. Ver: Crozier, M. (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *CLAD Reforma y Democracia*, (7), p. 2.

para que asumiera un rol activo, y pasara de ser objeto de intervención a sujeto de solución.

De manera que el enfoque moderno de la gobernanza, en oposición al enfoque tradicional, se fundamentó en el principio de interacciones bidireccionales entre gobernante y gobernado, proponiendo con esto formas de gestión de lo público que respondieran a las situaciones empíricas vigentes de las sociedades postindustriales, creciente porosidad en los límites entre Estado y sociedad, y la necesidad de que entre estos actores se crearan responsabilidades compartidas y se desarrollaran relaciones de cooperación, para afrontar con éxito los desafíos de la diversidad, dinámica y complejidad de los problemas sociopolíticos (Kooiman, 2003, pp. 60-61).

## 2. Modelos de Gestión Pública dentro del enfoque moderno de la gobernanza

Existen diferentes modelos de gestión<sup>5</sup> cuyas características se ajustan al enfoque moderno de gobernanza, y en primera instancia se diferencian entre sí a partir de su orientación principal hacia uno de los actores de la relación bidireccional: gobierno o sociedad. Por ejemplo, el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) se concentra en la reforma de estructuras y procesos de organización de la administración pública, para la consecución de un mejoramiento funcional de las capacidades del gobierno en términos de eficiencia en la prestación de servicios sociales.<sup>6</sup> Pero hay otros modelos como la Gobernanza Interactiva, la Acción Pública y el Gobierno Abierto que proponen una sociedad empoderada con capacidad de intervención en la gestión de lo público, y en ese sentido, proponen el desarrollo de relaciones de cooperación sociedad-gobierno.

<sup>5</sup> La gestión es el nombre que reciben las interacciones complejas gobierno-sociedad debido a su sentido bidireccional (Kooiman, 2003, pp. 60-61).

<sup>6</sup> El modelo de la NGP con su definición del gobierno como estructura técnica cuyo único fin es la prestación de servicios, y que como tal debe fundamentarse en la eficiencia, la racionalidad, el mérito (resultados), y la evaluación (Arellano y Cabrero, 2005), es un instrumento para la búsqueda del incremento de las capacidades del gobierno desde la perspectiva de eficacia de la gobernabilidad. A causa de que el objetivo de este ensayo son los modelos de gestión pública orientados principalmente hacia la sociedad, el modelo de la NGP no será abordado explícitamente.

### 2.1 Gobernanza interactiva

El modelo de la Gobernanza interactiva tiene una connotación descriptiva y una normativa; la primera se enfoca en el aspecto situacional de los problemas sociopolíticos, y la segunda alude a la forma adecuada de gobernar una sociedad a partir de este aspecto.

Con base en esto, el sentido descriptivo de este modelo se refiere en primer lugar al crecimiento de las interacciones entre gobernante-gobernado en la segunda mitad del siglo XX, bajo la necesidad de reconstruir la capacidad de dirección de las sociedades, en las que ningún actor por sí solo (público o privado) cuenta con el conocimiento y la información suficiente para solucionar los problemas complejos (Kooiman, 2003, p. 61).

Y en segundo lugar, se refiere a que la consecuencia concreta de este incremento de interacciones, es que diversas políticas sociales y servicios públicos se han empezado a realizar desde mecanismos de mercado y de participación de actores sociales. Por lo que se han introducido formas de asociación y de cooperación que vinculan al gobierno, al sector privado y a organizaciones sociales (Aguilar, 2008, p. 84, citado en Serna de la Garza, 2010, p. 35)

Así, desde la connotación descriptiva, y según Kooiman (2003):

*El gobierno interactivo o sociopolítico será considerado como los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo... (P. 58)*

(La cursiva es del autor)

En cuanto a la connotación normativa de la gobernanza interactiva, ésta parte de la idea del aprovechamiento que se podría obtener del reconocimiento de esta situación de complejidad en la que se desarrollan los fenómenos sociopolíticos, para hallar soluciones y crear oportunidades. Por consiguiente, desde este reconocimiento de las características de la situación de las sociedades postindustriales, habría entonces una forma apropiada y correcta de gobierno, a saber, un buen gobierno. Este buen gobierno, con la concientización acerca de las limitaciones del enfoque tradicional y la remodelación de sus actividades a través de la institucionalización de mecanismos de cooperación con actores privados y sociales, sería entonces la condición sin la cual un país no podría aspirar al desarrollo.

Ahora bien, a causa de la complejidad de las interacciones bidireccionales de gobierno, que son sólo un tipo de interacción sociopolítica, éstas pueden agruparse en tres tipos diferentes de gobierno, que corresponden a los modos de gobernanza interactiva: autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico.

El autogobierno parte del rasgo autopoietico de los sistemas sociales, que implica clausura operativa, autorreferencia, autoorganización y autodirección, y en consecuencia una separación con los sistemas políticos (gobierno). Esto significa, que hay espacios del sistema social con la capacidad para gobernarse según modelos internos, y que por consiguiente cuentan con márgenes de autonomía de acción respecto a las decisiones desde el sistema político.

El cogobierno son formas horizontales de gobierno en las que diversos actores se relacionan por medio de la cooperación, coordinación y colaboración, pero sin que haya un actor dominante o alguien que asuma funciones de gobierno. Y el gobierno jerárquico corresponde al modelo clásico de intervención gubernamental en los asuntos sociales mediante el derecho, la regulación y políticas implementadas por el

aparato administrativo burocrático (Kooiman, 2003, pp. 64-70).

Desde la gobernanza interactiva, en su aspecto descriptivo y normativo, la combinación de estos tres modos de gobierno no sólo ocurre cada vez más dentro de la sociedad postindustrial, sino que además es una mezcla necesaria para estructurar un buen gobierno (eficaz y orientado al desarrollo).

## **2.2 Acción Pública**

Si el modelo de Gobernanza Interactiva con sus modos de autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico enfatiza el equilibrio que debe existir en las interacciones bidireccionales gobernante-gobernado, el modelo de la Acción Pública define un marco analítico propio para las intervenciones de la sociedad en la gestión de lo público.

En el escenario ya descrito de desbordamiento de lo público del ámbito estatal, el gobierno como fuente de soluciones a los problemas sociopolíticos es sólo una entre varias opciones con las que cuenta la sociedad. Lo que significa que dentro de la gobernanza moderna hay una relativización de la legitimidad del gobierno para calificar problemas y construir soluciones.

Es así como desde el enfoque tradicional de gobernanza, centrado en la capacidad de gobernar del gobierno y por consiguiente en las actividades de éste como productor de efectos en la sociedad, la perspectiva de política pública es adecuada. Porque se fundamenta en un postulado de estatocentrismo, que responde a una realidad empírica en la que el Estado (en el sentido amplio: poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial) ocupa una posición hegemónica en la solución de los problemas sociopolíticos, con sus modalidades de intervención pública (Thöning, 1997, pp. 22-24).

No obstante, en las realidades empíricas complejas de las sociedades industriales avanzadas, en las que los problemas y soluciones son sociopolíticos porque son coproducidos por

el gobierno, actores privados y organizaciones sociales, la perspectiva de la política pública resulta estrecha. Las soluciones a estos problemas ya no están determinadas exclusivamente por el trabajo político y administrativo del gobierno, ni por el tipo de políticas públicas (reglamentaria, distributiva, redistributiva y constitutiva). Se necesita una perspectiva amplia que también contenga "... la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos" (Thöenig, 1997, p. 28).

Esta perspectiva amplia es la Acción Pública, y al colocar el acento en la sociedad y no en el Estado se constituye en un marco de análisis que complementa a la perspectiva de la política pública, y que permite describir y explicar mejor ciertos aspectos de la nueva realidad empírica.

### 2.3 Gobierno Abierto

El crecimiento exponencial del potencial de las interacciones bidireccionales gobernante-gobernado gracias a la rápida evolución del internet en la primera década del siglo XXI, ha relanzado las cuestiones alrededor de la posibilidad real de gobiernos abiertos, caracterizados por poseer niveles más altos de transparencia (Estado), de participación (ciudadanía), y de cooperación (Estado-ciudadanía). La aceleración y multiplicación de interdependencias sociopolíticas como consecuencia de procesos sociales de integración y diferenciación más intensos y diversos, ha planteado con muchas expectativas la cuestión acerca de la desaparición por completo de los límites entre sociedad y Estado. Y con esto, la institucionalización de una "nueva filosofía de gobierno", con nuevas prácticas políticas entre gobernantes y gobernados. El modelo de gobierno abierto se circunscribe dentro de estas expectativas, y propone una transformación completa de la base cultural de las interacciones de gobierno.

De manera general, para el gobierno (y para todo el Estado en sentido amplio) la propuesta consiste en primer lugar en la implementación

de prácticas de transparencia (*accountability*) entre los funcionarios. Estas prácticas se fundamentan en la voluntad del funcionario y (o) en la exigencia a éste por parte del ciudadano, de renunciar al secreto aun con el costo evidente de resignar valor de la información en términos de poder. Y en segundo lugar, y en relación con estas prácticas, es necesario la creación de espacios para el fortalecimiento de la relación de gobierno en el sentido gobernado-gobernante, a través de la reglamentación de mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión de lo público.

Con relación a la sociedad, esta nueva forma de gobierno implica la renuncia por parte de los ciudadanos al *free riding*, y en consecuencia la apropiación de un rol activo en la gestión de lo público, que los transforme en actores políticos.

El cambio de cultura política que plantea el modelo de Gobierno Abierto se sitúa en el límite entre lo fáctico (lo que es) y lo normativo (lo que debería ser), a causa precisamente de la calidad de la información y el conocimiento como recurso de poder y de la capacidad y voluntad de la ciudadanía para actuar políticamente. En este sentido, su propuesta normativa se encuentra directamente vinculada a los procesos de democratización, con la instauración de democracias de aún más alto nivel que vayan más allá de los aspectos procedimentales y el establecimiento de libertades. Primero con la institucionalización de mecanismos de responsabilización como requisito mínimo, con los que la ciudadanía pueda exigir a los funcionarios respuestas por su gestión, y condenarlos por actos de corrupción. Estos mecanismos son el requisito mínimo porque se puede elevar aún más el nivel de la cultura de la transparencia, con la incorporación por parte de los funcionarios del *habitus* de la responsabilidad (*accountability*), que determina la voluntad propia a rendir cuentas a la ciudadanía, sin la necesidad de la mediación de coerción externa alguna.

Y segundo, con el desarrollo de procesos de empoderamiento ciudadano que permitan

conocer los derechos individuales y colectivos, desarrollar la capacidad para ejercerlos, y perfeccionar aptitudes de análisis para utilizarlos de la mejor forma en la intervención de lo público, en la búsqueda de soluciones a los problemas y de creación de oportunidades<sup>7</sup> (Oszlak, 2013, pp. 16-24).

### 3. La Gobernabilidad democrática

#### 3.1 Rasgos de la noción de Gobernabilidad

En primer lugar, la gobernabilidad es una cualidad de la relación de gobierno, es decir, de la relación entre gobernante y gobernado, y no una cualidad propia sólo del gobierno o de la sociedad, por lo que es sólo a partir de la relación compleja entre ambos actores que se puede empezar a hablar de condiciones de gobernabilidad (Camou, 2013, p. 15).

En segundo lugar, la gobernabilidad está constituida por los elementos de la legitimidad, la eficacia y la estabilidad, los cuales han sido aportados por corrientes filosóficas y científicas dentro del estudio de la política. Así por ejemplo, dentro de la corriente del buen gobierno, la gobernabilidad adquiere su singularidad en la legitimidad del ejercicio del poder, enfocándose en la calidad de la acción gubernamental, evaluada sobre los criterios normativos de la razón, la justicia y el orden, que permiten condiciones para una vida digna. En tanto que dentro de la corriente de la razón de Estado, la gobernabilidad se encuentra dentro de la dimensión eficacia/eficiencia del ejercicio del poder, concentrándose así en la gestión gubernamental que alcanza metas a mínimo costo.

Y por último, dentro de la corriente de la estabilidad política la gobernabilidad está condicionada al problema del orden político, en donde un sistema social es más gobernable mientras tenga la capacidad para adaptarse y flexibilizarse frente a cambios en los órdenes económico, político y social.

Con base en la articulación de estos principios de legitimidad, eficacia y estabilidad política de la gobernabilidad, y de su ubicación dentro de la relación de gobierno, el sociólogo Antonio Camou propone entonces una definición amplia del fenómeno en el sentido de “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (Camou, 2013, p. 22), en donde la eficacia gubernamental y la legitimidad social se vinculan positivamente, produciendo la estabilidad del sistema político.

#### 3.2 Grados de Gobernabilidad

Ahora bien, tradicionalmente este estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y respuestas gubernamentales ha sido interpretado con valores absolutos, dicotómicos y polarizados. El equilibrio (o en su defecto el desequilibrio) entre demandas y respuestas se plantea muchas veces en términos abstractos y sin referencias empíricas particulares a los contextos de cada sociedad, es por esto que desde el sentido común se habla tradicionalmente desde dos situaciones tipo/ideal: gobernabilidad e ingobernabilidad. Identificándose con la primera un gobierno perfecto, capaz de procesar todas las demandas sin importar la factibilidad de las mismas, o la disponibilidad de recursos, y en sentido opuesto, vinculándose la ingobernabilidad con el colapso de la relación de gobierno, a partir de la incapacidad absoluta de los gobernantes para el procesamiento de las demandas.

No obstante, hay dos factores que impiden una aproximación a la gobernabilidad en los términos absolutos de los tipos/ideales, estos son: la percepción social y la organización social de los actores. Con la percepción social (configurada a partir de valores y creencias) los actores interpretan situaciones sociales, económicas y políticas concretas, y de acuerdo con su conformidad o inconformidad sobre éstas, por medio de su grado de organización pueden (o no) replantear la relación de gobierno.

<sup>7</sup> Los límites a este proyecto de gobierno normativo los representan la voluntad política de los gobernantes y funcionarios a transparentar su gestión y abrir espacios de cogobierno, y la voluntad cívica de los ciudadanos a participar en el gobierno, restringida a su vez por la existencia del momento de oportunidad.

La cuestión es que tanto la percepción como la organización son elementos que adquieren su especificidad dentro de cada organización social, en los procesos de estructuración de las prácticas históricas de vinculación gobernante-gobernado (Camou, 2013. p. 26). Por lo que cada sociedad en relación con su Estado configura su propio patrón político, que determina la forma y el contenido de las demandas, las respuestas usuales, y los principios y las reglas mediante los cuales se resuelven. Entonces, partiendo de este reconocimiento de la contextualización de los equilibrios y desequilibrios en los marcos de usos y costumbres de cada organización social, es correcta la afirmación acerca de que todas las sociedades son a la misma vez gobernables e ingobernables en diferentes grados. Lo que genera la necesidad de construir nociones intermedias que describan adecuadamente las diversas situaciones de gobernabilidad en la escala, como por ejemplo: gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad, y crisis de gobernabilidad.

Frente a la situación de gobernabilidad ideal que designa el equilibrio perfecto entre demandas y respuestas, y a la situación de ingobernabilidad que determina la ruptura de la relación de gobierno en una sociedad, las otras tres nociones son matices graduales de desequilibrios o anomalías que se pueden presentar en sectores como la seguridad, política, economía, etcétera. De ahí que la gobernabilidad normal aluda a una situación en la que el desequilibrio entre demandas y respuestas varía dentro de márgenes tolerados y esperados por la comunidad. Mientras que el déficit de gobernabilidad ya designa una situación en donde el desequilibrio es percibido como inaceptable por actores que están políticamente organizados, y que por lo tanto tienen la capacidad para amenazar el statu quo de la relación de gobierno. Y la crisis de gobernabilidad ya indica que hay proliferación de desequilibrios en diversas áreas, que además de resultar intolerables para los ciudadanos, por su diversificación colocan en amenaza la relación de

gobierno y la estabilidad del orden político (Camou, 2013, pp. 27-28).

Por último, estas situaciones de anomalías en forma de desequilibrios entre demandas y respuestas se pueden presentar en cuatro ámbitos de acción de los sistemas políticos: la capacidad del gobierno para mantener (y o recuperar) la ley y el orden (cumplimiento de legislación, políticas gubernamentales, ejecución de órdenes de gobierno); la capacidad del gobierno para gestionar eficazmente la economía; la capacidad del gobierno para generar bienestar social; y el mantenimiento de la estabilidad institucional, a través de la capacidad del sistema político para gestionar la apertura de espacios democráticos, que promuevan la participación de nuevos individuos y grupos sociales en la toma de decisiones vinculantes.

### **3.3 La relación compleja entre gobernabilidad y democracia**

A diferencia de la democracia que es una forma de gobierno,<sup>8</sup> la gobernabilidad es un estado, propiedad o cualidad que indica el grado de gobierno ejercido en una sociedad, como resultado del equilibrio (o desequilibrio) entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta del gobierno. Y la complejidad de la relación entre ambas se encuentra definida, tanto en un sentido positivo como en uno negativo, por la naturaleza de las instituciones democráticas. En consideración a los aspectos positivos de la relación, la democracia crea condiciones para una buena gobernabilidad a partir de: la generación de legitimidad con base en el respeto a las libertades y derechos; un marco normativo y de leyes acorde al gobierno eficiente de una sociedad pluralista; y la estabilidad política a largo plazo que la caracteriza.

Pero la democracia también puede crear obstáculos para el buen gobierno (en términos de interacciones unidireccionales gobernante-gobernado), a causa de la sobrecarga interna

<sup>8</sup> Forma de gobierno "caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos". Ver: Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia* (1.ª ed.) México: FCE, p.14

(+ demandas – respuestas) y de la dificultad de las instituciones tradicionales de representación para articular intereses. En relación a la sobrecarga, ésta viene dada por la misma funcionalidad institucional democrática; facilitación de las demandas a los ciudadanos, y procedimientos lentos para toma de decisiones y resolución. Mientras que la limitación externa está dada, por la dificultad de las instituciones tradicionales de representación para integrar los múltiples intereses en una sociedad compleja (por ejemplo: trabajo, capital, cultura, género, etc.)

Es precisamente en el tratamiento de estas limitaciones que el enfoque moderno de la gobernanza puede contribuir, primero formulando una relación bidireccional gobernante-gobernado, y segundo colocando el acento en la sociedad con los modelos de Gobernanza Interactiva, Acción Pública y Gobierno Abierto. De esta forma, se ampliarían los espacios de representación con nuevas instituciones de agregación de intereses y de toma de decisiones, con los que gobierno, actores privados y organizaciones sociales conseguirían afrontar con éxito los problemas sociopolíticos complejos, dinámicos y diversos de la sociedad postindustrial.

### **Reflexión final: Elementos de los modelos de gobernanza moderna que contribuyen al incremento de la calidad democrática**

#### ***La construcción de gobernabilidad democrática en el contexto de la democratización latinoamericana***

En el contexto de la Tercera Ola, América Latina avanzó de forma general en la dirección de la consolidación de regímenes democráticos procedimentales, fundamentados principalmente en la consolidación de sistemas electorales competitivos. Sin embargo, en cuanto al criterio de la gobernabilidad democrática en términos de qué tan bien funciona el gobierno y el Estado dentro del régimen democrático (calidad democrática), por medio de la eficacia/eficiencia de

políticas públicas que aumenten niveles de bienestar integral, los resultados son deficientes y altamente heterogéneos dentro de la región (Mainwaring y Scully, 2009, pp. 130-133). Y esta situación se explica en parte gracias a que la construcción de gobernabilidad democrática, con niveles altos de calidad democrática en las sociedades industriales avanzadas, ya no es un proceso exclusivamente político. Además de los requerimientos políticos procedimentales (Estado de derecho, elecciones competitivas que legitimen el ejercicio de poder, etcétera.), se requieren ajustes en la administración pública en el sentido de la apertura hacia los modelos del enfoque de la gobernanza moderna. Puesto que dentro de este ámbito la eficacia/eficiencia de las políticas públicas se consigue sobre la base de la deliberación pública (participación ciudadana en la calificación de los problemas, la definición de las soluciones, y la vigilancia de los resultados), y la profesionalización del servicio público, que agregando conocimiento técnico a los procesos de gobierno, abre espacios a la deliberación (Merino, 2003, P. 65-66).<sup>9</sup>

#### ***Las contribuciones de la gobernanza moderna a la calidad democrática***

¿Qué se necesita para elevar la calidad democrática de las democracias en América Latina? Propuesta esta cuestión desde el ámbito de la gestión pública, parte de la respuesta se encuentra en la apertura hacia el enfoque moderno de la gobernanza, y concretamente hacia los modelos que fundamentados en interacciones bidireccionales, se enfoquen principalmente en las capacidades de los actores del mundo social.

Así, el modelo de la Gobernanza Interactiva aporta en su sentido descriptivo y normativo la necesidad de una mezcla equilibrada entre las

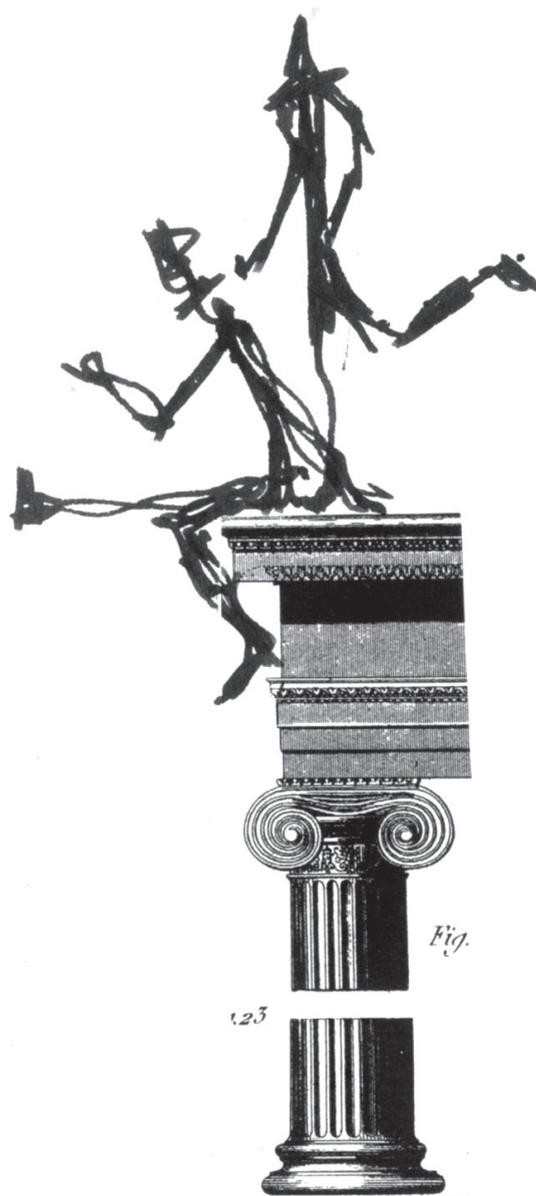
<sup>9</sup> La calidad democrática es sólo una de tres dimensiones de la gobernabilidad democrática, ya que además está la competencia del Estado, y el crecimiento económico. Dentro de la competencia del Estado se encuentran las capacidades del gobierno para mantener (o) recuperar la ley y el orden, y dentro del crecimiento económico se circunscriben las capacidades del gobierno para gestionar adecuadamente la economía y generar bienestar social con políticas públicas.

formas de autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico, en donde actores sociales, privados y gubernamentales construyan la capacidad de dirigir sociedades complejas.

Dentro de este mismo enfoque, el modelo de Acción Pública se encarga de construir un marco analítico para describir y explicar adecuadamente las soluciones y oportunidades creadas desde el sector privado y las organizaciones sociales en los espacios de deliberación de las interacciones gobernados-gobernantes, y que vienen a complementar o a reconfigurar las políticas públicas implementadas desde la gobernabilidad democrática.

Por último, el modelo de Gobierno Abierto construye una nueva base cultural para las interacciones políticas, consolidando desde el límite de lo normativo una propuesta de gestión de lo público, en la que el gobierno abre espacios de deliberación para cooperar con la ciudadanía, y se prepara para incorporar el *habitus* de la responsabilidad para la rendición de cuentas de su gestión. Y en la que los ciudadanos se empoderan para tener la capacidad de ejercer control político sobre los funcionarios con mecanismos de responsabilización.

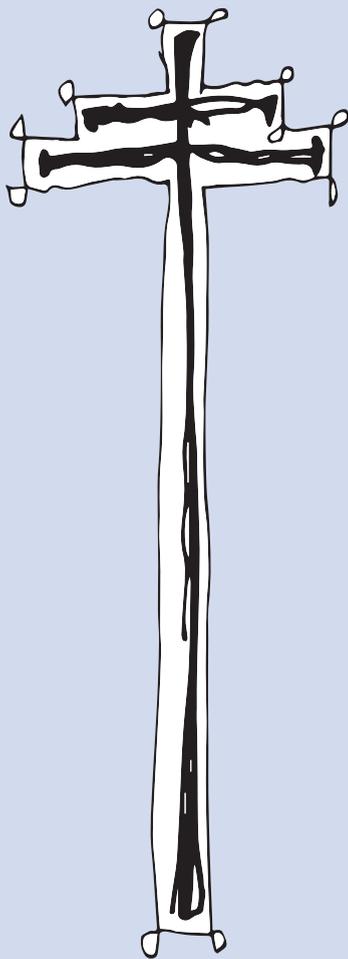
Son estas contribuciones las que pueden permitir a la gobernabilidad democrática superar las restricciones del enfoque de la gobernanza tradicional y sus interacciones unidireccionales, y en este sentido, incidir en la construcción de regímenes democráticos de aún más alta intensidad en la región. A medida que la sociedad avanza en la dirección de una mayor complejidad en las interacciones de gobierno, y que como resultado los límites entre el sistema social y político se desvanecen esparciendo el fenómeno político en toda la sociedad, pareciera que lo normativo en términos de mayor transparencia, participación y cooperación se vuelve cada vez más fáctico. ■



## Referencias.

- Aguilar Villanueva, L. (2008). *Gobernanza y gestión pública* (1st ed., p. 84). México: FCE.
- Arellano, D. & Cabrero, E. (2005). La nueva gestión pública y su teoría de las organizaciones: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Revista Gestión Y Política Pública*, XIV (003), 599-618. Recuperado de: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XIV\\_NoIII\\_2dosem/06ARELLANO.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIV_NoIII_2dosem/06ARELLANO.pdf) (Consultado: 15/1/17)
- Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad Post-Industrial: Un intento de prognosis social*. (2nd ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Cansino César (2012). De la transición continua a la instauración democrática fallida. El caso de México en perspectiva comparada. *Tla-melau Revista de Ciencias Sociales*, N. 32, 6-29.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia* (1st ed., p. 14). México: FCE.
- Camou, A. (2013). *Gobernabilidad y democracia*. (1st ed., pp. 15-40). México: Instituto Electoral Federal.
- Crozier, M. (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *CLAD Reforma y Democracia*, (7), 2.
- Kooiman, J. (2003). *Gobernar en Gobernanza*. Ponencia, Barcelona. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf> (Consultado: 17/1/17)
- Linz, Juan J. (1990). Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS*, 50. Recuperado de: [http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_051\\_03.pdf](http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_051_03.pdf) [Consultado: 8/9/16]
- Mainwaring, S. & Scully, T. (2009). América Latina. Ocho lecciones de gobernabilidad. *Journal Of Democracy En Español*, 1, 130.
- Majone, G. & La Spina, A. (1993). El Estado regulador. *Política y Gestión Pública*, II (2). Recuperado de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.II\\_No.II\\_2dosem/MG\\_Vol.II\\_No.II\\_2dosem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.II_No.II_2dosem/MG_Vol.II_No.II_2dosem.pdf) (Consultado: 18/1/17)
- Merino, M. (2003). El rompecabezas de la gobernabilidad democrática. En *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*. (1st ed., pp. 64-65). México: FCE.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Red GEALC*, (5), 4-33. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf> (Consultado: 18/1/17)
- Serna de la Garza, J. (2010). El concepto de gobernanza. En *Globalización y gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público*. (1st ed., pp. 22-23). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf> (Consultado: 19/1/17)
- *The Trilateral Commission*. (2017). *Trilateral.org*. Recuperado de <http://trilateral.org/>. (Consultado: 18/1/17)
- Thöenig, J. (1997). Política Pública y Acción Pública. *Gestión y Política Pública*, VI (1). Recuperado de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.VI\\_No.I\\_1ersem/TJ\\_Vol.6\\_No.I\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf) (Consultado: 19/1/17)

# Ricardo Arias Calderón: legado a la espera de herederos



*La muerte de Ricardo Arias Calderón, el pasado 13 de febrero, fue en lo personal un momento de reflexión y de encuentro.*

*Reflexión porque la partida de un hombre de su estatura moral, política e intelectual es y será siempre un vacío que sólo puede llenarse evocando su historia profesional: su trabajo por Panamá en una época de convulsiones y turbulencias en la región centroamericana, y una sólida formación intelectual que distinguió a muchos de los grandes líderes de la democracia cristiana en el Continente.*

*Demócrata por convicción, humanista de una pieza, Arias Calderón es, sin temor a exagerar, el último de una estirpe que entendió muy a tiempo su papel en la historia de su país y, con generosidad y desprendimiento, supo poner al servicio de esa causa un bagaje académico de bases sólidas, de raigambre cristiana pero con una visión universalista que entendió con claridad la importancia de una participación política que debía conformarse y fortalecerse a partir de la diversidad que enriquece a partir de las diferencias y, con base en esa pluralidad, construye desde ese sitio la palabra, el diálogo y el acuerdo, valores insustituibles para la democracia.*

*De esa reflexión vino la búsqueda y, después, el encuentro. Conocí a Ricardo en el año 2000, cuando junto a su esposa, mujer alegre y jovial, Teresita Yaniz de Arias, asistió al homenaje que el Partido Acción Nacional rindió a Carlos Castillo Peraza, tras su muerte en septiembre de ese año; ahí pronunció un discurso del que la memoria apenas guardaba esbozos y pinceladas vagas, pero la certeza de que había sido publicado en algún número de la revista Palabra, entonces dirigida por Federico Ling Altamirano.*

*Con ese dato Jesús Garulo, bibliotecario del Centro de Estudios, Documentación e Información del PAN, acudió a los tomos de esa publicación y revisó sus contenidos desde el primero, editado en 1987. Mi sospecha era que la amistad de Arias Calderón con Castillo Peraza, fundador de la revista, muy probablemente había generado participaciones anteriores que estarían ahí, a la espera de una razón para salir de nuevo a la luz.*



*El Dossier que preparamos para esta edición de Bien Común es el resultado de ese hallazgo, encuentro con cuatro conferencias que no requieren mayor presentación porque son por sí mismas una muestra, pequeña, sin duda, de la profundidad, actualidad y horizontes amplios del pensamiento de Ricardo Arias Calderón.*

*Su lectura, en lo personal, recuerda que si la democracia cristiana en la región ha padecido en la última década serios declives electorales y padecido las consecuencia de la difuminación conceptual que vino tras el llamado “fin de las ideologías”, es precisamente porque esa síntesis de formación doctrinaria y vocación política ha dejado de ser la regla no sólo de sus liderazgos sino, más grave aún, de sus cuadros y militantes.*

*Hoy asistimos, en cambio, a una especialización técnica que se traduce en grados académicos de gran calidad, sin duda, pero que son incapaces de insertarse de manera plena y activa en la praxis política; esto es, una incapacidad de asumir la política como una auténtica vocación. Por otro lado, cuando tal vocación existe, se acerca mucho más al liderazgo carismático que, no obstante, adolece de raíces que se hunden en la riqueza de un pensamiento milenarior y se convierten en el sustento de la actividad pública.*

*Al final, esas mutuas carencias se traducen en el presente de la mayor parte de la democracia cristiana en Latinoamérica: partidos pequeños, con grandes valores pero incapaces de presentarse como ofertas electorales que den respuestas eficaces y atractivas para un electorado que se aleja de la política –lo público– y se acerca a las soluciones simplistas, demagógicas, meramente pragmáticas –tecnocráticas– o francamente populistas.*

*Sirva la recuperación de estas cuatro conferencias, antecedidas por la declaración de la Organización Demócrata Cristiana de América con motivo de la muerte de Ricardo Arias Calderón –agradecemos a Francisco Jara la autorización para su publicación–, para mostrar el modo en que las ideas profundas pueden converger y dar forma a un pensamiento que, desde la política, es capaz de ofrecer una visión clara del porvenir, al tiempo que con su difusión buscamos honrar la memoria de quien fue constructor de un legado que aún espera que quienes seguimos su ejemplo estemos a la altura de tan espléndida herencia.*

Carlos Castillo

## Declaración ODCA ante el fallecimiento del ex Vicepresidente de Panamá, Ricardo Arias Calderón

La Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) expresa su dolor y consternación ante el lamentable fallecimiento del ex Vicepresidente de Panamá y ex Presidente de la ODCA y la IDC, Ricardo Arias Calderón, uno de los más destacados líderes de la Democracia Cristiana mundial y uno de los fundadores de la democracia panameña.

El líder del Partido Popular de Panamá (PP) y ex Vicepresidente de la República, Ricardo Arias (1933 – 2017), falleció en la noche del 13 de febrero a la edad de 83 años.

La ODCA se suma a la tristeza del Partido Popular de Panamá (PP), colectividad en la que militó Ricardo Arias, y del pueblo panameño al que sirvió como Vicepresidente entre 1990 y 1992. Al mismo tiempo, extiende sus más sinceras condolencias a su esposa, hijos y familiares.

Ricardo Arias Calderón nos honró como Presidente de la Organización Demócrata Cristiana de América, ODCA (1981 – 1985) y como Presidente de la Internacional Demócrata Cristiana, IDC (1995 – 1998 y 2000), períodos en que se convirtió en uno de los principales impulsores de nuestras ideas a nivel mundial.

Para la Organización Demócrata Cristiana de América



(ODCA), Ricardo Arias es un símbolo del humanismo integral, de las ideas y valores que son la razón de ser y la misión de nuestra organización y de la democracia cristiana en el mundo. Ricardo Arias demostró esa integridad humanista en las distintas facetas de su vida: como político cristiano, como hombre de Estado y servidor público, como líder internacional y como intelectual y maestro de nuevas generaciones en Panamá y América Latina.

Como político cristiano luchó por la democracia y el respeto a los derechos humanos en Panamá. Durante la dictadura militar se atentó contra su vida, fue exonerado de la Universidad de Panamá, encarcelado, golpeado, y exiliado, sin embargo, siempre lideró la resistencia pacífica por la democracia.

Como hombre de Estado y servidor público generó las bases de una democracia sin ejército, desde la Vicepresidencia de la República fue uno de los constructores de la democracia en Panamá y desde el Ministerio de Gobierno y Justicia impulsó la reforma constitucional que consagró una democracia sin Ejército.

Como líder internacional solidario apoyó la causa de la democracia y las libertades en América y en el mundo desde su brillante desempeño como Presidente de la ODCA y de la Internacional Demócrata Cristiana (IDC).

Como intelectual y maestro promovió la difusión de las ideas demócrata cristianas y fue uno de los autores del proyecto de Centro Humanista y Reformista que guía nuestra acción en la construcción de un mundo mejor y más humano.

Ricardo Arias Calderón fue un hombre íntegro y su testimonio de vida nos compromete y nos inspira para seguir trabajando por el humanismo cristiano y por la construcción de un mundo donde todos los hombres y mujeres puedan ser felices y lograr su pleno desarrollo y realización personal.

*Juan Carlos Latorre*  
Presidente de ODCA

*Francisco Javier Jara*  
Secretario Ejecutivo  
de ODCA

Santiago de Chile  
14 de febrero de 2017

## La ideología en los partidos políticos\*

Comencemos a partir de un hecho actual que todos hemos podido comprobar en mayor o en menor grado y que motiva en el fondo este seminario sobre “El presente y futuro de los partidos políticos en Iberoamérica”. El hecho es que está de moda cuestionar la viabilidad de los partidos políticos, por lo menos tal como los hemos conocido hasta estos últimos tiempos.

Los cambios en el sistema de partidos que se experimentan en muchos países y que a veces alcanzan la categoría de crisis, justifican la moda. Y partir de este cuestionamiento plantea con razón discusiones sobre las reformas y más ampliamente la “reingeniería” a la que deben someterse los partidos para renovarse y subsistir como instrumentos indispensables de la democracia.

He tenido la oportunidad recientemente de asistir a dos eventos internacionales sobre el tema. A finales de agosto, el Instituto para Asuntos Internacionales del Partido Demócrata de los Estados Unidos celebró en Chile un encuentro de dirigentes latinoamericanos sobre “Los desafíos y las estrategias” de los partidos políticos. Unas semanas más tarde, el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos celebró en Panamá un encuentro de los partidos

demócratas cristianos de la región sobre “El proceso de rediseño de los partidos políticos”.

En ambos casos se destacaron las diversas causas del cuestionamiento de los partidos. Por ejemplo, en el encuentro en Chile se señalaron como causas generales la globalización de la economía, el fin de la guerra fría, la revolución informática, el surgimiento de nuevos intermediarios políticos rivales de los partidos y el desencanto de la población de cara a los problemas sociales no resueltos. Y allí mismo se planteó la conveniencia de una gama de reformas, incluyendo, entre otras, la democratización interna, la transparencia y el control del financiamiento, la renovación de liderazgos y la mayor representatividad de los sistemas electorales.

A diferencia del seminario que hoy iniciamos aquí, nada se comentó en los dos eventos antes mencionados sobre el tema de la ideología de los partidos. Muchos comentarios formulados en ellos presuponían como válida la tesis en boga del fin de las ideologías.

### **La muerte de las ideologías**

En efecto, sobre todo después del término de la confrontación entre las dos superpotencias, a raíz de la desintegración de la Unión Soviética, se ha extendido una ideología difusa, incluso inconsciente, puesto que no se

reconoce como ideología, que pretende anunciar la muerte de las ideologías. De acuerdo con ella, esta muerte se produce porque habría prevalecido un modelo único y uniforme de modernidad.

El modelo prevaleciente postularía, en lo político, la democracia representativa sin veleidades participativas; en lo económico, el predominio del mercado, cuya lógica impondría la drástica reducción y subordinación del papel del Estado; en lo cultural, el pluralismo liberal, con el más alto grado de permisividad moral y social, y en lo internacional, la globalización, dentro de un contexto geopolítico unipolar.

Se llega incluso a considerar este modelo como un producto definitivo de la historia ya postular una especie de fin de la historia, según el argumento neohegeliano de Fukuyama.

Ello nos afectaría directamente a los partidos ideológicos. A los partidos demócrata cristianos nos afectaría doblemente. Primero, porque buscábamos ser partidos con identidad ideológica explícita y sistemática, no con ideología vergonzante y difusa. Segundo, porque nuestra ideología se planteaba como “tercera vía” entre el modelo marxista-leninista y el modelo liberal-capitalista, de manera que al ganar este último la partida, ya no quedaría un espacio ideológico entre modelos opuestos.

\* Ponencia presentada en el Seminario “Presente y futuro de los partidos políticos en Iberoamérica”, en San José de Costa Rica, el 27 y 28 de noviembre de 1995. Publicado en la revista *Palabra de Acción Nacional*, núm. 55, enero-marzo de 1996.

La política, habiendo perdido su dimensión de propuesta de modelos valorativamente contrapuestos y de lucha por ellos, quedaría reducida a la gestión administrativa del modelo ahora imperante. En estas circunstancias, la ideología no jugaría ya un papel importante en los partidos, los cuales se diferenciarían, más que todo, por sus formulaciones de soluciones técnico-burocráticas concretas a los problemas nacionales, especialmente a los de política económica específica. En realidad, junto con estas formulaciones y a través de ellas, las diferencias entre los partidos residirían en los liderazgos personales que se ofrecen y en los intereses socioeconómicos a los que se sirven.

De allí que, debido al debilitamiento de la identidad ideológica y de la correspondiente lealtad partidaria, la pertenencia a los partidos se vuelva cada día más aleatoria. Los cambios de partido y las disidencias partidarias se tornan casi rutinarios.

De allí también que otras organizaciones sociales aspiren directa o indirectamente a sustituirse a los partidos como intermediarios entre la población y el poder público. Surgen, por ejemplo, liderazgos empresariales o artísticos que se jactan precisamente de ser de origen extrapartidario e incluso “apolíticos” o “antipolíticos”. Los medios de comunicación asumen

con frecuencia el papel no de fieles informadores de la opinión pública, sino de moldeadores de la misma y de propulsores de determinadas agendas políticas. Llegan a estimular una actitud hipercrítica que descalifica a los partidos sistemáticamente, y deja así el espacio libre para el propio protagonismo político de los medios.

### ***Nuevo papel de las ideologías***

A medida que pasa el tiempo, sin embargo, se descubre que el papel de las ideologías ha cambiado, pero no ha desaparecido. En efecto, los componentes del modelo imperante —la democracia representativa, la economía de mercado, el pluralismo cultural y el sistema internacional globalizado— son susceptibles de una gran variedad de realizaciones.

Por ejemplo, la democracia representativa puede realizarse con una concentración del poder entre élites que se turnan en el ejercicio del gobierno o con una muy amplia movilidad y participación popular; con una organización centralista del Estado o con una organización descentralizada del mismo; con un sentido de franca integración regional o con una resistencia nacionalista a la misma.

La economía de mercado puede realizarse con un componente predominante de responsabilidad individualista o con un componente fuerte de

solidaridad comunitaria; con una desconfianza mutua entre el sector privado y el sector estatal o con una cooperación estratégica entre ambos; con una estructura empresarial de grandes sociedades anónimas o con una estructura empresarial de sociedades menores e incluso familiares.

La cultura pluralista puede realizarse con grados muy distintos de permisividad moral, de diversidad religiosa y de heterogeneidad étnica, es decir, con niveles y tipos de cohesión muy diferentes.

El sistema internacional puede globalizarse a través de una concertación elaborada por vía de organismos y de procedimientos multilaterales, o puede globalizarse a través del predominio de la única superpotencia restante; puede acompañar las políticas de libre comercio mundial de políticas compensatorias de cooperación en favor de las naciones menos desarrolladas, o puede desarrollar las políticas de libre comercio dentro de un contexto del llamado managed trade, que favorece sistemáticamente al pequeño número de los principales centros de desarrollo avanzado.

Esta variedad de realizaciones posibles de los componentes del modelo vigente da pie a la expresión de preferencias valorativas contrastantes y en esta medida plantea opciones ideológicas al respecto. La ausencia de estas opciones

conduce a un pragmatismo positivista y oportunista que vacía los componentes del modelo vigente de su capacidad de comprometer vitalmente a los seres humanos, de orientarlos idealmente en sus conductas y de satisfacerlos en sus aspiraciones espirituales de conjunto. Pretendiendo despojarse de preferencias valorativas y de opciones ideológicas que los interpreten y los condicionen, la democracia representativa, la economía de mercado, la cultura pluralista y el sistema internacional unificado, al mismo tiempo que prevalecen se debilitan y generan sus propias *perverswnes* o *regreswnes*.

Por lo demás, estos componentes del modelo no son tan universalmente vigentes como a veces se pretende. Se dan muchas veces con toda suerte de carencias y restricciones. Incluso pueden darse ciertos componentes del modelo desvirtuados por la ausencia de otros. Y allí donde están vigentes todos los componentes del modelo, éstos enfrentan viejos y nuevos retos a los cuales aún no han logrado responder adecuadamente. Basta señalar, por ejemplo, el reto de la acumulación de pobreza crítica y de crecientes inequidades sociales, el reto del narcotráfico y de la delincuencia común generalizada, y el reto de los conflictos de origen étnico y religioso.

Nada impide, por lo tanto, pensar en eventualidades

históricas en las que el modelo de democracia representativa, de economía de mercado, de cultura pluralista y de sistema internacional unificado se vea cuestionado desde el interior de él mismo y requiera nuevamente ser justificado valorativa y vitalmente.

### **Entre Estado y sociedad civil**

Las ideologías reaparecen, pero de una nueva manera. Durante las últimas décadas del siglo XIX y la mayor parte del siglo XX el Estado se convirtió progresivamente en lo que Octavio Paz ha llamado “el ogro filantrópico”, a la vez absorbente y proveedor. Dejó de servir a la sociedad civil como instrumento; para pretender moldearla a su imagen y semejanza. Politizó toda la sociedad civil, de acuerdo con la lógica política del conflicto amigo vs. enemigo. Confundió la dimensión ciudadana interna y la dimensión estatal externa en un concepto abarcador de “seguridad nacional”. Concentró la atención en la economía, como determinante de la política y de la cultura.

En función del Estado así concebido, las ideologías de entonces tenían la pretensión de englobar toda la realidad, de encerrarse en sí mismas, cada una en confrontación con las demás; de convertirse en armas de lucha geopolítica mundial y de deducir soluciones particulares de principios generales.

El marxismo-leninismo y el nacional-socialismo constituyeron los prototipos consumados de estas ideologías. Las demás confrontaban estos prototipos en cuanto a contenido, pero en alguna medida se veían obligadas a reproducir su formato.

A partir de los cambios que se producen en torno de 1989, se expresa una rebelión de la sociedad civil frente al Estado, de manera dramática con el desmantelamiento del Estado totalitario, pero también con el cuestionamiento del Estado asistencial o de bienestar, en cuanto a su caparazón burocrática y a su postura paternalista. El muro de Berlín cayó para los dos lados, aunque más repercutió la caída para el Este que para el Oeste.

La sociedad civil afirma su creatividad de cara al poder estatal. Se valoriza la solidaridad y la concertación en la acción cívica. Se interpreta el concepto de seguridad en función del desarrollo humano de la gente, al mismo tiempo que surgen los particularismos locales en tensión con las tendencias crecientes hacia la globalización. Emergen los valores culturales como condicionantes de la política y de la economía.

En función de esta nueva concepción de la sociedad, ahora las ideologías deben formularse como un núcleo de valores y principios, no como un todo de ideas ya elaboradas, como un núcleo dispuesto a la

interacción y colaboración con los demás, abierto a la pluralidad de circunstancias e identidades y expuesto a enriquecerse inductivamente a partir de experiencias concretas. Cabe, en consecuencia, liberarse de las formas características de los anteriores prototipos ideológicos.

Para responder al cuestionamiento actual, no se trata de desideologizar a los partidos. Los partidos políticos necesitan una ideología, pero una ideología de nuevo cuño. Los que no la profesan conscientemente, sufren inconscientemente de su carencia o la reemplazan con sustitutos espurios.

### **Renovación ideológica**

Hay lugar, incluso hay necesidad de partidos de ideología demócrata cristiana, o de ideología democrática, basada en un humanismo judeocristiano o integral.

Esta ideología no puede, sin embargo, plantearse como una “tercera vía”, entendida como la propuesta de un modelo de modernidad entre otros dos modelos contrapuestos, tal que lo sugería la encíclica *Quadragesimo Anno*, de Pío XI, en 1931, en función de un social cristianismo “corporativista”. Debe, por lo contrario, entenderse como la propuesta de una variante significativa de los componentes del modelo vigente, con miras a perfeccionarlos desde adentro de ellos mismos, tal que lo sugiere la

encíclica *Centesimus annus*, de Juan Pablo II, en 1991.

Además, hemos de formular y vivir nuestra ideología de la nueva manera, es decir, como ideología nuclear, no englobante, comunicante y no ensimismada; dispuesta a la colaboración, y no sólo al enfrentamiento; abierta a un amplio margen de realizaciones, con enriquecimiento inductivo a partir de la experiencia, y no con lógica meramente deductiva.

En el Documento de Base sobre los fundamentos y valores de referencia de la Democracia Cristiana, aprobado por la XI Asamblea General de la Internacional Demócrata Cristiana celebrada en Bruselas en junio de este año, se perfila este nuevo modo de entender la ideología.

“Vemos –dice el Documento– las debilidades de las ideologías, pero rechazamos un enfoque puramente pragmático de los problemas de la sociedad” (prólogo). También rechazamos, añade, “toda sistematización del pensamiento en un conjunto cerrado o dogmático” (No. 130). “Las certezas que nos proporcionaba la bipolaridad ya no existen. Hoy por hoy, la humanidad carece de paradigmas globales, universalmente comprensibles y concretos” (prólogo). Es más, “la verdad es trascendente; por consiguiente, no abarcable por el ser humano en su totalidad. Nuestro concepto de la libertad tiene como consecuencia la

posibilidad del error humano. Nadie puede concebir o construir una sociedad perfecta, exenta de conflictos y de males. Rechazamos, por lo tanto, todas las formas de totalitarismo, basadas siempre en aquella irrealizable pretensión” (No. 105).

De allí la importancia que el Documento de Base otorga a los fundamentos y valores de referencia, sobre la base de los cuales todos –mujeres y hombres– tenemos la responsabilidad de mejorar continuamente la sociedad en la que vivimos.

El primero de estos fundamentos y valores se formulan de la siguiente manera: “Partiendo de los valores judeocristianos o de los valores del humanismo integral, vemos en cada hombre y en cada mujer una persona, es decir, un ser humano único e insustituible, distinto de todos los demás, libre por naturaleza y abierto a la trascendencia” (No. 102).

“Valores judeocristianos o valores del humanismo integral”. A través de la expresión de esta equivalencia, elaborada por el filósofo católico Jacques Maritain, se afirma una voluntad de apertura con identidad que responde a la nueva manera de entender la ideología. Ya sea en Europa, en América Latina, en Asia o en África, la Internacional Demócrata Cristiana y los organismos que la configuran regionalmente se abren a la participación de los llamados “partidos populares”,

que en el abanico clásico de posiciones políticas se ubicarían en el “centro”. En efecto, se trata de partidos que se esfuerzan por conjugar los valores de la libertad, de la responsabilidad personal y de la limitación de los poderes del Estado dentro de la sociedad civil, con los valores de la igualdad, de la solidaridad comunitaria y de la función del Estado como garante del Bien Común.

### **Algunos principios**

Estos partidos a veces conjugan una pluralidad de tradiciones de pensamiento político, pero las unifican en torno a principios prácticos que coinciden con los principios característicos del pensamiento demócrata cristiano. Me refiero a principios como los siguientes:

- La vigencia indispensable de la ética en la política. El valor fundamental de los derechos humanos en la vida comunitaria, con exigente atención a la igualdad de derechos humanos entre mujeres y hombres, y entre pobres y ricos, a nivel de las dos distinciones más abarcadoras y raizales;
- La primacía de la sociedad civil. Sobre la base de la pluralidad de sociedades intermedias, comenzando por la familia, las cuales constituyen la subjetividad de la sociedad;
- La función rectora del Estado en la consecución del

Bien Común. De acuerdo con la norma de subsidiariedad, y la autoridad del Gobierno legítimo para conducir.

- La validez universal de la democracia dentro de un Estado de derecho. Por ende, la necesidad de la democratización, concebida como el establecimiento de la democracia donde no existe, su consolidación donde ya existe y su perfeccionamiento donde ya está consolidada.
- La opción por una economía de mercado con fuertes estructuras de solidaridad y justicia social, y además con efectiva sensibilidad ecológica.
- El compromiso con las políticas de productividad y equidad, “conducentes” al desarrollo humano sostenible;
- La voluntad de integración internacional por regiones, en el respeto a las identidades culturales;
- La contribución a un nuevo orden internacional pacífico, a través de la Organización de las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales, a través de la progresiva eliminación de armas y pruebas nucleares, y a través del libre comercio entre las naciones en el contexto de la justicia social internacional;
- El reconocimiento de la dimensión religiosa del hombre en la libertad de conciencia, como núcleo



central de una civilización de la fraternidad humana.

Estos Principios que surgen del encuentro del humanismo integral con las realidades de los nuevos tiempos, han de servirnos de vectores de nuestra acción política. Le han de dar su sentido, su dirección, su consistencia, en una palabra, su firmeza. Pero siendo nuestra acción política humana y, por lo tanto, falible, estos principios han de permitir también su reexamen, su revisión y su rectificación, en una palabra, su fluidez.

No, las ideologías no han muerto. Renacen bajo nuevos aspectos. Los partidos políticos, específicamente los demócratas cristianos, necesitamos un pensamiento político propio que inspire una acción política identificable. Pero tenemos que renovar nuestro pensamiento para poder renovar nuestra praxis. Porque si no vivimos como pensamos, terminaremos pensando como vivimos.

## Globalización e identidad nacional\*

Damos inicio a este encuentro internacional que ha sido organizado por iniciativa conjunta de Force Démocrate y de la Internacional Demócrata Cristiana (IDC). Cuando visité al presidente François Baryrou, en 1996, entonces ministro de Educación, le propuse la realización de un evento de reflexión compartida. El presidente Baryrou aceptó inmediatamente la realización del evento y también inmediatamente propuso el tema, a saber, "Globalización e Identidad Nacional". Si antes de visitarlo hubiera leído sus libros *Henry IV. Le Roi libre*,<sup>1</sup> y *Le droit au sens*,<sup>2</sup> como ya lo he hecho, no me hubiera sorprendido su elección. Me regocijo de ella, porque he encontrado un interés profundo en el tema cuando en mis viajes se lo he mencionado a las diferentes personalidades de nuestra Internacional.

En su reciente edición, intitulada *The World Ahead* (El Mundo Adelante), *Foreign Affairs*, la principal revista norteamericana de asuntos internacionales, publica un artículo de Samuel Huntington<sup>3</sup> donde el autor de *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* argumenta que "sin un sentido claro de identidad nacional los

americanos no pueden ya definir sus intereses nacionales y, como resultado, intereses comerciales subnacionales e intereses étnicos transnacionales y no nacionales han llegado a dominar la política exterior".

La globalización es producto de la revolución científica y tecnológica de la comunicación, tanto en el transporte como en los medios y en el conocimiento. Está afectando profundamente la organización de la producción económica, el flujo de las finanzas, el comercio mundial, las relaciones entre gobernantes y gobernados, el uso del poder militar, así como los estilos culturales de vida. Si fuera verdad que ha debilitado la identidad nacional de los Estados Unidos, que es, sin embargo, la sola superpotencia global restante, cómo no decir lo mismo, y en mucho mayor grado, de otros países y regiones. La globalización acarrea, entonces, una pérdida sensible de la identidad nacional de todos los pueblos.

El Estado no es la causa de la identidad nacional, es más bien su expresión, pero es una expresión que a la vez potencia y resguarda lo que expresa. También se comprueba un debilitamiento del Estado nacional, por fuerzas que se van tornando en transnacionales. Por ejemplo, debilitan al Estado, en el plano económico, empresas que dejan de ser internacionales,

productoras en un país y vendedoras en otros, y aun dejan de ser multinacionales, con su sede nacional y subsidiarias extranjeras, para convertirse en compañías transnacionales, para las cuales las fronteras se tornan irrelevantes y cuya unidad es propiamente mundial. Además, en un día se puede comerciar tanto del llamado "dinero virtual"<sup>4</sup> cuanto el mundo entero necesita para financiar el comercio y la inversión de todo un año. Su flujo incontrolable pone fin a la soberanía fiscal y monetaria del Estado nacional.

Las realidades no-nacionales, que no sólo superan el ámbito nacional, sino que lo rehuyen por completo o existen al margen de él, también contribuyen al debilitamiento del Estado.

En el registro negativo podemos mencionar el tráfico de drogas y el lavado de dinero, que se presentan como una contrahechura de lo estatal-nacional y del orden internacional. Pero son una contrahechura que, como la describe Gabriel García Márquez en *Noticia de un Secuestro*, devalúan al Estado, asignándole el papel de contraparte en unas negociaciones con criminales. Llegan, si éste no negocia, a paralizarlo en sus funciones básicas de orden público y seguridad personal.

<sup>4</sup> *Ibid.*, Peter F. Drucker, "The Global Economy and the Nation State", pp. 162-164.

<sup>1</sup> François Bayrou, *Henri IV, le Roi libre*, Flammarion, 1996.

<sup>2</sup> François Bayrou, *Le droit au sens*, Flammarion, 1996.

<sup>3</sup> Samuel Huntington, "The Erosion of American National Interests", *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5, September/October 1997, p. 29.

\* Intervención del autor, el 6 de noviembre de 1997, en París, en su carácter de presidente de la Internacional Demócrata Cristiana (IDC). Publicado en la revista *Palabra de Acción Nacional*, num. 42-43, octubre-diciembre de 1997/ enero-marzo de 1998.

En el registro positivo podemos mencionar el funcionamiento del sistema ecológico y del sistema informativo del Internet, el uno en el plano natural y el otro en el plano cultural. No son propiamente ni nacional ni internacional, aunque aspectos de ambos lo sean. Tienen más bien que ver con el encuadramiento actual de lo nacional y lo internacional, y en esta medida reducen la supremacía absoluta de la que se suponía dotado el Estado, o al menos la comunidad de Estados.

Al debilitamiento del Estado contribuye, por último, el resurgimiento de lo subnacional. Dentro del Estado se impone la atención a la región, al municipio, a la barriada, en una palabra, a lo local, por contraste a lo englobante. Además, se reafirman las identidades étnicas, que en otro tiempo se fundieron en o fueron subordinadas al Estado nacional y a su correspondiente ciudadanía. Y si a veces éstas se reafirman en una búsqueda, incluso violenta, de independencia, el Estado vive entonces un trauma desgarrador desde sus propias raíces. Es sintomático que sea en Europa donde se gestó, a partir del Renacimiento, el Estado nacional y donde se gesta actualmente la más ambiciosa unidad continental de Estados modernos, donde también se perciba más dramáticamente este resurgir de lo sub-nacional, que en ocasiones se presenta como lo proto-nacional, es decir, lo

nacional de origen frente a lo nacional de resultado.

Muy pequeño para las grandes cosas de nuestro mundo globalizado y muy grande para las pequeñas cosas de nuestro mundo cotidiano, el Estado nacional se encuentra seriamente cuestionado en la actualidad. Pero la globalización no produce el internacionalismo con el que se soñó en la posguerra y que debía, en alguna forma, culminar en un gobierno mundial supranacional.

Tampoco produce la desintegración del Estado, en una especie de regresión a la Edad Media, pero proyectada hacia el siglo XXI. Suscita más bien una cierta distensión, a veces una disgregación del Estado en sus componentes funcionalmente distintos. Estos asumen por su cuenta un carácter de actores supraestatales o subestatales o no-estatales. Se organizan, no jerárquicamente desde un centro que ejerce compulsión, sino en llamadas “redes transgubernamentales”,<sup>5</sup> integradas por asociación más o menos voluntaria.

La globalización debilita la identidad nacional y el Estado, pero en el mismo contexto éste adquiere una nueva significación positiva, que es capital. En el mismo número de *Foreign Affairs*, Tony Judt destaca, a propósito de la cuestión social rediviva, el nuevo papel de cuerpo intermedio que asume paradójicamente el Estado nacional

en el mundo globalizado: “Lo que dejamos de captar es que, en el fin del siglo XXI, el Estado es ahora también una institución intermediaria. Cuando la economía y las fuerzas y patrones de comportamiento que la acompañan son verdaderamente internacionales, la única institución que puede interponerse efectivamente entre esas fuerzas y el individuo desprotegido es el Estado nacional. Dichos Estados son todo lo que se ubica entre sus ciudadanos y las capacidades sin restricción, sin representación y sin legitimidad de los mercados, de las administraciones supranacionales insensibles y sin poder responder..., y de los procesos sobre los cuales los individuos y las comunidades no tienen control. El Estado es la unidad más grande en la que, por hábito y convención, los hombres y las mujeres se pueden sentir que toman parte, y que es o que puede aparecer como si fuera capaz de responder a sus intereses y deseos”, siendo el ámbito indisociable de la democracia representativa”.<sup>6</sup>

A la vez, la integración de grandes regiones que coinciden aproximadamente con el espacio de una civilización, de la que la Unión Europea es el principal y más desarrollado ejemplo, se puede entender como la exigencia de una unidad previa a la instancia mundial, en la cual estados vecinos

<sup>5</sup> Ibid., Anne-Marie Slaughter, “The Real New World Order”, pp. 183-197.

<sup>6</sup> Ibid., Tony Judt, “The Social Question Redivivus”, p.110.

y afines puedan hacerse valer mejor aún en el mismo proceso de globalización. Estas unidades generan una especie de soberanía complementaria a la de los estados miembros, de cara a otros estados o asociaciones de estados.

Pero más profundo que el nuevo papel del Estado nacional y que la integración de unidades de civilización próximas a los estados, es “el amplio anonimato” que se experimenta en la convivencia globalizada<sup>7</sup> y la exigencia correspondiente de lo que François Bayrou llama “el derecho al sentido”. Este derecho incluye el derecho a la identidad. Escribe Bayrou: *Parmi l’indispensable, el faudra désormais compter les repères, identitaires et moraux, qui seuls permettent a une personnalité de se constituer, a un groupe d’exister* (“Entre lo indispensable, será necesario, a partir de ahora contar las referencias identitarias y morales, que son las únicas que permiten a una personalidad constituirse ya un grupo existir” N. de la R.).<sup>8</sup> La identidad a la que se refiere abarca la identidad personal, la familiar, la cívica y la nacional.

Se pasa así de las comunidades de vivir-entre-nosotros a las comunidades de vivir-juntos-con-los-otros. La comunidad nacional es de esta última índole. Integra las demás y da pie al humanismo de la

ciudadanía. A nivel de ella se realiza, sobre todo, el principio, según el cual la condición del nuevo derecho de identidad es que la misma se acompañe de apertura al derecho igual de los otros.<sup>9</sup>

Michel Camdessus, director general del Fondo Monetario Internacional, advierte que *la globalisation s’est opérée jusqu’ici au gré de dynamismes financiers o technologiques en quelque sorte autonomes; nous sentons bien qu’il est grand temps maintenant de les assumer, de prendre des initiatives pour que la progression vers l’unité du monde se fasse dans la cohérence et au service del hombre* (“...la globalización se ha realizado hasta hoy al ritmo de dinanismos financieros o tecnológicos de algún modo autónomos; sentimos que ha llegado el tiempo de asumirlos, de lanzar iniciativas para que el avance hacia la unidad del mundo se efectúe en la coherencia y al servicio del hombre...”).<sup>10</sup> Añade que para que el mundo crezca armoniosamente se necesita que la mano de justicia del Estado se conjugue con la mano invisible del mercado y, además, se necesita una tercera mano, la de la solidaridad.<sup>11</sup> Esta requiere seguir al pie de la letra la fórmula *Think globally act locally*, o sea, hay que sembrar lo universal a nivel local, gracias a

una nueva dimensión Internacional de la ciudadanía.<sup>12</sup>

En la globalización, la identidad nacional, que es el alma de la ciudadanía del Estado, no tiene porque desaparecer. Está llamada a perdurar transformándose. Cuando Juan Pablo II visitó las Naciones Unidas, el 5 de octubre de 1990, pronunció palabras que deben inspirarnos. Destacó que el problema de las nacionalidades se sitúa hoy en un nuevo horizonte mundial “como una necesidad impetuosa de identidad y de supervivencia, una especie de contrapeso a las tendencias homologadoras”, y que este dato no debe ser infravalorado como un simple residuo del pasado. “La condición humana –afirma– se sitúa entre estos dos polos –la universalidad y la particularidad– en tensión vital entre ellos, tensión inevitable, pero especialmente fecunda si se vive en sereno equilibrio”. De allí su llamado, que no hemos escuchado aún, a formular, a imagen de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, una Declaración de los Derechos de las Naciones. Partiría del derecho fundamental a la existencia de las naciones, que si bien no exige necesariamente una soberanía estatal, implica para cada nación el derecho a la propia lengua y cultura, en resumen, su originaria “soberanía” espiritual.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Op. cit., pp. 104-114.

<sup>10</sup> Michele Camdessus, “Habiter la Cité Globale. Strategies et Institutos Economiques”, *Notes et Documents*, No. 44, nouvelle séries, septembre-décembre 1995, Institut International Jacques Maritain, p. 28.

<sup>11</sup> Op. cit., p. 25.

<sup>7</sup> Ibid., Arthur Schlesinger, Jr., *Has Democracy a Future*, p. 12.

<sup>8</sup> François Bayrou, *Le droit su sens*, Ibid., p. 98.

<sup>12</sup> Op. cit., p. 33.

<sup>13</sup> Discurso de Su Santidad Juan Pablo II a la quincuagésima Asamblea General de las Naciones Unidas, el 5 de octubre de 1995, Nos. 5-9.

Al proponer esta visión orientadora, el Papa recuerda a las naciones de Europa Central y Oriental que perdieron durante décadas su soberanía y se les exigió someterse a la Unión Soviética.

Hoy tenemos el honor de contar, proveniente de una de esas naciones, con Su Excelencia Emil Constantinescu, presidente de la República de Rumania, para pronunciar la primera exposición de fondo de este encuentro internacional. El mismo, en una entrevista a la *Libre Belgique* hace unos meses, dijo: *La Rumanie fut un cas spécial. Les représentants de la bureaucratie ancienne du régime communiste ne son pas revenus au pouvoir (comme dans d'autres pays de la Europe Centrale), car ils ne l'ont jamais quitté. Nous sommes maintenant confrontés, après sept années de confusion et de stagnation, a des problèmes similaires a ceux qui se sont posés en Tchécoslovaquie, en Pologne et en Hongrie a l'horizon de 1990.*

Añadir a los problemas de 1990 –tales como restablecer la independencia, establecer los derechos humanos y la democracia, crear la economía social de mercado, gestar la cultura del pluralismo y del consenso– problemas de 1997 –tales luchar contra la corrupción en el Estado democrático, equilibrar las exigencias de la economía de



mercado y los requerimientos de la solidaridad social, prepararse para negociar eventualmente el ingreso a la Unión Europea y a la OTAN–, implica un desafío extraordinario. Sólo lo puede abordar con coraje y serenidad quien, como Su Excelencia Emil Constantinescu, aún una honda identidad nacional como rumano, un fuerte compromiso con los valores cívicos, políticos y culturales de Europa como europeo central y una inspiración ética y espiritual proveniente del humanismo cristiano o del humanismo integral como democracia cristiana.

Por ello, su pueblo vive hoy con más esperanza que en ningún otro momento reciente, y nosotros le agradecemos que nos honre con sus palabras.

## Jacques Maritain: nueva cristiandad y humanismo integral\*

### I. Nueva cristiandad

La resurrección después de la muerte en cruz es ley fundamental de la fe cristiana, en seguimiento de Cristo. Se ha de reproducir en la vida personal de cada creyente, pero también en la vida del espíritu del intelectual cristiano, que experimenta la duda y reencuentra la verdad en una perspectiva transformada.

En nuestro siglo, uno de los casos más dramáticos de esta ley lo representa Jacques Maritain, quien falleció hace 25 años, el 28 de abril de 1973, una semana después de Semana Santa, a los 90 años de edad. Fue el pensador católico que más impacto ha tenido en el esfuerzo por repensar la filosofía perenne de Santo Tomás de Aquino, en términos de los problemas del siglo XX y de la modernidad.

Nacido en un ambiente protestante liberal, educado en los medios positivistas y agnósticos de las ciencias y la filosofía de fines del siglo XIX y principios del XX, él y la que sería su esposa, Raissa, llegaron a desesperar de encontrar la verdad absoluta y contemplaron el suicidio como afirmación de su libertad. Se convirtieron al catolicismo, después de que el poeta católico y socialista Charles Péguy los hubiera puesto en contacto con Henri

Bergson, cuya filosofía les abrió las puertas a la dimensión metafísica y espiritual de la realidad. Pero sobre todo, gracias a la influencia de León Bloy, escritor y profeta contemporáneo, quien daba testimonio de una fe católica sin compromisos con la sociedad burguesa.

La fe les pareció la muerte de la inteligencia filosófica. “Pensábamos todavía que hacernos cristianos era abandonar la filosofía para siempre ... abandonar la filosofía por la verdad”. Jacques aceptó ese sacrificio. “Si le plugo a Dios esconder su verdad en un montón de estiércol –decía Jacques–, es allí donde iremos a buscarla”, escribió Raissa acerca de su conversión en sus memorias, *Las grandes amistades*. Tres años más tarde comenzarían a estudiar la *Suma teológica* de Santo Tomás, que les impresionó como el “oleaje luminoso” de un “metafísico de la inteligencia y de la razón”. En la fe resucitó su inteligencia filosófica en una perspectiva transformada. Años más tarde, Paulo VI lo escogería en representación de los intelectuales para entregarle simbólicamente los documentos del Concilio Vaticano II.

Enraizándose en los principios del más puro tomismo, Maritain los renovó y proyectó hacia las fronteras más avanzadas de las vivencias humanas de nuestros tiempos. Se inició como “antimoderno”, por su crítica radical de Lutero, Descartes y

Rousseau, fundadores de la modernidad. Pero culminó como “ultramoderno”, pues en diversas disciplinas –la metafísica, la epistemología, la moral, la estética, la filosofía de la historia y la cultura y la filosofía política– delineó perspectivas más allá de la modernidad. No retrocedió al tradicionalismo. Se atrevió a proponer rectificaciones profundas y creativas de la modernidad que salvaguardasen sus intuiciones más válidas, pero despojándolas de conceptualizaciones prejuiciadas.

En 1936 publicó una de sus obras más importantes, *Humanismo Integral, problemas temporales y espirituales de una nueva cristiandad*. La escribió en respuesta a la peor crisis del mundo moderno, que eventualmente produciría la Segunda Guerra Mundial. Entre sus factores se encontraron el desarrollo del movimiento marxista-leninista a partir de la Unión Soviética, bajo Stalin; el surgimiento del movimiento nazifascista en torno a Alemania, bajo Hitler, e Italia, bajo Mussolini, y el cuestionamiento profundo de la democracia liberal-capitalista. El choque violento entre esas fuerzas se inició con la Guerra Civil Española en el mismo mes de julio en que se publicó su obra.

Maritain analizó la crisis de la civilización moderna surgida del Renacimiento y de la Reforma, desde el punto de vista de la filosofía práctica ordenada a

la acción. Y en su reflexión elaboró dos planteamientos propios: “una nueva cristiandad”, como objetivo básico de la acción que preconizaba para resolver la crisis, y “el humanismo integral”, como visión que había de caracterizar esta solución.

Existe lo que Maritain llamó “un ideal histórico concreto”, imagen prospectiva del tipo particular de civilización al que tiende una determinada. A diferencia de una utopía no representa un máximo absoluto irrealizable, sino un máximo relativo al que podemos aproximarnos en sus grandes lineamientos dinámicos. Para el cristiano, este ideal no es el Reino de Dios, término final de la historia, ni la Iglesia, o sea el Reino en su etapa de peregrinación. El ideal es una realización temporal de los valores evangélicos, obra de la santidad, pero tornada hacia lo profano y secular, lo social-cristiano adjunto a lo espiritual-cristiano.

Todo régimen de civilización de inspiración cristiana tiene, según Maritain, características básicas: es comunitario, porque persigue un Bien Común diferente de la simple suma de bienes individuales, y es personalista, porque ese Bien Común debe respetar y servir los fines supratemporales de las personas humanas. Pero su realización no es uniforme, sino analógica. Se dio de una manera sacral, de acuerdo a la

idea del Sacro Imperio, en la Edad Media, con tendencia a una unidad orgánica máxima, con una concepción según la cual lo temporal sirve de instrumento a lo espiritual y con disparidad de categorías sociales.

Pero la cristiandad sacral se disolvió a raíz del Renacimiento y de la Reforma. Ello llevó al desarrollo de un humanismo antropocéntrico, pasando por el régimen barroco del absolutismo y luego el del liberalismo individualista, hasta llegar a las reacciones antiliberales del marxismo y del fascismo. En el proceso el Estado se incrementó, imponiendo su cara anónima sobre la comunidad y la multitud.

La crisis de la civilización moderna exige un nuevo ideal histórico concreto, una nueva cristiandad. Sería profana, no sacral, de acuerdo a la idea de “la santa libertad de la creatura que logra, cía une a Dios”, Su estructura sería pluralista, social, económica y jurídicamente, pero animada por la fraternidad cívico-política y con unidad orgánica mínima y tolerancia cívica. Constituiría así una democracia que habría de suceder al capitalismo conocido y superar la división de clases sociales gracias al respeto de la persona humana en el individuo y en la multitud. Se trataría, en razón de la autonomía de lo temporal, de “un Estado laico vitalmente cristiano”, en el cual creyentes y no-creyentes compartirían no un mínimo teórico

común, sino una obra práctica común en virtud de una amistad fraterna.

Esta nueva cristiandad, “refracción de las verdades evangélicas en lo temporal”, abrió horizontes para la acción social, política y cultural de los cristianos en un mundo cada día más pluralista y secular. Sin embargo, mantenía latente una nostalgia residual por una sociedad unida en la fe cristiana. Juan Pablo II asumió el fondo de esta concepción y la purificó de la nostalgia, cuando en La Habana dijo recientemente: “Un Estado moderno no puede hacer del ateísmo o de la religión uno de sus ordenamientos políticos..., lejos de todo fanatismo o secularismo extremo, debe promover un sereno clima social y una legislación adecuada que permita a cada persona y a cada confesión religiosa vivir libremente su fe, expresarla en los ámbitos de la vida pública y contar con los medios y espacios suficientes para aportar a la vida nacional sus riquezas espirituales, morales y cívicas”.

Maritain habría, sin duda, acogido esta enseñanza que perfecciona su planteamiento, fruto de su muerte y resurrección como filósofo.

## **II. Humanismo integral**

En una de sus obras más importantes, *Humanismo Integral*, analizó desde el nivel cultural la crisis del mundo moderno que condujo a la Segunda

Guerra Mundial. Propuso para resolverla un nuevo ideal histórico concreto, “una nueva cristiandad”, profana, no sacral, pluralista y caracterizada por la tolerancia cívica y la fraternidad cívico-política. A este ideal correspondía una nueva visión, “el humanismo integral”.

Al disolverse la cristiandad medieval, destacó Maritain, surgió un humanismo antropocéntrico, ensimismado, expresión del liberalismo burgués. Fue un producto farisaico y decadente de un espíritu, a la vez puritano y racionalista, que privilegiaba el signo sobre la realidad; en concreto, la mera opinión en la vida política y sólo el dinero en la vida económica. Sin embargo, a través de esa versión errónea del humanismo se superó la inatención a lo humano y a la naturaleza y libertad creadas. Surgió entonces la posibilidad de lo que Maritain llamó “una conciencia evangélica de sí mismo”; la cual, de manera espontánea y despojada de sociologismo, permitiría “alcanzar y escudriñar la persona humana en su valor de persona..., descubrir su textura espiritual como imagen de Dios que el mal puede corromper” y que, a pesar de ello, aspira naturalmente hacia una plenitud sólo accesible por el don de la gracia divina.

El marxismo “intentó” restaurar al ser humano en el gozo del trabajo y la alegría de vivir y enaltecer la masa de los hombres con una vida

auténticamente social y política. Fracaso, según Maritain, porque siguió encerrado en el ateísmo, el inmanentismo y el antropocentrismo del humanismo burgués. No respondió a las aspiraciones superiores del ser humano, el cual requiere más que colectivismo, comunión. Con todo y su preferencia por los republicanos en la Guerra Civil Española, Maritain fue uno de los primeros intelectuales en denunciar los métodos bárbaros de terror que el totalitarismo marxista utilizaba en la Unión Soviética. Ello no impidió, sin embargo, que reconociera el aparte del humanismo socialista, sobre todo en la reintegración de las masas a la comunidad y en la toma de conciencia del papel histórico de los trabajadores.

Para el nuevo ideal histórico concreto se requería una nueva visión, la del “humanismo integral”. A diferencia de los humanismos burgués y socialista, éste había de ser teocéntrico. Para Maritain, el verdadero humanismo debía ser heroico, orientado a una grandeza más que humana, “alimentado en las fuentes... de la santidad”. En efecto, por el Espíritu, su principal componente el hombre está llamado a algo más que a una vida puramente humana.

Dicho humanismo respondería a las exigencias del humanismo cristiano, porque reconocería que Dios es el centro del hombre e implicaría un

concepto de la libertad expuesta al pecado y dispuesta al rescate por el don de Dios. Al denominarlo “integral” y no exclusivamente “cristiano”, Maritain sugirió su compatibilidad con otras creencias religiosas e incluso con una conciencia que no afirme la fe, pero se mantenga abierta a la transcendencia, por eso, al hablar de la dimensión vertical del humanismo, precisó: “llamo trascendente todas las formas de pensamiento, por diversas que sean por otra parte, que ponen al principio del mundo un espíritu superior al hombre –en el hombre un espíritu cuyo destino va más allá del tiempo– y una piedad natural o sobrenatural en el centro de vida moral”. El humanismo integral favorecería así la colaboración temporal entre diferentes tipos de creyentes e incluso creyentes y no creyentes.

Al mismo tiempo, el humanismo integral tendría una dimensión horizontal. Para Maritain “la filosofía social y política implicada en el humanismo integral reclama, para nuestro actual régimen de cultura, cambios radicales...régimen de cultura, cambios radicales... Y esta transformación no exige solamente la instauración de estructuras sociales nuevas y de régimen de vida social nuevo que suceda al capitalismo, sino también, consubstancialmente, una alza de las fuerzas de fe, inteligencia y amor sugeridas de las fuentes

interiores del alma, un progreso en el descubrimiento del mundo de realidades espirituales.”

Gracias al humanismo integral se trascendería la concepción economicista del devenir social y de la economía misma, que ve en la transformación técnica lo esencial del cambio histórico requerido. Se trascendería también la concepción “políticista” de la política, que a la manera de Maquiavelo la ve como puro arte o una pura técnica y considera que la transformación sustancial por hacer se identifica con la conquista del poder público por un partido o una clase.

En la perspectiva de Maritain, el humanismo integral eliminaría el humanismo burgués, que “niega todo el mal y lo irracional en sí mismo, de manera a poder... contentarse consigo mismo, de ser justo por sí mismo”, ubicándose así en la ilusión de una falsa conciencia y recurriendo a un moralismo y espiritualismo vacíos de contenido. Al mismo tiempo, el humanismo integral apuntaría hacia “un Estado consecutivo a la liquidación del capitalismo”. Ello requeriría un cambio radical en la estructura material, vía la transición de una economía del capital privado a una economía del servicio del trabajo. Además, requeriría un cambio en los principios morales y espirituales de la economía, para llegar a sustituir una medida externa por una medida humana en la producción, la técnica

y las finanzas, y a forjar un orden social en el que “una cierta pobreza privada genere la abundancia común...”

No cabe la menor duda que en este aspecto Maritain acogió una cierta visión lineal, según la cual, después del liberalismo capitalista se daba el socialismo estatista y éste debía ser suplantado por la economía política derivada del humanismo integral. No pudo, evidentemente, anticipar las lecciones posteriores que nos habría de dar el fin de nuestro siglo a partir de la caída del muro de Berlín.

Por lo contrario, en *Centesimus Annus*, al preguntarse si el fracaso del comunismo significa la victoria del capitalismo, Juan Pablo II afirma: “Si por ‘capitalismo’ se entiende un sistema económico que reconoce el papel fundamental y positivo de la empresa, del mercado, de la propiedad privada y de la consiguiente responsabilidad para con los medios de producción, de la libre creatividad humana en el sector de la economía, la respuesta ciertamente es positiva... Pero si por ‘capitalismo’ se entiende un sistema en el cual la libertad en el ámbito económico, no está encuadrada en un sólido contexto jurídico que la ponga al servicio de la libertad



humana integral y la considere como una particular dimensión de la misma, cuyo centro es ético y religioso, entonces la respuesta es absolutamente negativa” (No. 42).

Maritain, pienso, habría asimilado estas lecciones. Probablemente habría concordado con el Papa que las críticas a dicho sistema económico van dirigidas no tanto al sistema económico mismo, aunque se requiere evitar un “capitalismo salvaje”, sino al sistema sociocultural que permite la absoluta utilización de la economía y que, al ignorar la dimensión ética y religiosa, coloca “la producción y el consumo de mercancías... [en] el centro de la sociedad”. Ciertamente, habría insistido en un cambio profundo en el estilo de vida, de un estilo marcado por el consumo hacia un estilo marcado por la aspiración de sólo tener más para ser más y mejor.

## Carlos Castillo Peraza: ecos de una historia democrática\*

Señor Presidente del Partido Acción Nacional, Luis Felipe Bravo Mena;

Señora Julieta López de Castillo;

A sus hijos Carlos, Julio y Juan Pablo Castillo López, a su padre don Julio Castillo, a su hermana Beatriz Castillo, al cuerpo diplomático aquí presente;

Amigas y amigos todos.

Nos hemos reunido para rendir homenaje póstumo a un amigo y vengo a hablarles a nombre de los innumerables amigos que Carlos dejó a través del mundo. En cada país de América Latina, en muchos países de Europa, por Filipinas; en Asia hay gente que sintió la muerte de Carlos Castillo como la muerte de un amigo.

Y quiero evitar la caricatura, y por eso quiero partir del momento en que Carlos tomó una decisión inesperada, cuando dejó de ser, como él mismo lo decía, un panista de uniforme y carnet pero continuó siendo —y eran sus propias palabras— panista de alma y corazón.

Esa decisión que fue inesperada y que a tantos nos sorprendió, fue la decisión de un intelectual ansioso de más espacio para moverse con completa independencia personal de criterio; fue la decisión de un

\* Discurso pronunciado en el homenaje luctuoso ofrecido en el Alcázar del Castillo de Chapultepec, el 10 de noviembre de 2000. Publicado en la revista *Palabra de Acción Nacional*, núm. 54, octubre-diciembre de 2000.

creyente, sediento de mayor oportunidad para concentrarse humanamente en lo absoluto, con el periodo que él esperaba sería el último tercio de su vida.

Es desde esa doble vertiente de su espíritu, como intelectual y como cristiano, que cabe comprender su tránsito por la política y digo tránsito a propósito. Carlos, en efecto, fue antes que nada un intelectual; era filósofo de formación y vivía con intensidad las ideas que permiten comprender el mundo y nuestra propia situación en él. Amaba el lenguaje indisoluble de la razón (era griego en eso, logos: razón y lenguaje a la vez); él jugaba con las palabras como refinado malabarista para expresar las complejidades de su pensamiento.

Lo inspiraba una Fe cristiana profunda, por momentos iconoclasta, que le proporcionaba una vivencia de la trascendencia como marca indeleble de la vocación humana; proyectaba sus percepciones intelectuales y sus convicciones religiosas hacia la cultura, hacia la política, hacia la historia de su pueblo.

Como integrante de una generación que transformó los valores vigentes en su patria, tenía principios democráticos raizales que motivaron su lucha, polémica a más no decir, incansable y finalmente exitosa por la democratización de su país. Y añadía a todo esto una fina ironía y un humor que revelaban frente a la vida su sentido

crítico siempre despierto y su esperanza nunca agotada.

Para el intelectual creyente como era Carlos, la participación política implica una situación humana singular. Lo digo por experiencia propia; en ella, en la vida política, el intelectual creyente vive al grado máximo la tensión entre el saber y el poder, que Platón intentó resolver atribuyéndole el poder supremo sólo a los filósofos.

Fórmula que hoy sabemos no corresponde a las exigencias de la sociedad abierta y democrática, y eso lo sabía Carlos, sino que corresponde a las pretensiones de algunas sociedades cerradas y autoritarias.

El intelectual creyente vive también a un alto grado la tensión entre el Único Absoluto y lo múltiple condicionado, que las teocracias intentan resolver imponiendo lo único sobre lo múltiple, pero sacrificando el indispensable pluralismo humano y los impostergables derechos humanos.

El intelectual creyente introduce en la vida política, en la lucha por el poder y en el ejercicio del poder, una exigencia ética que corre el riesgo de desbordar hacia el utopismo, y por reacción, para evitar el utopismo, corre entonces otro riesgo de caer en un oportunismo tecnocrático. Carlos evitó los dos.

Él vivió con intensidad otra tensión: la tensión entre la metodología dubitativa y crítica de

su razón, y la experiencia confiada y oblativa de su Fe. En una palabra, él vivía una situación poco confortable en la política por necesaria y enriquecedora que sea para él y para la sociedad. Tengo para mí, que él no estaba hecho para la política cotidiana. Él estaba hecho para la política de la gran empresa democratizadora de México y cuando sintió que su tarea se cumplía, se retiró de la política militante.

Él encontraba extraño, como intelectual creyente que era, estar entre los poderosos y entre los aspirantes a poderosos. Esa condición y la dinámica de esa condición explican para mí lo inesperado de su decisión de separarse de la política militante y explican también algo que siempre me llamó la atención: el conflicto vital que mantuvo con los medios de comunicación, a quienes les dijo lo que pensaba porque no tenía el temor del político que no se atreve a decir a los medios lo que piensa. Él se los decía como intelectual y como creyente, y pagó el precio por decir lo que sentía y lo que creía, y los medios no supieron apreciarlo; lo dice quien y tampoco tiene temor de decir lo que piensa.

Cuáles son, a mi juicio, desde una perspectiva de fuera de México, las grandes contribuciones de Carlos a su país y al PAN: en lo nacional, pienso que Carlos hizo su mayor contribución cuando llegó a ser

presidente del PAN y en tres años, de marzo del 93 a marzo del 96, es como si toda su actividad política anterior, con sus vericuetos y ajetreos, hubiera sido una anulación para ese momento estelar de tres años, y quien mejor que el propio Carlos para decirnos lo que él logró en esos tres años.

Ante una Asamblea Nacional del PAN, siendo presidente, definió la estrategia que seguía en los siguientes términos; dijo el presidente del partido, y habla de sí mismo: ha realizado un esfuerzo por mantener en este momento grave para el país una línea de pensamiento. Palabra y acción que al mismo tiempo muestre a Acción Nacional como la mejor oposición en acto y como el mejor gobierno en potencia; esto nos obliga, explica con rigor, a evitar todo oportunismo, toda demagogia, toda propuesta que no podríamos ejecutar si fuésemos gobierno, toda sumisión a una supuesta opinión pública manipulada o real que empuje al país hacia salidas contrarias o ajenas al Estado de derecho.

Carlos recibió un partido que apenas comenzaba a salir de la oposición testimonial. Acostumbrado a luchar y a perder durante ya para entonces 50 años, y con la directiva que lo acompañó en la presidencia, dejó un partido en plena oposición, constructiva, decidido a ganar municipalidades, gobernación, legislaturas

y por último la Presidencia de la República.

En lo internacional, la contribución de Carlos fue también decisiva, sobre todo desde la Secretaría de Relaciones Exteriores del PAN, que ocupó antes y después de su presidencia. Si el PAN es hoy miembro titular de la Internacional de Partidos Demócratas Cristianos y Populares y miembro titular de la Organización Demócrata Cristiana de América, si Luis Felipe Bravo Mena, su Presidente, ha sido recién electo vicepresidente de la IDC y Felipe Calderón, su ex presidente, ha sido electo primer vicepresidente de la ODCA, ello se debe a la labor de pionero que realizó Carlos.

No me cabe la menor duda que Manuel Gómez Morin, el fundador del PAN, elaboró su pensamiento político por iniciativa propia; su doctrina es una expresión específicamente mexicana del humanismo cristiano. Coincidente en lo fundamental con el pensamiento social cristiano, Carlos comprendió eso; su búsqueda del vínculo entre el partido que Gómez Morin fundó y la democracia cristiana internacional estuvo motivada por esa comprensión; él se convirtió en una gente de comunicación doble, él comunicó al PAN con el mundo de la ODCA, con el mundo de la Konrad Adenauer Stiftung, con el mundo de la IDC, con el mundo de las instancias de la comunidad

internacional que representan la familia ideológica social cristiana. Pero hizo más, comunicó a todas esas instancias, con el mundo del PAN, y si muchos sentimos un profundo respeto por el PAN y a través del PAN, por la democratización de México, aprendimos ese respeto y esa admiración a través de Carlos Castillo.

Quiero relatarles que antes de dejar la presidencia de la IDC en 1998, comencé a promover un consenso para que se escogiera la directiva siguiente. Hablé con Carlos y le propuse que se postulara a la Secretaría General de la organización; estuvo interesado y comenzó a planear su vida con eso en mente, seis meses en México me decía y seis meses en Bruselas. En eso la candidatura al gobierno del Distrito Federal y la frustración que él sintió con el resultado de esa candidatura y su posterior retiro de la militancia política partidista, produjeron un vuelco en su vida que le quitó sentido a la Secretaría General de la IDC, pero continuaba interesado en ella.

La última vez que vine a México antes de su muerte para felicitar al presidente electo Vicente Fox, estuve conversando con él tres horas, contándole los avatares de la Internacional y oyendo sus sugerencias y consejos; pensamos que nos veríamos de nuevo en Chile, en los congresos de la ODCA y de la IDC, a los que asistieron tres

jefes de Estado, Miguel Ángel Rodríguez de Costa Rica, Andrés Pastrana de Colombia y el futuro jefe de Estado de México, Vicente Fox, pero la muerte lo esperaba y curiosamente lo esperó en San Agustín, cerca de Bonn, en una corta visita a la Konrad Adenauer.

Los nexos del PAN con la Democracia Cristiana tienen antecedentes históricos. Me ha resumido la historia mi amigo Francisco Paoli Bolio; no quiero alargarla, hubo un primer momento en que una juventud demócrata cristiana, producto de la fusión del grupo social cristiano de dentro y fuera del PAN, intentó que el PAN se definiera como demócrata cristiano y vino a México don Rafael Caldera (ex presidente de Venezuela) a explicar por qué creía que el PAN debía integrarse a la democracia cristiana. Y el PAN, con independencia de criterio, decidió no serlo. Pero ahí no terminó ese intento; lo revivieron Arístides Calvani, el que fue canciller de Venezuela, y el maestro de muchos de nosotros en la democracia cristiana, una figura que no dudo en decir que era un santo en la política, aunque eso parezca un absurdo, unir esas dos palabras, y por parte del PAN surgió un interlocutor para ese esfuerzo... Ese interlocutor fue Carlos.

¿Y qué trajo Carlos de nuevo al esfuerzo? Trajo su don de la amistad, su don de ofrecer la amistad y su don de suscitar la

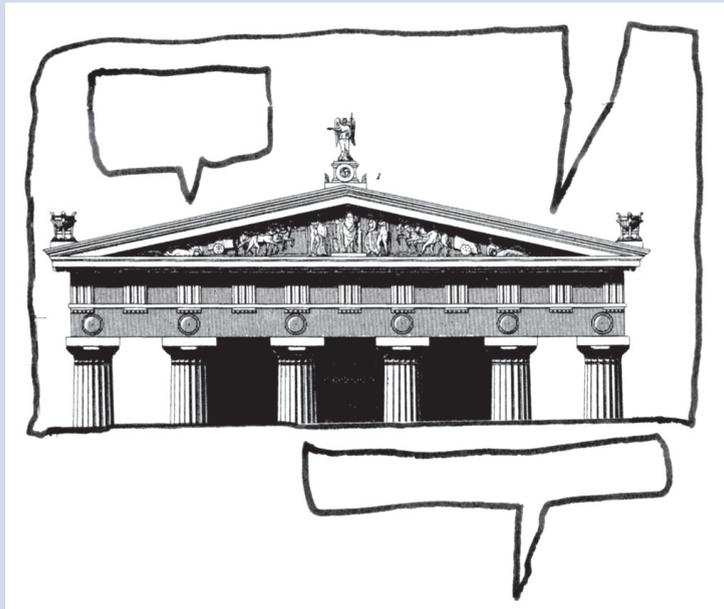
amistad en términos de cada uno; había un sinnúmero de amigos en Carlos y él era el amigo de cada uno en términos singulares; su carisma era la amistad, y gracias a ese carisma se vencieron los obstáculos y el PAN es miembro de la Internacional Demócrata Cristiana y de la ODCA, y figuras cimeras del PAN son vicepresidentes de ambas organizaciones.

Yo no quiero terminar sin destacar el aporte intelectual de Carlos al pensamiento de la democracia cristiana; el PAN nunca ha sido un ente pasivo, no ha ingresado a nuestras organizaciones para ser un ente pasivo sino para contribuir a ayudarnos a cambiar ya que seamos mejores y diferentes de lo que hemos sido sin el PAN.

Una de las contribuciones más importantes de los últimos tiempos, la hizo Carlos Castillo al reflexionar respecto a la globalización en un artículo sobre lo que él llamaba la mundialización y la globalización. Distingue la globalización como un término que es físico, científico, geométrico, que dice lo continuo y lo mismo; la mundialización tiene que ver con lo nuevo, con lo humano, con los otros, con los otros hombres que hablan lenguas diferentes y que creen diferentemente en Dios, que tienen culturas diferentes, pero que son mis hermanos; y argumenta que la globalización hiere a los hombres introduce

disparidades sociales y daños ecológicos en la medida en que la globalización no es mundialización, que no es universalización del derecho. Universalización de la solidaridad, universalización de la política. Para que el globo no hiera a los seres humanos, escribe, tiene que haber mundo o, mejor dicho, tiene que haber mundialización del derecho, de la justicia, de la política; o si se quiere en términos empleados recientemente por Juan Pablo II, de la solidaridad. No habrá mundo, añade, si se permite al mercado imponer su ley sobre lo que no es ni puede ser ni debe ser económico; tampoco lo habrá si se quiere imponer políticamente controles irracionales al mercado; lo que hay que hacer es tornar los resultados del mercado razonable, sensato, justos y buenos. Esta reflexión es una aportación que nos ha marcado a todos.

Hay algo raro en el PAN que quiero destacar. En su constancia de 60 años. no hay partido en América Latina que haya durado 60 años en un propósito; la consistencia del PAN no fue oportunista un solo día de esos 60 años. ¿Por qué? Porque siguió y tuvo en su historia la dicha de la primera proposición del Evangelio de San Juan. "En el principio era el Verbo", y al principio del PAN hubo el Verbo. El Verbo de Manuel Gómez Morin; y ese Verbo alimentó el proyecto de 60 años y ahora ese Verbo llega a las



nuevas generaciones del PAN a través de otro Verbo, el Verbo de Carlos Castillo Peraza.

Él vivió las palabras de Manuel Gómez Morín, y al vivirlas en otro tiempo, 50 años más tarde, otra persona las reinterpreto, las renovó, las cambió y las hizo vitales para el México de hoy. El PAN de hoy tiene una doble voz: la voz de Gómez Morín en la voz de Carlos Castillo Peraza. Y yo creo que si Carlos tuviera que dar su último mensaje, me atrevo a pensar que lo daría con palabras de Gómez Morín, con las palabras que utilizó la última vez que se dirigió al PAN como presidente en la Octava Convención Nacional de 1949: que el PAN no fuerza su destino, que no pierda su tono. que

mantenga siempre su sabia intrepidez, su convicción resuelta y siempre merezca el nombre de su bautizo, para lograr por la acción decidida y el pensamiento claro una "Patria Ordenada y Generosa y una Vida Decorosa y Libre para Todos". Eso es lo que el México de hoy espera del presidente electo Vicente Fox y de su partido.

Lo que tienen ustedes que hacer es enorme y yo me voy a atrever a decírselos: tienen que democratizar el Estado mexicano con todo lo que eso implica en los campos de la Constitución y de las leyes, de la política gubernamental. en ella misma y en su relación con los demás partidos; de la economía en su dimensión distributi-

va y social, de la cultura y de la vigencia de los valores que le den sentido solidario y trascendente a la vida de las relaciones internacionales, en un mundo que se transforma bajo nuestros ojos y al que tenemos que aprender a orientar.

Yo estoy seguro que el presidente electo y su partido, con la participación del pueblo mexicano y sobre todo si existe sensatez, paciencia y buen entendimiento entre el presidente y su partido, van a cumplir tal cometido. El pueblo mexicano les agradecerá que presten atención a esa doble voz y América Latina, que necesita un México que ejerza su influencia desde una democracia plenamente encontrada, también se los agradecerá. **B**

# Del México de la soledad al México @Chairo

*Pablo R. Molina Pérez*

“El descubrimiento de nosotros mismos se manifiesta como un sabernos solos; entre el mundo y nosotros se abre una impalpable, transparente muralla: la de nuestra conciencia”.

*Octavio Paz*

En *El laberinto de la soledad*, Octavio Paz escribe este párrafo que para mí es revelador y nos dice mucho sobre la evolución histórica de la Nación y del mexicano, quien ha sido el conductor en este devenir histórico que no tiene su origen en la independencia, sino muchos años antes del encuentro entre Moctezuma II y Hernán Cortés; “la historia de México es la del hombre que busca su filiación, su origen. Sucesivamente afrancesado, hispanista, indigenista, ‘pochó’, cruza la historia como un cometa de jade, que de vez en cuando relampaguea. En su excéntrica carrera, ¿qué persigue? Va tras su catástrofe: quiere volver a ser sol, volver al centro de la vida de donde un día –¿en la conquista o en la independencia?– fue desprendido. Nuestra soledad tiene las mismas raíces que el sentimiento religioso. Es

una orfandad, una oscura conciencia de que hemos sido arrancados del Todo y una ardiente búsqueda: una fuga y un regreso, tentativa por restablecer los lazos que nos unían a la creación”.

El mexicano no tiene una identidad, busca una, no se adapta a la identidad española en quien ve a un saqueador y origen de todos los males del país, pero tampoco acepta una identidad indígena en quienes ha reflejado toda su miseria y los ha colocado en el campo de la marginación; en esta búsqueda de identidad el mexicano como una pieza de rompecabezas trata de encontrar donde encajar, sin encontrarlo o tal vez esa no es su intención, ya no queriendo encontrar su identidad en el mundo, puede que el mexicano siente que la perdió en algún momento de su transitar histórico y desea

regresar a buscarla, es aquí en esta época 66 años después de la primera publicación del laberinto de la soledad, en el tiempo de las redes sociales, donde surge un personaje peculiar que en mi opinión es una creación de esta soledad del mexicano y al que se le ha identificado con una palabra con un sentido peyorativo pero que ha tenido gran arraigo popular “el Chairo”, la primera descripción que podría abordar sobre este personaje es la que encontré en la revista *Chilango*: una de esas personas que viven en la frontera entre lo contestatario y la pose, en ese limbo de indefinición donde no se es anarco pero tampoco un mirrey.<sup>1</sup> Esta es una palabra y un personaje con un origen eminente en la jungla de asfalto, en la gran urbe que es la capital de la República Mexicana y que

<sup>1</sup> <http://www.chilango.com/general/nota/2015/09/07/nosotros-los-chairos>

surge como una tribu urbana, pero que pronto es exportada y asimilada en provincia, el medio en el que germinó y se desarrolló fue en el internet dentro del plano de las redes sociales, y es ahí mismo en el mundo virtual donde tiene su más grande campo de batalla.

Este es un persona en donde se enraíza la soledad, la indefinición y la búsqueda de una identidad; para el periodista Luis Castrillón, el Chairo “tiene a cerrar el campo de visión social y de las actividades humanas y alejarse de la discusión de los matices: para ellos es blanco y negro, bueno o malo, verdad o mentira; no hay elementos intermedios i variables que expliquen o demuestren un hecho. Se inclinan más por un deducción ido factual de primera instancia, sin contexto”.

Es aquí donde surge lo contradictorio en esta falsa identidad que asume (no tiene identidad, la está buscando pero cree que la ha encontrado), el Chairo pide consumir local pero su Cafeteria favorita y centro de reuniones con sus demás “compañeros” de causa es un Starbuks, protesta contra el capitalismo publicando en Facebook desde su iPhone, pide combatir el imperialismo Yanqui mientras se toma una Coca-Cola, su vestimenta es una copia del hippie, cree que el socialismo es bueno pero siempre ha vivido dentro del esquema capitalista, lo

más cerca del socialismo que ha estado es cuando conversa con algún “camarada” venezolano vía Skype o cuando vio algún documental sobre la revolución cubana, cree fervientemente en la ideología de izquierda hasta llegar al fanatismo sin aceptar críticas y mucho menos tiene capacidad de autocritica sobre su ideología, sataniza todo lo que provenga de la derecha a la que ha auto denominado “fascista”, y cree que el estado ideal de México se alcanzó en el pasado, cree en la redención de México, por lo tanto en algún momento de nuestra historia alcanzamos este estado utópico, pero tampoco define en qué época se alcanzó esta perfección, su regresión es siempre hacia el periodo cardenista aquí está el modelo de un gobierno estatizador ideal, en Benito Juárez ve a un segundo padre de la patria al político sencillo y honesto, en la época prehispánica un estilo de vida y de organización idealizado que fue derrumbado por el oscurantismo español, no busca aprender del pasado sino regresar a el.

Hay una gran soledad en estos personajes que asolan el mundo virtual de las redes sociales, su pretensión es desmedida pero no traspasa de lo virtual a lo real, generan campañas solo para las redes sociales, son pocos los que asisten a manifestaciones, en mi opinión no se sacrifican les encanta la comodidad de criticar

y juzgar con dedo flamigero desde sus celulares, pero sí exigen el sacrificio de los otros de aquellos que clasifican como “agachones”, ellos se consideran despiertos, han abierto los ojos y desentrañado la realidad social y política del país y le piden a los “dormidos”, no que ellos generen su propia capacidad crítica y se construyan sus propias opiniones, sino que piensen igual que ellos, no quieren convencer con su discurso sino imponerlo en la mente y el ideario de los otros; pobre de aquel que se atreva a plantear argumentos contrarios a sus opiniones, es inmediatamente tachado de vendido y cuestionado sobre cuántas tortas y refrescos ha recibido, ellos son los grandes luchadores sociales quienes pretenden reivindicar “al pueblo” abusado y oprimido, los otros los que no son ellos, son los conformistas, a su consideración son lo peor de la sociedad, porque gracias a ellos los abusivos la cúpula del poder puede mantener sus privilegios.

“Si las revoluciones no se hacen con palabras, las ideas no se implantan con decretos”,<sup>2</sup> estos personajes hechos de soledad, anhelan realizar una gran revolución, una segunda revolución mexicana que concrete los ideales de la primera, solo que su revolución es cibernética, su campo de batalla son las redes sociales y su ama predilecta es un celular, su

<sup>2</sup> Octavio Paz, *El Laberinto de la Soledad*, Posdata, Vuelta al Laberinto de la Soledad; cuarta edición, México 2010, FCE, pag. 168.

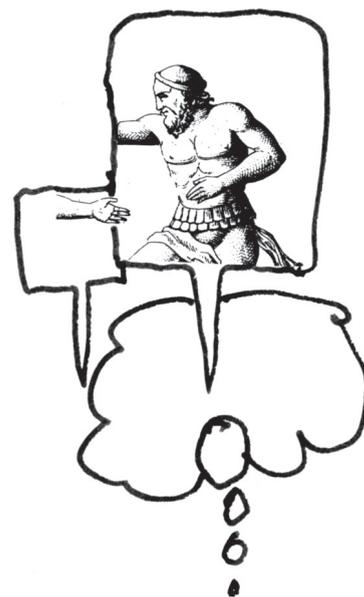
lucha no es por mejorar el sistema democrático, porque la democracia en escénica necesita del debate de ideas y propuestas, de argumentos basados en datos y hechos reales y no en meras especulaciones, es un enfrentamiento por convencer al ciudadano de qué partido político o candidato tiene las mejores propuestas y estas son las más útiles para resolver las problemáticas que les aquejan; ellos se escudan en la palabra democracia pero su actuar es dinamita para la democracia misma, desacreditan a todo partido político y candidato que no confluye con su visión del mundo, exigen desaparecerlos porque han traicionado al pueblo y con este actuar solo buscan dejar en pie a uno solo, aquel que es el único líder a quien reconocen y en quien están puestas todas sus esperanzas para regenerar al país, la democracia pasa de ser el ejercicio del poder de todos o de la mayoría, a concentrar todo el poder en una sola persona.

El Chairó como expuse antes es un producto de la soledad que aqueja a los mexicanos, pero se desarrolla con la desesperanza, es este su fertilizante, soledad y desesperanza marcan su condición y su lugar en el mundo. “Quien ha visto la Esperanza, no la olvida. La busca bajo todos los cielos y entre todos los hombres. Y sueña que un día va a encontrarla de nuevo, no sabe dónde, acaso

entre los suyos”,<sup>3</sup> la esperanza que busca y que cree haber encontrado en algún momento ya sea de su propia historia o de la historia nacional, siente que la ha obtenido entre los suyos, entre los otros que actúan y piensan igual que el, entonces la esperanza ya no sólo es un ideal sino que se pasa a convertirse en parte de esa esperanza y por lo tanto es un instrumento de la misma, se asume en una calidad de profeta que anuncia la encarnación viva de la esperanza de regeneración y reencuentro del pueblo mexicano con esa utopía perdida; anuncia, predice y unge la llegada de su mesías.

En este momento de crisis no sólo económica, sino ética y política, el mexicano necesita certezas, que se le hable franco y con la verdad en la boca, el mexicano necesita sentir más que nunca que la democracia es la mejor forma de organización política que tenemos a nuestro alcance, pero que está necesita de una ciudadanía participativa, bien informada y con capacidad de crítica y autocrítica, el mexicano debe creer en las instituciones del país, debe entender que errar es de humanos pero que no puede existir impunidad ante actos que laceran el marco legal y mucho menos cuando provienen de la corrupción, que no habrá crimen sin castigo y que el Estado de derecho

<sup>3</sup> Octavio Paz, *El Laberinto de la Soledad*, Posdata, Vuelta al Laberinto de la Soledad; cuarta edición, México 2010, FCE, pag. 31.



y mantener el imperio de la ley es la principal tarea que desempeña su gobierno, que la verdadera esperanza de México somos todos y que nuestro trabajo diario, nuestras ideas y propuestas sumadas a una viva participación en el marco de la democracia representativa, logran hacer grande a la nación, que esta generación puede hacer mucho bien para las que vendrán en el futuro. No permitamos que la desesperanza gane terreno, corazones y voluntades de buenos mexicanos, esa debe ser nuestra gran causa, combatir el engaño con la verdad, construir ciudadanía con los principios del humanismo político, dar todos los días esperanza presente al pueblo de México para juntos alcanzar lo que no es inalcanzable una patria ordenada y generosa y una vida mejor y digna para todos. **B**

# Propuestas contradictorias: “Reducción de 100 Diputados” y “#SinVotoNoHayDinero”

*Salomón Guzmán Rodríguez*

Se dice que las matemáticas son al mismo tiempo antiguas y modernas, y se desarrollan a partir de un conjunto finito de influencias culturales (y muchas de las veces políticas). De la India y Arabia proviene el sistema de numeración que hoy se utiliza y tiene como sustento otras aportaciones; por ejemplo, la base 60 de los babilonios del segundo o tercer milenio antes de Cristo aparece en la cultura de hoy: un minuto tiene 60 segundos y 60 minutos una hora; por su parte, un ángulo recto sigue siendo de 90 grados y no de 100, como el que adoptó Francia, punto de partida de la decimalización. Los triunfos tecnológicos de la Edad moderna dependen de las matemáticas y no existe duda de que ya no es ningún motivo de orgullo mencionar que a uno no se le daban bien en el colegio. Es decir, la sociedad actual se encuentra en un momento emocionante para las matemáticas. Algunos de los problemas más importantes se han resuelto en los últimos años gracias a ellas. No obstante, la clase política de nuestro país ignora la importancia de las matemáticas al momento de proponer, evaluar, diseñar y sintetizar ideas que se plasman en reformas, acuerdos y decretos políticos (no se excluyen otras ramas del conocimiento, por supuesto).

En los últimos años, dos principales propuestas de reformas políticas surgen con el propósito

de impactar positivamente el gasto público. Se afirma que con dichas propuestas la sociedad mexicana obtendrá beneficios sociales y monetarios importantes. La primera de ellas es la propuesta de pasar de 500 a 400 el número de diputados en el Congreso de la Unión, principalmente los plurinominales.<sup>1</sup> Esta reforma cuenta con el apoyo de prácticamente toda la clase política del país y de la sociedad civil. Se argumenta que...”este cambio en sí significa direccionar el sistema y la forma en que las fuerzas políticas, principalmente los partidos políticos, posicionan a sus recursos humanos dentro del ámbito legislativo”.<sup>2</sup>

En la gran mayoría de las propuestas que realizan los partidos políticos para reducir diputados, principalmente en tiempos electorales<sup>3</sup> y de crisis de aprobación social, el análisis cuantitativo (las matemáticas) deja entrever contradicciones importantes. Es decir, no se calcula ni el monto monetario esperado en valor presente del ahorro que se obtendría por la disminución de los 100 diputados ni cuál sería el nuevo escenario de la estructura porcentual de representación política dentro del Congreso. Su principal justificación nace a partir de la grave crisis

<sup>1</sup> El inicio de esta propuesta data desde el año de 2004, ver Gaceta Parlamentaria 1942-I

<sup>2</sup> <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-20-07.pdf>

<sup>3</sup> <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2017/01-Enero/17/5599-Presentan-diputados-del-PRI-iniciativa-para-reducir-de-500-a-400-el-numero-de-legisladores-en-Camara-de-Diputados-y-de-128-a-96-en-el-Senado-de-la-Republica>

## INDICADORES

económica que atraviesa el país. Casi todos afirman que con dicha reforma los mexicanos obtendrían ahorros significativos, además de que la representación política en el Congreso de la Unión alcanzaría un mayor cumplimiento efectivo de tareas pendientes con la sociedad.

Si se analiza a detalle, con base en el DOF de 2016,<sup>4</sup> el ingreso transparente de cualquier diputado federal se compone de la dieta mensual, asistencia legislativa, atención ciudadana más al final del año una gratificación de 40 días de dieta. Supóngase que para la próxima legislatura (tres años) se mantienen los 500 diputados con el mismo nivel de ingreso que el de este año. Al final de dicho lapso (tres años completos), el ingreso total de cada diputado será equivalente a los 5.8 millones de pesos, ajustados a una tasa inflacionaria del 3% anual. Si se multiplica este gasto que realiza la sociedad por los 500 diputados, el resultado es equivalente a los 2 mil 903 millones de pesos. Por otra parte, si se aprobara la disminución de 100 diputados y se

mantiene el mismo nivel de ingreso tal como está en el DOF, el gasto que la sociedad haría durante los próximos años sería igual a los 2 mil 323 millones de pesos. El ahorro nominal que se generaría durante los próximos tres años es alrededor de los 581 millones, que traídos a valor presente con una tasa de descuento del 12%, serían equivalentes a los 413 millones de pesos.

Con este nivel de ahorro, el presupuesto otorgado a la Cámara de Diputados disminuiría apenas el 16%, además de que podría triplicarse durante los próximos tres años el presupuesto al Programa de Prospera para el estado de Oaxaca, una de las principales entidades con mayores carencias sociales del país (el presupuesto de Prospera para Oaxaca en 2017 es igual a 148 millones de pesos). Con estos cálculos se muestra que con 100 diputados menos el efecto positivo sería parcial y no en su conjunto para toda la población. No obstante, el beneficio se traduce en mayor presupuesto para algunos programas sociales efectivos que tienen que ver con la lucha contra la pobreza.

<sup>4</sup> [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428157&fecha=29/02/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428157&fecha=29/02/2016)

**Tabla 1**  
Cálculo de ahorro por la disminución de 100 diputados menos en el H.C

	1. Dieta Neta Mensual	2. Asistencia legislativa	3. Atención ciudadana	4 Total mensual (1+2+3)	Total anual	Gratificación anual igual a 40 días de dieta	Gran total anual del primer año	Gran total anual del segundo año	Gran total anual del tercer año	Gran total por legislatura
Número de diputados	73,817	45,786	28,772	148,375	1,780,501	98,423	1,878,924	1,935,292	1,993,350	5,807,566
300 de mayoría	22,145,130	13,735,800	8,631,600	44,512,530	534,150,360	29,526,840	563,677,200	580,587,516	598,005,141	1,742,269,857
200 de RP	14,763,420	9,157,200	5,754,400	29,675,020	356,100,240	19,684,560	375,784,800	387,058,344	398,670,094	1,161,513,238
500 totales	36,908,550	22,893,000	14,386,000	74,187,550	890,250,600	49,211,400	939,462,000	967,645,860	996,675,236	2,903,783,096
Primer escenario disminución de 100 Dip.	1. Dieta Neta Mensual	2. Asistencia legislativa	3. Atención ciudadana	4 Total mensual (1+2+3)	Total anual	Gratificación anual igual a 40 días de dietas	Gran total anual del primer año	Gran total anual del segundo año	Gran total anual del tercer año	Gran total por legislatura
Número de diputados	73,817	45,786	28,772	148,375	1,780,501	98,423	1,878,924	1,935,292	1,993,350	5,807,566
300 de mayoría	22,145,130	13,735,800	8,631,600	44,512,530	534,150,360	29,526,840	563,677,200	580,587,516	598,005,141	1,742,269,857

## INDICADORES

100 de RP	7,381,710	4,578,600	2,877,200	14,837,510	178,050,120	9,842,280	187,892,400	193,529,172	199,335,047	580,756,619
400 totales	29,526,840	18,314,400	11,508,800	59,350,040	712,200,480	39,369,120	751,569,600	774,116,688	797,340,189	2,323,026,477
Diferencia al disminuir 100 Dip.	-7,381,710	-4,578,600	-2,877,200	-14,837,510	-178,050,120	-9,842,280	-187,892,400	-193,529,172	-199,335,047	-580,756,619

Fuente: elaboración y cálculos propios con información del DOF.

Por otra parte, se muestra la situación actual de la distribución del número de diputados en el Congreso de la Unión. En la Tabla 2 se muestra la distribución de los diputados en el Congreso por partido político. Actualmente son 10 partidos con representación. En primer lugar está el

PRI con un total de 160 diputados de mayoría y 47 de representación; en segundo y tercer lugar se encuentran el PAN y PRD. Las reglas para contar con diputados son dos: 1) que obtengan el 3% de la votación válida; 2) 8% de sobrerrepresentación.

**Tabla 2**  
Número de diputados por partido político y estructura porcentual

Id	Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa	Representación 200 RP, 3% de votación mínima, 8% sobrerrepresentación	Total	% de votación en 2015
1	PRI	160	47	207	29.10%
2	PAN	56	53	109	20.89%
3	PRD	33	27	60	10.83%
4	PVEM	24	18	42	7.06%
5	MORENA	15	21	36	8.37%
6	MC	10	13	23	5.99%
7	NA	1	10	11	3.74%
8	PES	0	10	10	3.30%
9	SP	0	1	1	3.72%
10	IND	1	0	1	5.70%
Total		300	200	500	98.70%

Fuente: elaboración y cálculos propios en Stata con información del INE.

De acuerdo con cálculos propios en rutinas programadas en Stata,<sup>5</sup> supóngase que se lleva a cabo la aprobación de eliminar 100 diputados plurinominales y que los 10 partidos ganan el mismo número de diputados de mayoría, se respetan las mismas reglas del 3% de votación válida y 8% de sobrerrepresentación; además, obtienen el mismo porcentaje de votación de la elección de 2015. De entre los tres primeros partidos, el menos perjudicado con la reducción de diputados es el PRI, que se encuentra en primer lugar con el mayor número de curules, con una disminución del 34%. El más perjudicado es el PAN, que se ubica en segundo lugar con una disminución de diputados plurinominales de 58.5%. Bajo este primer escenario, el menos favorecido es el segundo lugar (ver Tabla 3).

## INDICADORES

**Tabla 3**

Comparativo de número de diputados plurinominales por partido

Id	Grupo Parlamentario	Diputados de RP 2017	RP 1) escenario	Diferencia o disminución	% de disminución
1	PRI	47	31	16	-34.00%
2	PAN	53	22	31	-58.50%
3	PRD	27	12	15	-55.60%
4	PVEM	18	8	10	-55.60%
5	Morena	21	9	12	-57.10%
6	MC	13	6	7	-53.80%
7	NA	10	4	6	-60.00%
8	PES	10	4	6	-60.00%
9	SP	1	4	-3	
10	IND	0	0	0	
Total		200	100	100	-50.00%

Fuente: elaboración y cálculos propios en Stata con información del INE.

De acuerdo con estos cálculos propios, se muestra la nueva distribución nominal y % de diputados en la Cámara con 100 diputados plurinominales menos; en el supuesto que se aprobara de inmediato esta reforma, se observarían los siguientes principales resultados: 1) Con 100 diputados menos se castigaría a los partidos pequeños; 2) Con 500 diputados, el número total de diputados del PRI representa el 41.4% (207/500). Con 400 diputados, el número total de diputados del PRI representarían el 48% (191/400), mayor porcentaje de representación; 3) Con 500 diputados, el número total de diputados del PAN representan el 21.8%, (109/500). Con 400 el número de diputados del PAN representarían el 19.5% (78/400); 4) En el caso del PRD y Morena, se mantendrían porcentajes similares con 500 y 400 diputados plurinominales (ver Tabla 4).

**Tabla 4**

Comparativo del número total de diputados por partido con la reducción de 100 de ellos

Id	Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa	Representación 200 RP, 3% de votación mínima, 8% sobrerrepresentación	Total	% de votación en 2015
1	PRI	160	47	207	29.10%
2	PAN	56	53	109	20.90%
3	PRD	33	27	60	10.80%
4	PVEM	24	18	42	7.10%
5	Morena	15	21	36	8.40%
6	MC	10	13	23	6.00%
7	NA	1	10	11	3.70%

## INDICADORES

Id	Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa	Representación 200 RP, 3% de votación mínima, 8% sobrerrepresentación	Total	% de votación en 2015
8	PES	0	10	10	3.30%
9	SP	0	1	1	3.70%
10	IND	1	0	1	5.70%
Total		300	200	500	98.70%

Id	Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa	Representación 100 RP, 3% de votación mínima, 8% sobrerrepresentación	Total	% de votación en 2015
1	PRI	160	31	191	29.10%
2	PAN	56	22	78	20.90%
3	PRD	33	12	45	10.80%
4	PVEM	24	8	32	7.10%
5	Morena	15	9	24	8.40%
6	MC	10	6	16	6.00%
7	NA	1	4	5	3.70%
8	PES	0	4	4	3.30%
9	SP	0	4	4	3.70%
10	IND	1	0	1	5.70%
Total		300	100	400	98.70%

Fuente: elaboración y cálculos propios en Stata con información del INE.

Por su parte, si se mantiene la misma estructura competitiva de la elección del año 2006 (Calderón vs AMLO) con nuevas reglas en % de votación –en el supuesto de que la reforma se aprobará y entrará en vigor en el año 2018–: si PAN gana en la elección presidencial de 2018 con un comportamiento similar al de 2006, el menos perjudicado con la reducción de 100 diputados sería el PRI y el más perjudicado de entre los tres principales partidos sería el PAN, con una disminución de 34 diputados, seguido por AMLO de Morena. Con otras palabras, el más perjudicado sería el que ganara la elección presidencial de 2018, además de eliminar un número significativo de curules a partidos pequeños.

**Tabla 5**

Comparativo del número total de diputados por partido con la reducción de 100 de ellos, de acuerdo con el mismo escenario competitivo de 2016

Partido político	MY	RP	TOTAL	% de asientos	% Votos	% validos	MY	RP	TOTAL	% de asientos	% Votos	% validos	Diferencia en Diputados de RP
PAN	137	69	206	41%	33%	34%	137	35	172	43%	33%	35%	-34
(PRI)	65	58	123	25%	28%	29%	65	30	95	24%	28%	30%	-28

## INDICADORES

Partido político	MY	RP	TOTAL	% de asientos	% Votos	% validos	MY	RP	TOTAL	% de asientos	% Votos	% validos	Diferencia en Diputados de RP
(AMLO)	98	60	158	32%	29%	30%	98	30	128	32%	29%	30%	-30
OTROS	0	9	9	2%	5%	5%	0	5	5	1%	5%	5%	-4
ASCD	0	4	4	1%	2%	2%	0	0	0	0%	2%	0%	-4
TOTAL	300	200	500	100%	97%	100%	300	100	400	100%	97%	100%	-100

Fuente: elaboración y cálculos propios en Stata con información del INE.

La segunda propuesta de reforma política es conocida como #SinVotoNoHayDinero, la cual fue presentada en el estado de Jalisco por el diputado independiente José Pedro Kumamoto.<sup>6</sup> La iniciativa tiene que ver con la reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley general de partidos políticos. En su exposición de motivos señala que existe un fuerte derroche del presupuesto público en muchas dependencias y ámbitos del gobierno, es decir, el cumplimiento de la austeridad se aleja cada vez más que antes de las metas del gobierno. Menciona que con dicha propuesta suya se busca alcanzar una nueva reestructuración del presupuesto público que se les otorga a los partidos políticos, así como un cambio en el gasto de inversión. Señala que por cada persona registrada en el padrón electoral, el INE tuvo un gasto de 212 pesos mientras que la participación a través del voto fue del 47.71%.

En dicho documento se afirma que su propuesta tiene relación con dos aspectos: el presupuestario y de participación ciudadana efectiva. De acuerdo con cálculos ahí presentados, con su iniciativa, la cual tiene que ver con el establecimiento de nuevos componentes en la fórmula de asignación de gasto, se alcanzaría un nivel de ahorro de poco más de los 2 mil 253 millones de pesos, cifra que representa apenas el 0.046% del gasto neto total para 2017. Argumenta, además, que su iniciativa se encuentra en la misma línea con las presentadas por otros partidos políticos y organizaciones civiles, y con

<sup>6</sup> <http://sinvotonohaydinero.mx/>

las recomendaciones de la “Electoral Knowledge Network”<sup>7</sup> y la Carta Democrática Interamericana. Su propuesta de cambio de parámetros se menciona a continuación: “...El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando la votación válida emitida en la elección federal inmediata anterior en la que se eligió a diputados por el principio de mayoría relativa, por el sesenta y cinco por ciento de la unidad de medida y actualización vigente en el país. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el sesenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior...”

En otra parte del documento, el diputado independiente menciona a un conjunto de países cuya forma de financiamiento a los partidos políticos es similar a la que propone en dicho documento; por mencionarlos, Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Por otra parte, no cabe duda, la propuesta del diputado mantiene las mejores intenciones en cuanto a lograr la reducción de gasto improductivo, con la cual el autor de este documento comparte. No obstante, si se analiza con más detalle, numéricamente existen serias contradicciones en el documento, las cuales se exponen a continuación.

En primer lugar, la estructura del sistema electoral de los países que menciona en el

<sup>7</sup> <http://aceproject.org/>

## INDICADORES

artículo es muy diferente a como funciona en México; es más, de los ocho que menciona en el texto, somos comparables solo con Colombia, y no en todos los aspectos electorales. Por ejemplo, el voto en México es voluntario, además, la base de financiamiento de los partidos políticos es igualitario y por desempeño en elecciones pasadas, mientras que en Argentina el voto es obligatorio a rango constitucional y la base de financiamiento es igualitario y por desempeño en las elecciones pasadas. En el siguiente cuadro se muestra como se distribuye el conjunto de países que menciona el texto en función de si el voto es voluntario u obligatorio y de la base de financiamiento. Se observa, en más de la mitad de los países, el voto es obligatorio a rango constitucional, en consecuencia, mayor participación ciudadana al momento de las elecciones, por lo que el gasto que se realiza para el financiamiento de los partidos políticos está justificado; por tanto, queda en segundo rango la base de financiamiento, puede ser

tanto en base a igualitarios y desempeño electoral o únicamente con desempeño electoral. Se desvincula el ejercicio de los partidos políticos con la decisión de ir a votar.

A nivel mundial, cerca del 33% de los países con sistemas electorales mantiene voto voluntario con base de financiamiento de acuerdo a su desempeño electoral anterior, el mayor porcentaje de entre todas las combinaciones; el otro 67% está distribuido bajo otras categorías. Kumamoto no entiende que México es un país cuya votación de los ciudadanos en las elecciones es voluntaria, no obligatoria, así; con ello, sataniza a los partidos políticos argumentando que el dinero que reciben éstos no conlleva a mayor participación ciudadana; esta situación se entiende dado que él se define como independiente. Debe quedar claro, en esta parte no se está defendiendo el presupuesto de los partidos políticos, el cual es poco honroso si se reconoce que en el país existen poco más de 60% de pobres entre la población.

**Tabla 6**

Distribución de los 8 países de acuerdo al tipo de voto y base de financiamiento

	Obligatorio	Voluntario	Otros	Total
Igualitarios y desempeño electoral	3	1	0	4
Desempeño electoral	2	1	1	4
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>8</b>

Fuente: elaboración y cálculos propios de acuerdo con la propuesta de Kumamoto.

En términos concretos, la participación ciudadana, al ser voluntaria, se concibe como variable aleatoria, cuyo valor en las elecciones es desconocido. En consecuencia, la nueva fórmula que se plantea en el texto no garantiza tampoco ahorros constantes en el presupuesto. Además, con tomar el porcentaje de votación válida y no el padrón electoral en la fórmula para determinar el nivel de financiamiento a los partidos, es similar a plantear que el voto en México sea obligatorio. Pues con voto obligatorio se justifica el financiamiento, contrario a la tendencia internacional de voto voluntario con base de financiamiento de acuerdo a su desempeño electoral. Entonces, por qué razón el diputado

## INDICADORES

no plantea o propone elevar a rango constitucional la obligatoriedad del voto para que el financiamiento a partidos se justifique en cada elección y abandonar su discurso contra el sistema político mexicano. Probablemente el diputado tiene en mente que para disminuir los niveles altos de gasto para financiamiento a los partidos políticos de los últimos años se tiene que fijar en la fórmula el porcentaje de participación ciudadana y no el padrón electoral, derivado de la relación entre decisión de votar con el quehacer de los partidos políticos que no funciona, lo que no necesariamente es cierto. La justificación económica del diputado de disminuir el financiamiento a los partidos políticos, en el fondo es política contra ellos. Es probable que la baja participación ciudadana tenga que ver más con el problema de información asimétrica en temas electorales que poseen los ciudadanos en cada elección, de ahí su decisión de no votar y no solamente por el quehacer y desempeño de los partidos políticos. Es aquí donde el diputado se equivoca al comparar a México con aquellos países cuya votación es obligatoria, en contrasentido de aquellos cuya decisión de votar es voluntaria, además de que la tendencia a nivel internacional es de votación voluntaria con base de financiamiento de acuerdo a su desempeño electoral pasado. Por ello, la propuesta del

diputado es sesgada, ya que pierde de vista que el problema de fondo es la mala distribución del gasto público a nivel nacional, la ineficiencia productiva de las instituciones en México y los altos niveles de corrupción, de ahí que el mantenimiento de las instituciones sea muy alto. Si al diputado le interesara resolver el problema de fondo, observaría su equivocación. Por ejemplo, podría empezar a plantearse ¿por qué fijar y aceptar el porcentaje del UMA en 65% cuando este puede ser menor? Si la burocracia en México fuera productiva, no cara (es decir bajos salarios) y transparente, probablemente el costo unitario que representa para el INE un ciudadano con derecho a votar sea mucho menor al que hoy representa. Por su parte, el diputado plantea que con la fijación del porcentaje de votación válida y no con el tamaño del padrón electoral se obtendrían ahorros permanentes, sin embargo, al ser una variable aleatoria, para el próximo periodo de elección este porcentaje puede ser mayor o menor, en consecuencia los ahorros no son permanentes o estables. Cuando el porcentaje de participación ciudadana es igual al 40% el ahorro es poco más a los 2 mil 432 millones de pesos; si este porcentaje se eleva a 48%, en el siguiente periodo el ahorro disminuiría a 2 mil 107 millones pesos.

**Tabla 7**  
Simulación de la fórmula de Kumamoto

Padrón electoral	100%	85,381,455	4,053,569,957.58
<b>Votación Válida</b>	<b>40%</b>	<b>34,152,582</b>	<b>1,621,427,983.03</b>
No voto	60%	51,228,873	2,432,141,974.55
Padrón electoral	100%	85,381,455	4,053,569,957.58
<b>Votación Válida</b>	<b>48%</b>	<b>40,983,098</b>	<b>1,945,713,579.64</b>
No voto	52%	44,398,357	2,107,856,377.94

Fuente: elaboración propia.

## INDICADORES

Por otra parte, el diputado se vuelve a equivocar en su propuesta de nueva fórmula para la asignación de financiamiento a los partidos políticos. Cuando el INE fija el monto de acuerdo con el padrón electoral, lo multiplica por 65% de una UMA que equivale a cerca de los 73 pesos, este porcentaje es muy cercano a los 47.47 pesos. Multiplicar el total del padrón por los 47.47 pesos es igual a poco más de 4 mil 053 millones de pesos. Un ciudadano con derecho a votar representa para el INE 47.47 pesos; cuando Kumamoto propone establecer el monto de financiamiento ya no con el padrón electoral sino con la participación válida, sigue

utilizando los 47.47 pesos como si todo el padrón votara: lógicamente este valor sería menor y cercano al 40% de la votación válida, es decir 29 pesos. En consecuencia, el valor del voto real (votación válida), es distinto al valor de un ciudadano con derecho a voto registrado en el INE. Por tanto, contrario a Kumamoto, el verdadero problema de los altos montos de gasto a financiamiento que se observan en los últimos años tenga que ver más con los elevados costos que representa para el INE un ciudadano con derecho a voto, como consecuencia de la improductividad de la burocracia, altos salarios y poca transparencia (corrupción).

### Conclusiones:

1. De aprobarse la disminución de 100 diputados y mantenerse el mismo nivel de ingreso, tal como está en el DOF, el ahorro nominal que se generaría durante los próximos tres años serían equivalentes a los 413 millones de pesos;
2. Con este nivel de ahorro, el presupuesto otorgado a la Cámara de Diputados disminuiría apenas el 16%, además de que podría triplicarse durante los próximos tres años el presupuesto al Programa de Prospera para el estado de Oaxaca.
3. Con estos cálculos se muestra que con 100 diputados menos el efecto positivo sería parcial y no en su conjunto para toda la población. No obstante, el beneficio se traduce en mayor presupuesto para algunos programas sociales efectivos que tienen que ver con la lucha contra la pobreza;
4. Con 100 diputados menos se castigaría a los partidos pequeños. Con 500 curules, el número total de diputados del PRI representa el 41.4% (207/500). Con 400, el número total de diputados del PRI representarían el 48% (191/400), mayor porcentaje de representación. Con 500 curules, el número total de diputados del PAN representan el 21.8%, (109/500). Con 400 curules los diputados del PAN representarían el 19.5% (78/400);
5. Con la disminución de 100 curules, el más perjudicado sería el PAN, que se ubica en segundo lugar, con una disminución de diputados plurinominales de 58.5%;
6. Son varias las contradicciones de la propuesta #SinVotoNoHayDinero del diputado local independiente de Jalisco: Kumamoto no entiende que México es un país cuya votación de los ciudadanos en las elecciones es voluntaria, no obligatoria; así, con ello sataniza a los partidos políticos argumentando que el dinero que reciben éstos no conlleva a mayor participación ciudadana;

## INDICADORES



7. A nivel mundial, cerca del 33% de los países con sistemas electorales mantiene voto voluntario con base de financiamiento de acuerdo a su desempeño electoral anterior, el mayor porcentaje de entre todas las combinaciones; el otro 67% está distribuido bajo otras categorías;
8. La nueva fórmula que plantea en el texto no garantiza tampoco ahorros constantes en el presupuesto;
9. Probablemente, el diputado tiene en mente que para disminuir los niveles altos de gasto para financiamiento a los partidos políticos de los últimos años, se tiene que fijar en la fórmula el porcentaje de participación ciudadana y no el padrón electoral, derivado de la relación entre decisión de votar con el quehacer de los partidos políticos que no funciona, lo que no necesariamente es cierto;
10. Si la burocracia en México fuera productiva, no cara (es decir bajos salarios) y transparente, probablemente el costo unitario que representa para el INE un ciudadano con derecho a votar sea mucho menor al que hoy representa;
11. Un ciudadano con derecho a voto representa para el INE 47.47 pesos; cuando Kumamoto propone establecer el monto de financiamiento ya no con el padrón electoral sino con la participación válida, sigue utilizando los 47.47 pesos como si todo el padrón votará: lógicamente, este valor sería menor y cercano al 40% de la votación válida, es decir 29 pesos; el valor del voto real (votación válida) es distinto al valor de un ciudadano con derecho a voto registrado en el INE;
12. Contrario a Kumamoto, el verdadero problema de los altos montos de gasto a financiamiento que se observan en los últimos años tiene que ver más con los elevados costos que representa para el INE un ciudadano con derecho a voto, como consecuencia de la improductividad de la burocracia, altos salarios y poca transparencia (corrupción). 🇲🇽

## La reflexión sobre la Constitución desde la óptica de Acción Nacional

*Desde distintos medios, la reflexión ha estado presente en la vida de Acción Nacional: conferencias, cursos, ponencias y medios impresos han sido parte de las herramientas que este partido ha utilizado para difundir sus ideas y propuestas en un México que no siempre contó con la libertad para expresar posturas contrarias a las oficiales.*

*Buena parte de ese legado se encuentra hoy a resguardo en el Centro de Estudios, Documentación e Información del PAN, en la Fundación Rafael Preciado Hernández, espacio de consulta que es referente para entender y valorar el enorme legado de esta institución política para la evolución de la democracia nacional.*

*La riqueza que el visitante puede encontrar en este archivo es de inmenso valor por ser testimonio de la historia mexicana que data de 1939, y es con la decisión de abrir sus contenidos que decidimos dar vida a la presente sección, Archivo, donde cada mes buscaremos aquellos documentos que por su valor testimonial aporten desde la reflexión histórica a profundizar en temas de nuestro tiempo.*

*Convencidos de que la apertura, la difusión y la promoción de un archivo son cruciales para que éste sea más que una colección estática, es que este esfuerzo se suma, también, a otros similares que desde la página web de la Fundación Preciado Hernández ([www.frph.org.mx](http://www.frph.org.mx)) hemos realizado para, de este modo, acercar al lector a materiales que consideramos de utilidad e interés para comprender procesos y hechos que, desde la visión humanista del PAN, han sido abordados en distintos momentos de la historia.*

*La primera de estas entregas versa acerca de la Constitución de 1917, y complementa de este modo la sección central de esta edición, que esperamos sea de interés para nuestros lectores y aporte elementos nuevos que, no obstante provenir del pasado, cuentan con la vigencia de quienes han trascendido por su capacidad de vislumbrar el futuro desde la reflexión responsable desde su propio tiempo.*

La redacción.

## Carranza en el Constituyente\*

### **Adolfo Christlieb Ibarrola**

Las motivaciones y propósitos fundamentales que Carranza expresó el 1° de diciembre de 1916 al entregar al Congreso de Querétaro el proyecto de Constitución, fueron esencialmente los que guiaron al Constituyente en las discusiones y redacción del texto finalmente aprobado. Por eso resulta provechoso recordar algunos de los que el entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expresó, como propósitos de realización inmediata y que después de 50 años de promulgada la Constitución, todavía son reclamos urgentes dentro de la vida nacional y capítulos inéditos de la Revolución Mexicana.

El lenguaje de Carranza, desde hace 50 años, se repite en la oratoria y la literatura de gobiernos que han tenido la fuerza para alcanzar los propósitos previstos, pero que han preferido aplicarla para conservar a su grupo en el poder, y también se ha repetido en estos días con motivo de las conmemoraciones constitucionales.

### **¿De qué habló Carranza al Constituyente?**

En la exposición de motivos del proyecto de Constitución, Carranza habló de los derechos humanos como base de las instituciones sociales; de los derechos humanos que no

están garantizados porque las violaciones que contra ellos cometen las autoridades, no llegan a castigarse, ya que las leyes secundarias sólo fijan penas nugatorias que casi nunca se hacen efectivas; de la necesidad de proteger tales derechos en forma justa y segura mediante un juicio de amparo que no embrolle la marcha de la justicia ni haga imposible la acción de los tribunales tanto federales como comunes, ahogados por un sinnúmero de expedientes; de un juicio de amparo no desnaturalizado ni convertido en arma política de una Suprema Corte cuyos miembros no queden completamente a disposición del Jefe del Ejecutivo y, en síntesis, del respeto por parte de la autoridad a los derechos de la persona, que al igual que otros principios fundamentales que forman la Constitución, “no han pasado, hasta ahora, de ser una bella esperanza cuya realización se ha burlado de una manera constante”.

Se refirió también Carranza a la soberanía nacional que reside en el pueblo, soberanía que en México lo ha significado una realidad sino en poquísimas ocasiones, porque casi de manera interrumpida el poder público es ejercido, no por un mandato libremente conferido por la voluntad de la Nación, “sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse

a sí mismo, o investir a personas designadas por ellos con el carácter de representantes del pueblo”.

Habló también del propósito incumplido de respetar la división del poder que “sólo ha estado por regla general, escrito en la ley en abierta oposición con la realidad en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona”.

Recordó la “promesa vana” del precepto que consagra la Federación de los Estados que forman la República Mexicana, “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 aquel”.

Por lo que toca a la forma de gobierno, recordó Carranza también como la otra vana promesa, son sus palabras, la que “asegura a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la Nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior del Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o sólo

\* Artículo publicado en la revista *La Nación*. Número 1,223, febrero 15 de 1967, pp. 16-17.

se ha dejado que 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 aquellas....”

Pensó que la nueva Constitución sería remedio contra los jueces convertidos en instrumentos ciegos de gobernadores que descaradamente se inmiscuyen en asuntos fuera del alcance de sus atribuciones; pensó que se terminarían las prácticas inquisitoriales que dejan a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos escribientes; que se terminarían las confesiones forzadas de los reos, casi siempre falsas, que solo obedecen al deseo de liberarse de la estancia en calabozos inmundos en los que peligra su salud y su vida, y consideró también que acabarían las fianzas caprichosas para la concesión de libertad provisional, las detenciones arbitrarias realizadas por autoridades administrativas, las prisiones injustificadas y los procesos que duran más que la pena que el juez puede imponer.

Se refirió a una reforma agraria en favor de quienes quisieran dedicarse a la agricultura encaminada a fomentar la pequeña propiedad que, paradójicamente hoy se persigue y destruye sistemáticamente en nombre de los principios de 1917.

Pidió para clase obrera y para todos los trabajadores, la implantación de “todas las instituciones del progreso social”, reglamentando jornadas, descansos, seguridad para casos de accidente, enfermedad y vejez, y salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales de la familia y asegurar y mejorar su situación, cuestiones todas en las que, incluyendo el salario mínimo, apenas México tiene andado un cuarto de camino.

Planteó la exigencia del municipio independiente como una de las grandes conquistas de la Revolución, base del gobierno libre, “conquista que sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado sus gobernadores...”

Pidió una buena Ley Electoral que tuviera a los gobernadores completamente alejados del voto público y que castigará con toda severidad la tentativa de violarlo, estableciendo el poder electoral sobre bases racionales, poder del cual dependerá en gran parte que el Poder Legislativo dejará de ser “un mero instrumento de Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes sin la menor intervención del poder central que tendrán cámaras

que de verdad se preocupen por los intereses públicos y no camarillas opresoras y perturbadoras que sólo van arrastradas por el afán de lucro y miedo personal...”

Y propuso la reforma del Poder Legislativo, para que “sin estorbar o hacer embarazosas y difícil la marcha del Ejecutivo”, se evitara que como “en las dictaduras pasadas se procurase tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas”.

Estos fueron, con palabras de Carranza, los propósitos fundamentales que animaron al Constituyente en 1917.

Un cortejo solemne llevó de México a Querétaro, en un arcón, el texto original de la Constitución de 1917 para que los tres Poderes Federales y los del Estado de Querétaro, a la cabeza de una manifestación popular, le hicieran guardia de honor, que sólo puede simbolizar acatamiento al Estado de derecho cuyas bases consigna la Constitución.

Cuenta la historia que los jefes de Israel –desde Moisés que fabricó el Arca de la Alianza para guardar las Tablas de la Ley hasta David–, peregrinaron muchos años con ellas. Siguiéndolas, Josué atravesó el Jordán a pie firme y cayeron las murallas de Jericó; ante el Arca que guardaba las Tablas, David danzó con toda su fuerza, con júbilo grande y al son de trompetas, camino de Jerusalén; y por fin dentro del Arca, quedaron las

Tablas en el Templo magnífico de Salomón, como símbolo de alianza con Yahvé, hasta que se perdieron cuando el Templo fue destruido por las fuerzas de Nabucodonosor. Paralelamente, la historia cuenta las infidelidades de Israel contra Yahvé y sus Leyes escritas en las Tablas.

Mientras nuestros gobernantes –sin mengua de sus infidelidades–, promueven y rinden culto al símbolo que representa la Constitución, desde hace 50 años el pueblo de México peregrina tras una Ley cuyos propósitos permanecen, desviados en algunos aspectos, pero en su mayor parte inéditos o incumplidos.

La Constitución no puede ser solamente un símbolo y constituir un objeto de culto cívico. Debe ser instrumento vivo, fuerza dinámica que a diario promueva la función integradora del derecho, en los campos de la política, lo económico y lo social.

Los tiempos cambian. Los pueblos no se conforman con una Constitución concebida como símbolo peregrino de un ideal de vida; ni con que se conserve un arca cerrada e intangible en calidad de mensaje. Hoy, más que nunca, resulta culpable incumplir o desviar los ideales democráticos que la Constitución encierra. Porque hoy, al igual que hace dos mil quinientos años, Nabucodonosor acecha con la antorcha en la mano.

## Cincuentenario de la Constitución\*

### La Nación

Los homenajes a la Constitución deben de ser considerados como rendidos fundamentalmente al pueblo, que aceptó someter a una estructura jurídica como una norma de convivencia, y también a quienes, conscientes de que una constitución no es un instrumento estático y definitivo, se han esforzado y habrán de esforzarse en depurarla y perfeccionarla para que, sin mengua de los derechos humanos y de sus garantías, responda cada día más adecuadamente a las cambiantes circunstancias sociales y políticas de México y del mundo.

El Congreso Constituyente de 1917 no sólo cumplió una formalidad legislativa necesaria y apremiante, sino que dio vida, y de allí su transcendencia, a la altísima función integradora del derecho en el que debe fundarse la verdadera unidad nacional.

Si cada vez con mayor evidencia en el pueblo todo se percibe el anhelo de instituir la democracia como forma de vida y de gobierno; si pese a ciertos conocidos abusos México mantiene una particular fisonomía, promoviendo su desarrollo alejado de los regímenes estatistas y sin mantener los cuadros típicos del desarrollo capitalista; si los obreros y los campesinos adquieren más

y más la conciencia de su dignidad personal y de sus derechos y exigen seguridad en correspondencia a sus esfuerzos; si avanza la seguridad social, todo se debe a que el pueblo mismo ha comprendido bien y reclama que se realicen las potencialidades democráticas que alientan en la Constitución que nos rige desde 1917.

Pero afirmar que en su estado actual la Constitución responde a las inquietudes todas del pueblo mexicano, sería asumir una actitud fatal falsa y peligrosa. El hecho de que haya sufrido 150 reformas en medio siglo y de que legislaciones como la laboral, que hasta hace poco se consideraban adelantadas, sean vistas ahora incluso en el Senado como obsoletas, prueba la necesidad permanente de preocuparse y trabajar en perfeccionarla.

Existen aún postulados cuyo cumplimiento sigue siendo deuda perentoria con el pueblo, como son la autonomía municipal y la soberanía de los Estados. Subsisten, también, normas que como el artículo 3º, por exigencia de una sana democracia, deberán sustituirse por otras que, consagrando una libertad responsable, promuevan y encaucen un esfuerzo nacional que garantice a todos el acceso a la enseñanza. Y en cuanto a prácticas, es oportuno reiterar que contravienen el espíritu y

\* Texto publicado en la revista *La Nación* Número 1,223, febrero 15 de 1967, p. 32.

la letra de la Constitución del 17: la sistemática violación del voto público, la utilización fascista de los sindicatos y otras organizaciones intermedias, como instrumentos políticos al servicio de un partido, y el empleo de fondos públicos y personal del Estado para sostener a un partido oficial.

Nuestra misma revolución de 1910 y el mejor de los logros,

con todas sus naturales y explícitas deficiencias, la Constitución de 1917, no fue excepción a la regla de la historia que establece: cuando las estructuras políticas y sociales y su marco jurídico, las constituciones, no reflejan ya los anhelos de un pueblo, por anquilosamiento que en más de un caso puede ser deliberado, éste rompe los moldes impuestos para

configurar nuevas estructuras acordes con sus ideales.

La actitud más constructiva y trascendente en el cincuentenario de la Constitución, debería ser la de expresar y realizar el propósito nacional de actualizarla y aun proyectarla hacia el futuro, bajo el criterio de llevar hasta el fin el ideal democrático de la generación que le dio forma.

## Los mitos constitucionales\*

### Armando Gasca

La Constitución Política que nos rige fue presentada en 1917 como “una de las más avanzadas de su tiempo” por el liberalismo mexicano. Sin embargo, los avances legislativos en ella contenidos –por ejemplo, en materia laboral (artículo 123) o agropecuaria (artículo 27)– no fueron obra original de las huestes constitucionalistas de Venustiano Carranza, sino de la doctrina social cristiana, cuya punta de lanza estaba constituida, en ese momento, por la encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII.

De suyo, la historia oficial ha defendido como propias las ideas del progreso político-social puestas en práctica a partir de ese año.

Empero, la indagación histórica demuestra que temas como el Municipio Libre, la representación proporcional, el patrimonio familiar, la ley sobre tierras o ley sobre uniones (sindicatos) profesionales, entre otros, fueron legislados –antes que por los liberales– por miembros del Partido Católico Nacional (PCN), cuya efímera existencia como instituto político (1911-1915) se debió a la inestabilidad social de la época.

En consecuencia, sus frutos legislativos fueron plagiados por el grupo constitucionalista e incorporados a la redacción de la Carta Magna de 1917.

### El PCN y sus triunfos

La Doctrina Social de la Iglesia –“...prolongado proceso de realización evolutiva y que ha

respondido progresivamente a los problemas sociales del hombre”, según palabras del monseñor Jorge Martínez, exobispo auxiliar de México (*La Nación*, No. 1830)– se aprecia nítidamente a partir de la encíclica *Rerum Novarum*, publicada en 1891. Este documento pontificio influyó determinante en la organización política-social de los católicos mexicanos.

“En 1909, cuando se organizó el Círculo Católico con miras a la fundación de un partido político, la situación política del país era inquietante para todos los mexicanos, por la avanzada edad del presidente y por la falta de personalidades de prestigio que pudieran sustituirlo, con aquiescencia de la mayoría ciudadana...”

“Para los católicos (...) era preocupante el hecho de que se multiplicaran los ataques del tipo jacobino contra el dogma, la Iglesia y los dignatarios eclesiásticos, máxime que pensaban que si faltase (Porfirio Díaz), no habría quién dominara el grupo jacobino. El partido de los católicos se presentaba, en ese contexto, como organización necesaria...”<sup>1</sup>

El 3 de mayo de 1911 se fundó el PCN por las personas que rigen el Círculo Católico, entre otros: Gabriel Fernández Somellera, Miguel Palomar y Vizcarra, Luis García Pimentel, Emanuel García Armora, Manuel de la Hoz, Francisco Elguero, Trinidad Sánchez Santos, Rafael Martínez del Campo.

El historiador José Bravo Ugarte escribió que el PCN “llegó a tener 783 centros y 485,856, miembros en toda la República, aunque sin organización suficiente en los estados de la frontera norte ni en la del sur, excepto Chiapas, Jalisco, con 142 centros y 82,812 adeptos; Michoacán, con 172 centros y 65,604 afiliados; Guanajuato con 69 centros y 37,216 socios; México, Zacatecas, Colima y el entonces territorio de Tepic fueron las regiones con mayor influencia.

“Para las elecciones federales de junio de 1912 el Partido Católico presentó cinco candidatos

para la Suprema Corte, 19 para el Senado y 193 para la Cámara de Diputados: de ellos, entraron cuatro en el Senado y 29 la Cámara, siendo 23 miembros del PCN y seis liberales postulados por él: 75 eran los que salieron electos diputados, pero con intrigas que culminaron con la selección de los electos mediante el criterio político proclamado por el diputado progresista Luis Cabrera, 46 fueron eliminados.

“Las elecciones de gobernadores –continúa Bravo Ugarte– fueron ganadas por el Partido Católico en Querétaro, Jalisco, México y Zacatecas, donde sus respectivos candidatos Carlos E. Loyola (1º de octubre de 1911), José López Portillo y Rojas (23 de octubre de 1912), Francisco León de la Barra, (20 de marzo de 1913) y Rafael Ceniceros Villarreal tomaron posesión de sus cargos en las fechas adscritas a sus nombres”,<sup>2</sup> excepto del último de quien no se anotó.

Otro escritor, Jorge Adame Goddar, citando a Bravo Ugarte, escribió: “Las elecciones de gobernadores en Chiapas, Puebla y Michoacán (también) fueron ganadas por el Partido Católico Nacional, pero mediante recursos ilícitos se anulaban los triunfos.

“En las elecciones municipales

ganó el Partido Católico Nacional, la mayoría de los municipios de Jalisco y México, 26 en Michoacán, algunos en Chiapas, los ayuntamientos en León, Irapuato y los de las capitales de Aguascalientes, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Veracruz”.<sup>3</sup>

### **Programa político-social**

La preocupación por la cuestión social fue materia de la *Rerum Novarum*, en la que el jesuita Bernardo Bergöend se inspiró, entre otras fuentes para redactar las bases doctrinales de la “Unión política-social de los católicos mexicanos”, que más tarde fue cimiento del PCN.

De tal suerte que las tesis de la *Rerum Novarum*, aterrizaron concretamente en el programa político del PCN: en el punto sexto expresaba que el partido “se esforzará por aplicar a los modernos problemas sociales, para el bien del pueblo pobre y de todo el proletariado agrícola e industrial, las soluciones que el cristianismo suministra”, y en el séptimo se comprometía a empeñarse “en la fundación, desarrollo y fomento de instituciones de crédito para la agricultura y la industria en pequeño”.

“Además de esos objetivos principales, el partido procuraría obtener la libertad de enseñanza, la efectividad del sufragio, la

<sup>1</sup> Adame Goddar, Jorge: *El pensamiento político social de los católicos mexicanos 1867-1914*, primera reimpresión, México IMDOSOC, 1991, p. 178.

<sup>2</sup> Bravo Ugarte, José: *Historia de México*, Vol. III, parte 1, México, Editorial Jus, 1962, p. 426 y ss. Citado por Barquín y Ruíz Andrés: Bernardo Bergöend S. J., México Editorial Jus, 1968, p. 53.

<sup>3</sup> Adame Goddar: op. cit., p. 183

inamovilidad del Poder Judicial y la implantación del principio de No Reección, respecto de los Poderes Ejecutivos de la Federación y de los estados, todo esto con el fin de que las Instituciones democráticas y republicanas... sean una verdad en todo el país”.<sup>4</sup>

Fue en Jalisco donde –como más adelante se verá– los postulados del PCN tuvieron más resonancia: “Jalisco quedó convertido en el campo de pruebas del programa católico de acción social”, escribió la oficialidad.

Antes, es conveniente desempolvar la aceptación del PCN por Francisco I. Madero y los términos que expresó su simpatía por el programa político-social de dicho partido. Desde el Paso, Texas, Madero escribió a Gabriel Fernández Somellera, presidente del PCN: “Consideró la organización del Partido Católico de México, como el primer fruto de las libertades que hemos conquistado. Su programa revela ideas avanzadas y deseos de colaborar para el progreso de la patria (...) Las ideas modernas de su programa, excepción hecha de una cláusula, están incluidas en el programa de gobierno que publicamos el señor Vázquez y yo pocos días después de la convención celebrada en México”.<sup>5</sup>

Madero ratificó su aceptación

<sup>4</sup> Ibid, p. 179.

<sup>5</sup> Benegas Galván, Francisco: *El porqué del Partido Político Católico Nacional*, México, Editorial Jus, 1960, p. 50. Citado por Bravo Ugarte.

del programa del PCN el 18 de agosto de 1911, por medio de otro telegrama redactado en Cuautla y dirigido a Fernández Somellera: “Ratifico mi aprobación del programa del Partido Católico, en lo que se refiere al Ejecutivo. En cuanto a lo que depende de Legislativo –la inmovilidad de los funcionarios judiciales–, mi anhelo es que la voluntad del pueblo mexicano sea respetada...”<sup>6</sup>

Como contestación, Fernández Somellera comunicó a Madero que “la asamblea del PCN ha resuelto apoyar la candidatura de usted en las próximas elecciones presidenciales, en vista de la ratificación que usted ha hecho de aprobar el programa de dicho partido...”<sup>7</sup>

### **Frutos del PCN en Jalisco**

Tan luego Francisco I. Madero resultó presidente electo de México, el gobierno de Jalisco, en manos de Alberto Robles Gil, se encargó de restaurar el orden constitucional del estado. El 5 de noviembre de 1911 se realizaron elecciones municipales y fue esa la primera vez que se manifestó la superioridad del Partido Católico, al arrasar materialmente a sus antagonistas y ganar la mayor parte de las alcaldías.

El 1º de marzo de 1912 se ratificó la hegemonía del PCN con motivo de la instalación del Poder Legislativo local: resultó que los 12 diputados electos

<sup>6</sup> Ibid, p. 54.

<sup>7</sup> Ibid.

para integrar el Congreso eran de su totalidad los propuestos por el partido de referencia. Así, el Partido Católico dominó el ámbito político jalisciense, lo cual le permitió emitir o reformar las disposiciones legales que creyó más pertinentes para la consecución de sus objetivos”.<sup>8</sup>

En efecto, Manuel Palomar y Vizcarra, diputado a la XXIII Legislatura local por el PCN, propuso se insertara en la Ley Electoral estatal la representación proporcional, de la que el escritor Francisco Banegas Galván señaló: “La Cámara –dominada por el PCN– expidió la ley que establece en el estado la representación proporcional en el Congreso, de los partidos que hayan tomado parte en las elecciones, ley que al renovar la Cámara permitió a los partidos liberales tener quienes en aquella legislatura los representan, de que no haber sido generosidad de los católicos hubieran carecido de representantes por la muy grande mayoría de votos de los del Partido Católico”.<sup>9</sup>

Las reformas fueron aprobadas el 30 de septiembre de 1912 y se signó como decreto número 1461. De sus beneficios gozaron los partidos Popular Anti reeleccionista y Clubs Liberales Portillistas al instalarse la XXIV Legislatura jalisciense.

<sup>8</sup> Muriá, José María y Martínez Réding, Fernando: *Historia de Jalisco*, Vol. IV, México, editado por el gobierno del estado de Jalisco, 1982, p. 251.

<sup>9</sup> Benegas Galván: op. cit., p. 59

Son textos de la historia oficial de Jalisco los que certifican el fenómeno: "...el control cameral durante el trienio 1913-1915 continuará sujeto al PCN en Jalisco, puesto que los otros partidos sólo obtuvieron un curul cada uno.

"Tal orden de cosas se debía, sin duda, a las reformas introducidas en la Ley Electoral del estado, a iniciativa del propio grupo triunfante desde la XXIII Legislatura local, y que apenas unas semanas antes de las elecciones aprobaran. En lo fundamental, dichas enmiendas establecían la representación proporcional (...) de los partidos concursantes".<sup>10</sup>

### ***El bien de la familia***

José María Muría y Fernando Martínez Réding, director y condenado respectivamente, de la *Historia de Jalisco*, editada por el gobierno del estado, aceptan implícitamente lo escrito años antes por Banegas Galván y Bravo Ugarte en torno de la inspiración cristiana, plasmada en las leyes que aprobaron los diputados católicos jaliscienses.

En el tomo IV de *Historia de Jalisco*, escribieron: "...la tarea de modificar las leyes jaliscienses, cuyo promotor cardinal era la Iglesia que, animada por los vientos de cambio de la *Rerum Novarum*, estaba dispuesta a convertirse en instrumento de reformas sociales.

<sup>10</sup> Muría, José María y Martínez Réding, Fernando: op. cit., p. 254.

"Un empeño que ya en octubre de 1912 había entregado sus primicias. Con tal fecha la segunda XXIII Legislatura local aprobó la iniciativa de Miguel Palomar y Vizcarra, la Ley del Bien de Familia, que concedía el carácter de inalienable, indivisible e inembargable a los predios que bajo esa modalidad registran las familias económicamente débiles, a fin de asegurar la tenencia de la tierra para subsistir y vivienda permanente".<sup>11</sup>

El Bien de Familia lo refirió Bravo Ugarte como patrimonio familiar y Banegas Galván como preparación para el establecimiento del crédito agrícola. Fue publicada como decreto 1481 del Congreso del estado, de fecha 24 de octubre de 1912, conteniendo grande error, por lo que se volvió a publicar, corregida el 12 de marzo de 1913.

### ***Personalidad jurídica a sindicatos***

Aunque la *Historia de Jalisco* no se refiere con benevolencia a los frutos legislativos de los diputados católicos jaliscienses, sí otorga la justicia necesaria para comprender el hecho: "...La diputación local expidió, el 20 de julio de 1913 –decreto 1611–, la Ley sobre uniones profesionales, edicto que confería personalidad jurídica a los sindicatos, y para redondear esta influencia la propia Cámara dictaminó otras

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 256.

medidas igualmente orientadas a procurar el mejoramiento de las condiciones laborales en el estado.

"De esta manera, merecen citarse la que aseguraba a los obreros contra los accidentes de trabajo, fundada en un principio que nunca antes se había enunciado: que la indemnización es carga de la empresa industrial y que tiene que satisfacerse sin juicio ni informaciones previas; la que regulaba el descanso dominical y que más tarde fue tomada al pie de la letra por el gobierno preconstitucional y, por último, la famosa 'Ley de la silla', que establecía que todos los empleados de los almacenes y los públicos deberían tener un asiento en el cual podían tener momentos de descanso durante las horas de trabajo".<sup>12</sup>

### ***Instrucción pública: de 1912 a 19..?***

Los legisladores católicos jaliscienses, antes que los de 1917, modificaron, aunque no en el mismo sentido, la Ley de instrucción pública de Jalisco, favoreciendo la libertad de enseñanza y revalidando los estudios en planteles privados:

"La iniciativa que el 7 de marzo de 1912 había presentado en la Cámara el diputado Manuel F. Chávez, a fin de modificar la Ley de Instrucción Pública, no encontró obstáculo alguno para ser llevada a la práctica. Proponía que los

<sup>12</sup> *Ibid.*

estudios hechos y los exámenes verificados en los establecimientos particulares del estado de instrucción primaria, secundaria y profesional, serán válidos sin necesidad de incorporación a los oficiales”.<sup>13</sup>

En mayo de 1913 –bajo el rubro de la XXIV Legislatura local– se expidió un decreto que exceptuaba el pago de impuestos estatales y municipales a las instituciones cooperativas de crédito popular, así como a las operaciones que estas mismas celebrasen.

Bravo Ugarte cita: “Muchas fueron las fecundas y últimas iniciativas de la Legislatura del estado: una, de reformas al Código de Procedimientos Civiles para facilitar la buena y pronta administración de justicia (del licenciado Luis C. Robles, 7 de marzo de 1912); otra, para establecer el Municipio Libre (del Ayuntamiento católico de Guadalajara, el 28 de septiembre, y del licenciado José María Casillas, 14 de noviembre); otras, sobre exención de impuestos a las cajas rurales (del licenciado Miguel Gil y Landeros, 8 de marzo de 1903).

“El Congreso de la Unión –continúa el escritor de referencia– hubo, de parte del Partido Católico, mayor número de iniciativas, algunas verdaderamente trascendentales: el diputado por Chiapas, Jesús Martínez Rojas, inició una ley sobre tierras (6 de diciembre

de 1912); Eduardo J. Correa, diputado por Aguascalientes, promovió una sobre el descanso dominical (7 de abril de 1913)... Desgraciadamente, los acontecimientos políticos –los continuos golpes de Estado– no permitieron que se llevasen a cabo los anteriores proyectos”.<sup>14</sup>

En consecuencia, el grupo beneficiado, no sólo con él poder, sino con la legislación de las leyes respectivas, fue el que más tarde instauró el “orden constitucional”: el de Venustiano Carranza.

### **Del mito al crédito**

No cabe duda, pues, que varias de las ideas de progreso político-social que actualmente nos rigen, convertidos hoy en mitos constitucionales, no son obra de la familia revolucionaria que nos gobierna desde antes de 1917.

Se hace necesario volver aceptar la *Historia de Jalisco* para desempolvar –por voz de la historia oficial– la fuente primaria, en ese momento, del progreso social: al referirse al Congreso jalisciense, compuesto por católicos, establece que ellos están dispuestos a “emprender un trabajo de organización social... que dé por resultado, mediante una serie de medidas legislativas y administrativas, prudentemente combinadas, que la propiedad territorial sea accesible al

mayor número de individuos que habitan nuestro estado.

“Que la condición del trabajador mejore; en el régimen de trabajo manual fuesen dolorosas injusticias, que son los vengos donde se abrevan las masas populares para lanzarse furibundas al socialismo.

“Que la condición del trabajador mejore; que en el régimen de trabajo manual cesen dolorosas injusticias, que son los vengos donde abrevan las masas populares para lanzarse furibundas al socialismo.

“Que en Jalisco la relación social y económica venga a ser de la naturaleza, que todas las fuerzas, jurídicas y económicas, adquieran un amplio desarrollo que se traduzca en bien de las clases sociales, pero de modo especial a favor de las clases inferiores.

“Ardua empresa que habrá de realizarse, no por medio de la revolución, sino por medio de una evolución lenta y firme, sin lucha de clases, pero con medidas enérgicas.

“La patente de similitud de estas declaraciones con la enseñanza de la *Rerum Novarum*, develaron... el acatamiento del poder civil a los dictados de la Mitra... el Partido Católico en Jalisco habría logrado conservar la paz interna... todo parecía estar listo para empezar a hacer realidad la doctrina social de León XIII”.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ibid, p. 251.

<sup>14</sup> Barquín y Ruíz, Andrés: op. cit., pp. 54 y 55

<sup>15</sup> Muriá, José María y Martínez Réding, Fernando: op. cit., p. 254 y ss.

## **El mito más grande**

Sin embargo, no fue así. Los acontecimientos políticos desencadenados, primero, por la Decena Trágica y las insurrecciones de Villa, Zapata y Carranza, entre otros, terminaron por colocar el epíteto del laicismo a todas las innovaciones legislativas de inspiración cristiana filtradas a través de la encíclica papal.

Quizá el mito constitucional más grande radique en el actual artículo 123. Adame Goddar, subraya: “Hay dos conceptos del artículo 123 que fueron necesariamente tomados del catolicismo social, pues no eran contemplados por otras doctrinas. Me refiero al concepto del salario mínimo familiar que, aunque no estaba definido por la *Rerum Novarum*, fue elaborado por los pensadores católicos y difundido en México desde el Tercer Congreso Católico, y la repartición de utilidades, que estaba prevista en la encíclica de León XIII y recomendada por los católicos mexicanos. La orientación general del artículo aprobado es más bien inspiración católico social que socialista”.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Adame Goddar, Jorge: op. cit., p. 268. Una comparación entre el artículo 123 y la *Rerum Novarum*, la hace Joaquín Márquez Montiel. *La Doctrina social de la Iglesia y la legislación obrera mexicana*, México, Buena Prensa, 1939. Citado por Adame Goddar: op. cit., p. 260

## **Reformas al 130: rectificaciones históricas\*** **Abel Vicencio Tovar**

La estructura constitucional de una nación, especialmente en el Estado moderno, es indispensable, pero además, debe expresar plenamente la esencia, la naturaleza de una realidad, abigarrada y heterogénea, como lo es la comunidad nacional.

Por eso, un símil que podría explicar la lógica relación entre la Nación y la Constitución, sería el de asignar a ésta el papel de columna vertebral que diera consistencia a los músculos y órganos de la comunidad nacional. Sin embargo, no han faltado quienes, inflamados por una supuesta obligación de gobierno, suponen que el papel de la Constitución es servir de horma, que conforme el cuerpo nacional a una forma preestablecida, aun con dolor; tal conformación sería verdadera deformación. Una Constitución como ésa puede existir, pero no por mucho tiempo.

Además, en el caso de la hipótesis que se plantea, aun durante la vigencia formal de una Constitución así, sería de muy difícil, excepcional su cumplimiento.

Me refiero a la reforma de los artículos 30, 50, 24, 27 y 130 de la Constitución de 1917.

## **Horma de discrepancias**

En el siglo pasado, la Reforma y las convulsiones históricas que se dieron alrededor de ella, suscitaron una legislación que quiso rescatar para el Estado un papel que el mexicano no había tenido desde la Independencia, pero en condiciones históricas tales que no se logró, como hubiera sido deseable, la conciliación nacional. Así, al incorporarse buena parte de las leyes de reforma de 1859, en la Constitución, en el año de 1873, se perfiló un modelo de norma constitucional, más bien horma de instituciones impuestas, que naturalmente atizó las discrepancias y enfrentamientos que entre mexicanos ya se daban.

Como el enfrentamiento, no sólo a través de la Guerra de Tres Años, sino posteriormente, desgarró a la Nación, la época de reconstrucción, de la infraestructura, del ordenamiento de las formas de vida y de la civilidad, no podía darse en ese escenario, el gobierno de Porfirio Díaz se caracterizó por aplicar unos principios que lo dicen todo: “poca política y mucha administración”. Y en materia de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, de las actividades religiosas de los mexicanos en todos los órdenes: el disimulo y la tolerancia. El Constituyente de 1917 no sólo

\* Texto publicado en la revista *Palabra de Acción Nacional*, núm. 19, enero-marzo de 1992.

ratificó los principios combativos y normativos de la Reforma, sino que dio un paso adelante, dejando atrás la concepción liberal. Por ejemplo, el artículo 30, que en la Constitución del 57 decretó la libertad de enseñanza, se convirtió en la nueva Constitución en una actitud que coacción, de vigilancia asfixiante, en negativa al derecho de educar y a defenderse por medio del juicio de amparo y es más, en la institucionalización del agravio legal de aplicar la ley con efectos retroactivos, como cuando se desconocen los estudios hechos en el pasado.

## ***Desconocidas pero sometidas***

En el 130, el principio de la separación Iglesia-Estado establecido en el 57 se convirtió en un absurdo desconocimiento de las “asociaciones llamadas iglesias”, sin perjuicio de someterlas a la autoridad del Estado y de dictar normas de funcionamiento interno, como el determinar el número de los ministros de culto en cada entidad.

El intento callista de poner en vigor esas disposiciones persecutorias contenidas en la Constitución, produjo el último capítulo de la violencia revolucionaria: la guerra de los cristeros que ensangrentó al país y dividió más a los mexicanos entre 1926 y 1929.

Portes Gil, con la ayuda del embajador norteamericano Dwight Morrow, logró someter

a los combatientes cristeros con la firma de los “arreglos” con la jerarquía católica y, poco después, Plutarco Elías Calles, como “jefe máximo de la Revolución”, con la ayuda del mismo personaje, fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

## ***La “tolerancia”***

Sin embargo, ninguno de los mencionados acontecimientos aportó algo para la solución de los problemas de la relación entre Estado e Iglesia. Con el fortalecimiento del Estado mexicano a través de la centralización política, se acudió nuevamente a la “tolerancia” para enfrentar la imposibilidad de la aplicación de una ley que afectó los derechos esenciales del hombre. La tolerancia, hecha para los delitos, no puede aceptarse para permitir el ejercicio de los derechos.

Así, si en el artículo 30 se prohibió que las corporaciones religiosas y los ministros de los cultos, las asociaciones ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, intervinieran en planteles para impartir educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos, se multiplicaron las instituciones cuyos actos pudieron ser señalados como violatorios a las prohibiciones constitucionales, instituciones que inclusive han servido para la formación de un buen número de integrantes de la clase gobernante en México.

Si el artículo 50 prohibió el

establecimiento de órdenes monásticas, se rehicieron las congregaciones atacadas durante la persecución y se permitió su restablecimiento y funcionamiento.

Si el artículo 24 prohibió la celebración del culto fuera de los templos, las peregrinaciones religiosas en la mayor parte de las ciudades y pueblos de provincia y en la capital, hacia la Basílica de Guadalupe, no han tenido más límite serio que la voluntad de los feligreses.

Si el artículo 27 determinó que los templos son propiedad de la Nación y que el gobierno determinará si pueden seguir destinados a su objeto; que los obispados, seminarios, colegios, asociaciones religiosas y cualquier otro edificio destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarían al dominio de la Nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o los Estados, en la mayor parte de los casos los templos siguieron destinados a los servicios para los cuales fueron hechos y salvo excepciones, los demás edificios no se destinaron a servicios públicos.

El artículo 130 no reconoció personalidad alguna a las “agrupaciones religiosas denominadas iglesias”, ordenó la determinación por parte de las legislaturas de los estados del número máximo de los ministros de los cultos, exigió la nacionalidad mexicana por

nacimiento para el ejercicio de cualquier culto y estableció otras disposiciones igualmente absurdas y atentatorias de los derechos humanos. Sin embargo, salvo excepciones, los gobernantes mexicanos siempre han tenido relación con los ministros y dignatarios de los cultos, las legislaturas estatales no han determinado el número máximo de ministros que se requiere; muchos sacerdotes ejercieron su ministerio y aportaron benéficos servicios sin ser mexicanos por nacimiento, etc.

### **Efectos negativos**

El principio de "tolerancia" con que el gobierno de México acostumbró afrontar los conflictos de aplicación de leyes inaplicables, no pudo ser la solución lógica, racional del problema y más bien produjo efectos muy negativos en la sociedad.

Por un lado, el mexicano, a diferencia de otros pueblos, vio dividir a sus integrantes en ciudadanos y en creyentes, como si la posesión de cada una de estas calificaciones fuera excluyente y así, los ciudadanos al actuar y los gobernantes al gobernar, tuvieran que hacer a un lado su fe, y los creyentes, en muchas ocasiones, pensarán que la salvación de su patria sólo podía estar encomendada a la voluntad divina, sin sentir la apremiante llamada del deber de participar en todos los campos.

También se generó un ambiente de falta de respeto a la

ley, puesto que al ser testigo el ciudadano de la violación constante de las leyes en esta materia y del disimulo para exigir su respeto por parte del gobierno, se acostumbró a ver en la ley una amenaza nunca cumplida, que valía más ignorar, aunque formalmente se proclamara su respeto. Así la conciencia cívica moral de un pueblo no puede fortalecerse.

Además, con la prevalencia de una legislación antinacional y antihumana, que no se aplicaba pero que no se derogaba, se vivió el absurdo de leyes hechas para no aplicarse, en tanto que un principio honrado y enérgico de civilidad debe ser: si la ley es buena que se cumpla, si no lo es, que se derogue.

### **La lucha de Acción Nacional**

Es por esto que el Partido Acción Nacional, casi desde su fundación, vino señalando el carácter violatorio a los derechos humanos de estos artículos constitucionales. En muchas convenciones y asambleas, en muchos congresos y actos partidistas, en los principios de doctrina y en la mayor parte de las plataformas de gobierno, tanto en lo federal como en lo local, el partido vino insistiendo en su posición en contra de estos absurdos legales. También todos los miembros partidistas que han tenido la oportunidad de hacer pública su convicción en esta materia, lo han hecho. Es el caso

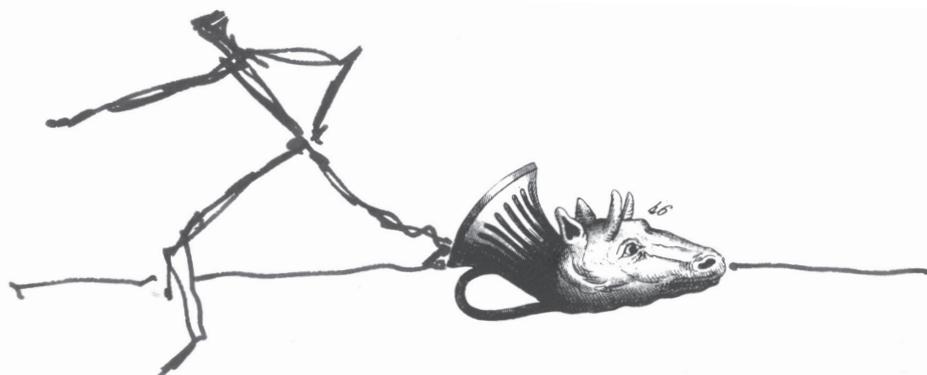
de profesores, escritores, periodistas, editorialistas, etc.

El trabajo no fue en vano. Nadie puede saber el tiempo en que una gran roca, después de miles de golpes, se resquebrajará. Los golpes contra la opresión se han multiplicado y en este aspecto, se empieza a quebrantar la roca.

Después de muchos antecedentes y de iniciativas de ley fraccionarias, el grupo parlamentario del PAN perteneciente a la LIII Legislatura del Congreso de la Unión, presentó en el mes de octubre de 1987, iniciativas de reforma a los artículos 130, 1º, 5º, 24 y 27 de la Constitución. A pesar de la trascendencia de una iniciativa que recogió no solamente peticiones partidistas, sino exigencias de la sensibilidad ciudadana, el proyecto no se dictaminó.

No se incluyó entonces el artículo 3º que ha sido objeto de varias iniciativas que abarcan todos los aspectos de la enseñanza.

Las promesas del Presidente Salinas, al tomar posesión en 1988, generaron expectativas de reforma a los artículos que se están mencionando, y aunque en la plataforma del PRI no se había incluido esta posibilidad, dicho instituto político, a través de su diputación, presentó una iniciativa de reformas a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución, que recogió los argumentos lógicos que en la mente de la mayor parte de la población



informada ya llevaban a la reforma y la intención de la iniciativa panista.

### **Los cambios**

Las reformas, según el proyecto, fueron aprobadas y se refieren solamente a las relaciones de la sociedad y de ésta con el Estado en materia religiosa.

En el artículo 3º, se suprimió el prohibir la intervención de las corporaciones religiosas y ministros de los cultos en la enseñanza, pero se mantuvo la educación laica en la que imparte el Estado, con lo que se reitera una inequidad elitista. Sólo el 5% aproximado de los educandos en México, que atienden las escuelas particulares, podrán ser educados según la convicción de sus padres.

En esta materia es necesario insistir, a pesar de cierta satisfacción generalizada y explicable por la reforma obtenida, que no es lo mismo una educación laica, que por definición es arreligiosa, que una educación neutral que trate por igual sin comprometerse con ninguna, a la inspiración religiosa, a la arreligiosa y a la antirreligiosa. Así, las mismas instituciones escolares públicas podrían

facilitar su estructura para una enseñanza de principios religiosos, por supuesto, sin demérito de los programas oficiales, siempre que en la libertad, los padres de familia así lo demanden. No sólo los ricos, también los pobres tienen derecho a que sus hijos se eduquen según sus convicciones.

En el artículo 5º se retiró la prohibición para el establecimiento de órdenes monásticas. Se mantuvo, lo que es aceptable, que el Estado no puede permitir pactos o convenios que afecten la libertad.

En el artículo 24 se abre la posibilidad de que los actos del culto se celebren fuera de los templos, pero “excepcionalmente”,

En el artículo 27 se estableció que las iglesias tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto y que las instituciones de beneficencia no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables.

En el artículo 130 se eliminó el absurdo del desconocimiento legal a las iglesias a las que se les reconoce expresamente la posibilidad de tener personalidad jurídica, de acuerdo con la ley reglamentaria; se estableció

también que las autoridades no intervendrán en la vida interna de las iglesias y en cuanto a los ministros de los cultos, la posibilidad de que ejerzan el ministerio los extranjeros y que tendrán –los mexicanos– derecho de votar pero no de ser votados. Esto último puede considerarse una disposición acorde con los estatutos y la respetabilidad de una iglesia que, en el caso de la católica, no puede permitir el compromiso de sus ministros en candidaturas, que de suyo, fraccionan la unidad. La prohibición, que prevalece para los ministros del culto, de oponerse en sus funciones a las leyes del país, representa una inequidad, pues fuera de ellos, todos los ciudadanos pueden oponerse, siempre que al hacerlo no comentan delito.

Estas reformas son parte de las grandes rectificaciones históricas que, gracias a la maduración cívico-política de la sociedad y la lucha del PAN, el régimen se ha visto obligado a realizar.

En lo logrado, quedan aún muchos aspectos para perfeccionarse y en lo pendiente, la decisión de pueblo y Partido deberán seguir adelante. **B**



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA  
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

*La referencia en información bien hecha.*





# ESLIDER

ESCUELA DE LIDERAZGO  
Y FORMACIÓN POLÍTICA

CONSULTA LA  
CONVOCATORIA EN  
[WWW.FRPH.ORG.MX](http://WWW.FRPH.ORG.MX)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung