



Bien Común

año XXII / número 260 / noviembre 2016

Ciudadanizar la política: los inicios

Alejandra Gómez Morin Fuentes

Lorena Pérez Hernández

Carlos Castillo Peraza

Indicadores

Los dilemas de los mercados de las gasolinas en México / *Salomón Guzmán Rodríguez*

Reflexión en torno a...

Más allá del Individualismo / *Eduardo Saffirio Suárez*



Conéctate @frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestoT0rres 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 #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 16 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o lzamaconao@fundacion.pan.org.mx.
about 20 hours ago via web 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/85sqm0>

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, que 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 Agudechinos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10Defusalternancia. No olviden, 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton.
6:27 PM Jan 24th via web

@lauhdzmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en www.fundacionpreciado.org.mx/informacion/ESLIDERS.html
about 10 hours ago via web in reply to lauhdzmx

© 28 de febrero se presentará una obra que oficial la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna, de 1954 a 1964.
Febrero 6, 2011 9:00:38 PM CST via web

@TomasDíazG y ¿por qué decir esa cosa, Tomás? Saludos.
12:20 PM Feb 1st via web in reply to TomasDíazG



COLABORADORES

- **Carlos Castillo Peraza.** Presidente del PAN de 1993 a 1995. Autor de *Disiento*, *El ogro antropófago* y *El PAN nuestro*.
- **Juan Antonio Cremades.** Abogado de los Colegios de Zaragoza (1961), Madrid (1966) y París (1986). Licenciado en Derecho por las Universidades de París y Zaragoza (1960). Doctor en Derecho por la Universidad de París (1968). Presidente de la Unión Internacional de Abogados (1990-1991). Miembro de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de París (1992 - 1995) y de Madrid (2007 hasta la fecha). Miembro de la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (1970 - 2000).
- **Alejandra Gómez Morín Fuentes.** Licenciada en Pedagogía por la Universidad Intercontinental. Directora del Centro Cultural Manuel Gómez Morín. Miembro de la Mesa Directiva de la Asociación Mexicana de Archivos y Bibliotecas Privados AC.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Licenciado en Economía con especialidad en Estadística Aplicada por la FES Aragón (UNAM) y Maestría en Economía Aplicada. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Lorena Pérez Hernández.** Doctora en Historia por la Universidad Autónoma Metropolitana. Especialista en Historiografía e Historia Política siglos XX y XXI.
- **Eduardo Saffirio Suárez.** Abogado de la Universidad de Chile, Magíster en Ciencia Política en la Universidad Católica de Chile, con estudios de Doctorado en Filosofía, en la Universidad de Chile. Es Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo, CED y Académico de Universidades Nacionales. Como diputado fue miembro del Congreso Nacional entre diciembre de 2001 y marzo de 2010.

Editorial ■ 3

Centrales ■

La legislatura de 1946

*y las primeras propuestas de Ley del PAN:
análisis de la evolución de una agenda legislativa*

Lorena Pérez Hernández5

Alejandra Gómez Morin Fuentes

De la fuerza a la maña: la lenta apertura del Poder

Legislativo mexicano a la oposición política

entre los años 1943 y 1958

Carlos Castillo Peraza39

Representación política. Reforma al sistema electoral

Partido Acción Nacional, Consejo Nacional 194148

Reflexión en torno a... ■

Más allá del Individualismo

Eduardo Saffirio Suárez60

Agenda ■

Mi amigo, el Presidente de Honor Miguel Estrada

Juan Antonio Cremades77

Papeles de investigación ■

El desarrollo democrático y la calidad de la ciudadanía

en México: tres índices comparados

Carlos Castillo López79

Reseña ■

Seis soluciones para tres problemas

Jonathan Sánchez López Aguado98

Indicadores ■

Los dilemas del mercado de las gasolinas en México

Salomón Guzmán Rodríguez105

**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.

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 **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 **Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, D.F.
Tel / Fax: 55 59 63 00
carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx
www.fundacionpreciado.org.mx
Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación
mensual del



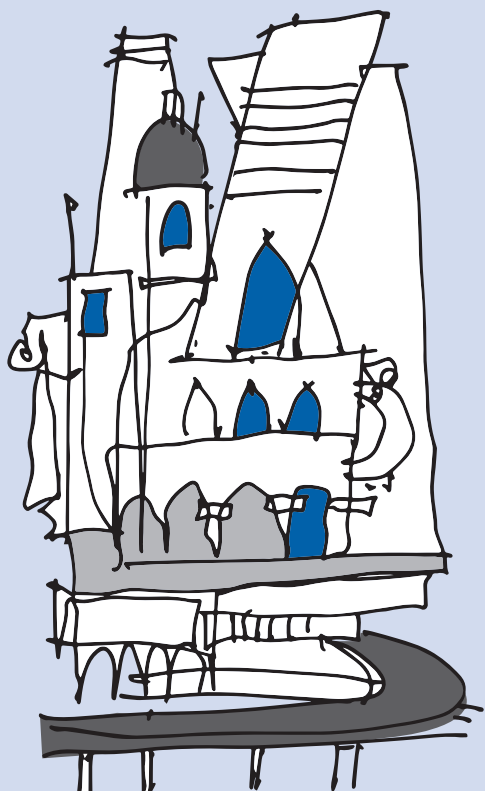
E

El esfuerzo de ciudadanizar la política en México data de inicios del siglo XX, y tiene en Manuel Gómez Morin a uno de sus principales impulsores: desde su oposición a la candidatura presidencial de José Vasconcelos —a quien urgió por dejar de lado caudillismos para, en su lugar, constituir una fuerza política donde convergieran las inquietudes y el deseo de participación de diversos sectores de la sociedad—, hasta su esfuerzo, 10 años más tarde, por constituir al Partido Acción Nacional como ese reducto ciudadano.

El programa político y los principios de doctrina de la entonces naciente fuerza política son, y siguen siendo, otra muestra clara de la importancia que tuvo para Gómez Morin la ciudadanización de la política: la sola vocación democrática interna del PAN, conceptos como el municipalismo, el gradualismo o la subsidiariedad, la exigencia desde la primera hora de respeto al voto y la constante insistencia en tener elecciones confiables son, entre muchas otras, prueba clara de la certeza de que el bien común sólo es posible construirlo en común.

Cuando años después Acción Nacional alcanzó sus primeros cuatro escaños en la Cámara de Diputados, esa determinación de ciudadanizar la vida pública de México se tradujo en las propuestas presentadas por los legisladores panistas: la solicitud de organizadores de elecciones autónomos, de padrones confiables, de credenciales para votar, entre otras más, aparecen en el lenguaje político y se convierten en causas que el Partido abanderará a lo largo de medio siglo.

En el presente número de Bien Común dedicamos nuestro tema central a ahondar en ese esfuerzo legislativo que entendió muy a tiempo la importancia de ciudadanizar la política. Así, de la mano de Alejandra Gómez Morin Fuentes y Lorena Pérez Hernández, presentamos un recorrido histórico para entender de dónde surge esa idea en el PAN, cómo se manifiesta en los esfuerzos fundacionales y cómo se traduce en propuestas legislativas que, como ocurrió durante años, serán desdeñadas, olvidadas o recuperadas a conveniencia por el partido en el gobierno, incluida, entre ellas, la de otorgar igualdad de derechos políticos a la mujer mexicana.





De la mano, recuperamos dos documentos históricos: el primero, una conferencia pronunciada por Carlos Castillo Peraza en la Universidad de Georgetown, donde abonda en la trascendencia de aquellos primeros legisladores de Acción Nacional, destacando tanto los contenidos de sus propuestas como la enorme visión que tuvieron en un entorno adverso, destinado a construir cúpulas políticas y lejano a una idea que en nuestro días ha cobrado enorme vigencia y urgencia: la suma de ciudadanía para mejorar la calidad de nuestra vida pública. El segundo es el documento emanado del Consejo Nacional del PAN que ya desde 1941 hablaba de los requisitos para fortalecer la democracia nacional a través de la organización de elecciones libres y confiables, así como de los elementos que eran inaplazables para ese fin y otros que aún nos quedan pendientes de implementación y mejora como el referéndum, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato.

Como complemento al tema central de esta edición, incluimos una reflexión del politólogo chileno Eduardo Saffirio en la que habla acerca de la importancia de entender cómo el individualismo ha minado la base de participación social y, precisamente, de construcción en común de lo común, para dar pie a dinámicas que afectan el correcto desarrollo de la democracia y promueven valores que se oponen a su mejoramiento y evolución adecuada: la propuesta es, en ese sentido, identificar, contrarrestar y superar una etapa que tiene manifestaciones en todos los ámbitos de la vida pública, desde la convivencia cotidiana hasta las políticas aislacionistas que llevan a que el Brexit o el triunfo de Donald Trump hallen suelo fértil dónde crecer.

Asimismo, reproducimos una investigación sobre la relación entre desarrollo democrático y participación política, a través de la comparación de datos en ambos sentidos que ofrecen estudios como el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, del INE, el IDD-MEX de la Fundación Konrad Adenauer, y el Latinobarómetro.

Esperamos que la presente edición sirva para valorar, promover y seguir defendiendo la importancia de una política que sea cercana, empática y abierta a la ciudadanía, tanto desde el propio Partido Acción Nacional como desde la sociedad mexicana, que poco a poco padece en mayor medida un distanciamiento que merma las raíces mismas de nuestro sistema político..

La legislatura de 1946 y las primeras propuestas de Ley del PAN: análisis de la evolución de una agenda legislativa

Lorena Pérez Hernández
Alejandra Gómez Morin Fuentes

I. Introducción

El trabajo legislativo de Acción Nacional fue intenso, productivo y abarcó todos los ámbitos de la vida nacional. En 1941, el partido presentó su primera propuesta en materia político electoral, en un documento titulado Representación Política. Reforma del Sistema Electoral. Por primera vez en México se planteó la organización del proceso electoral de forma autónoma y ciudadana, se propuso una credencial con fotografía y firma, y la conformación de sistema de representación política a través del voto familiar y la representación proporcional.

En las elecciones federales de 1946, los diputados de Acción Nacional ocuparon cuatro curules de la Cámara de Diputados. Durante la Legislatura XL presentaron 22 iniciativas legislativas, siete de ellas relativas al sistema político-electoral.

El objetivo de este trabajo es mostrar que las iniciativas legislativas de Acción Nacional contienen elementos novedosos en material político-electoral. La pregunta central que guía esta investigación es la siguiente: ¿por qué Acción Nacional propuso una reforma electoral cuyo eje fue la autonomía y ciudadanización de todo el proceso electoral? El presente es un estudio cualitativo.

II. Justificación

Una asignatura pendiente en el campo de la investigación es el estudio del material legislativo producido por Acción Nacional. Adentrarse en la revisión y análisis de este material nos permite percatarnos de las aportaciones que hizo el partido en materia político electoral.

III. Objetivo del estudio

El objetivo central de esta investigación es revisar y comentar el material legislativo en materia político-electoral elaborado por Acción Nacional entre 1941 y 1948, para identificar sus aspectos novedosos.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

En este documento revisamos y analizamos las propuestas legislativas que Acción Nacional elaboró en materia político-electoral entre 1941 y 1948, para identificar las aportaciones realizadas. Materia pendiente es identificar cuáles de sus aportaciones fueron integradas a las legislaciones electorales posteriores a 1949.

V. Marco teórico y conceptual

El sistema político mexicano y sus piezas centrales: la presidencia de la República y el partido

oficial,¹ así como el sistema electoral, han generado una abundante producción historiográfica que desde diferentes abordajes interdisciplinarios han enriquecido los enfoques teórico-metodológicos, y ofrecen distintas explicaciones e interpretaciones sobre los temas mencionados.²

A pesar de que México adoptó, desde 1824, el régimen o sistema de gobierno presidencialista y el modelo federal, el país fue gobernado por “hombres fuertes” o caudillos, quienes coparon la Presidencia de la República. Desde entonces, “el Poder Ejecutivo ha sido la pieza clave, el corazón del sistema político”.³ Para explicar este fenómeno, diversos autores han ofrecido, desde diferentes posturas teóricas-metodológicas, explicaciones de cómo y por qué se logró consolidar el poder presidencial en el siglo XX.

Maurice Duverger ofrece la siguiente definición: “El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencialista clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre”.⁴ Por su parte, María Amparo Casar formula el término hiperpresidencialismo para definirlo:

Al intervenir en las instituciones, la presidencia estableció el camino para su predominio absoluto. Se convirtió en el centro de todas las redes del poder, colocándose en la cima de la jerarquía política [...] La penetración del resto de las instituciones políticas dio como resultado un gobierno indiviso y unitario, esto es, un gobierno en el que quedó anulada la doble

*división de poderes establecida en la Constitución: la división entre las tres ramas de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y aquella entre la federación y los poderes locales.*⁵

En términos generales, el presidencialismo es una forma de gobierno en donde la división de poderes no existe en la práctica, porque los poderes Legislativo y Judicial están subordinados al poder Ejecutivo, lo mismo ocurre con los poderes estatales y locales.

VI. Hipótesis

Las condiciones políticas y electorales imperantes en la década de los cuarenta imposibilitaron la existencia de un régimen democrático en el que todos los ciudadanos se sintieran representados, tal fue el caso de los panistas. Por esta razón, Acción Nacional elaboró una serie de proyectos e iniciativas de ley y de reformas encaminadas a cambiar el sistema político-electoral; de este trabajo legislativo su más importante aportación fue la creación de instituciones autónomas y ciudadanas encargadas de conducir y validar todo el proceso electoral durante una jornada electoral.

El origen de una idea

En la Primera Convención Nacional de Acción Nacional, celebrada los días 16 y 17 de septiembre de 1939, se enfrentaba el dilema de abstenerse o participar en la lucha electoral de 1940. Manuel Gómez Morin, presidente del Comité Nacional Organizador, hizo su mayor esfuerzo por convencer a los delegados de que el partido no participara en la elección presidencial. Las razones de su postura fueron enunciadas desde 1926.

Por la correspondencia cruzada entre Manuel Gómez Morin y José Vasconcelos se conocen las diferencias que ambos tenían sobre la participación política. Desde 1926, Gómez

¹ En 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario, posteriormente fue transformado en dos ocasiones: en 1938 y cambió a Partido de la Revolución Mexicana y, en 1946 a Partido Revolucionario Institucional.

² Un ejemplo en que se sistematiza “una considerable cantidad de textos”, es un artículo de Juan Molinar Horcasitas, publicado en 1993, en el que realizó “una revisión crítica de las principales corrientes de interpretación académica del sistema político mexicano”. Este autor identificó tres grandes corrientes interpretativas sobre el sistema político mexicano que denominó: “pluralista, autoritarista y marxista”. Juan Molinar Horcasitas, “Escuelas de interpretación del sistema político mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 4, abril-junio, 1993, pp. 3-56.

³ José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM: IJ, 2002, p. 55.

⁴ Apud. José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM: IJ, 2002, p. 56.

⁵ María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, Vol. III, No. 1, primer semestre, 1996, p. 92.

Morin distinguía con claridad que en ese momento en México no se necesitaba una lucha política, y así se lo hizo saber a Vasconcelos al expresarle cuál debía ser su papel y lo que se requería hacer:

[...] primero, una renovación moral, una nueva generación libre y limpia, una seria comprensión técnica de los problemas que son propios, de nuestras verdaderas condiciones de vida y de nuestras propias resoluciones. Para lo primero, se requiere un maestro y una doctrina. Un maestro capaz de hacerse oír, con fervor y la capacidad de proyectarse que usted tiene. Una doctrina que señale los verdaderos valores de la vida y los vuelva a poner en su lugar. No, quizá, una sistematización filosófica que tendrá más tarde, sino un constante ferviente señalar el camino que debe seguirse, una afirmación sincera de valores elevados que puedan dar sentido a cualquier obra. [...] Nosotros creemos que a usted le corresponde la primera parte. Otros se encargarán de la segunda y, si es necesario una vez adquiridos estos bienes esenciales los que son puro instrumento y medio político, se desarrollarán sin buscarlos.⁶

De no hacerse así, Gómez Morin sentenciaba: “cualquier esfuerzo quedará en agitación temporal y sin trascendencia”.⁷ Dos años después, volvieron a fijar sus posturas frente al camino a seguir en la elección presidencial de 1929. Mientras que el Ulises criollo estaba convencido de que la credibilidad del candidato recaía en la

persona, pues afirmaba que los grupos que conformaban los partidos estaban constituidos por hombres poco “estrictos en materia de principios puesto que no han tenido empacho en transgredirlos” y que “aprovechan el impersonalismo para apoyar al primer mediocre que les halaga sus conveniencias”.⁸ Por su parte, Gómez Morin centraba su crítica en el procedimiento del “personalismo”, que consistía en formar una organización “exclusivamente por un hombre y para un hombre”;⁹ dicha práctica se reforzaba con la tradición política existente, en la cual la gente estaba “acostumbrada a no tener fe en los programas y a seguir en cambio a las personas”. Por el contrario, él planteaba la necesidad de “integrar un grupo, lo más selecto posible”, no de “carácter académico” sino “un grupo que racionalmente busque la eficacia de su trabajo y perdurabilidad”.¹⁰ Otro aspecto de la acción política de Gómez Morin era que estaba en contra de la participación electoral precipitada, porque creía “que el sacrificio que realiza un grupo o un hombre, por definición selectos, metidos precipitadamente a la política electoral y sacrificados por ella, no sería sacrificio por una idea, sino sacrificio de la posibilidad misma de que la idea se realice en algún tiempo”.¹¹

Para reforzar sus argumentos, Gómez Morin ofrece un análisis histórico del pasado cercano del país:

El ambiente que había en México en 1920 era admirable. Un gran movimiento de opinión, expulsó al carrancismo del poder y a pesar de su apariencia militar ese movimiento fue en realidad, una ola de indignación moral en contra de los métodos carrancistas. Pudieron llegar al Gobierno personas como usted y

⁶ Carta de Manuel Gómez Morin a José Vasconcelos (en adelante MGM-JV), 21 de agosto de 1926, en Archivo Manuel Gómez Morin (en adelante AMGM), correspondencia personal José Vasconcelos.

⁷ Ibid.

⁸ Es importante precisar que a Vasconcelos no le parecía mala la “idea de organizar grupo o partido”, pero “siempre que lo nuevo sea más definido, más claro y más decidido que lo que existe”. JV-MGM, 16 de octubre de 1928.

⁹ MGM-JV, 5 de octubre de 1928.

¹⁰ La idea de integrar este grupo, Gómez Morin se la había compartido a Vasconcelos durante su entrevista en Nueva York, en 1925.

¹¹ MGM-JV, 3 de noviembre de 1928.

durante algún tiempo, al menos, fue posible desarrollar en el gobierno una tarea breve y orientada. El triunfo de esa orientación y de esa libertad fue, sin embargo, precario y a pesar de la fuerza personal del caudillo y a pesar, también, de la fuerza personal de hombres como usted, la falta de un grupo sólidamente organizado y capaz de recibir la herencia política que se había elaborado o de imponer normas superiores de conducta al gobierno cuando éste pretendió romper su propia condición y sus promesas, hizo que todo el triunfo anterior, que todas las oportunidades que parecen evidentes, que muchas de las obras ya realizadas, no tuvieran la esperada oportunidad. Si hubiera existido entonces, en vez de rebaño político de ocasión, una organización seriamente establecida, las cosas habrían pasado de muy distinta manera y no se habría perdido para México en una nueva revuelta y entre otros muchos incidentes semejantes, todo lo que se había ganado con anterioridad. [...].¹²

Si bien Gómez Morin reconoce que es un inexperto en política, eso no le “impide ver con claridad las circunstancias”. Es, precisamente, el análisis histórico y coyuntural la forma en que clarifica porqué la organización política no debe ceñirse a los tiempos electorales; al contrario, estos momentos deben aprovecharse para formar “grupos políticos bien orientados y capaces de perdurar”. Sin embargo, no fueron suficientes sus reflexiones históricas y su análisis sobre “la situación real de México y sobre la verdadera necesidad de organizar políticamente al País”,¹³

para convencer a Vasconcelos. A pesar de ello, Gómez Morin lo acompañó en la aventura electoral de 1929, aun cuando Vasconcelos no compartió su opinión de “adoptar otro camino”. Habría de esperar diez años para reunir al grupo selecto de “hombres venidos de los más diversos rumbos del País y de la sociedad mexicana”¹⁴ y formar una institución política permanente, en la que no había lugar para el “personalismo”. Sus ideas fijadas en esta conversación epistolar serían el espíritu de las ideas-fuerza¹⁵ sobre las que se articularía Acción Nacional.

El dilema de la participación electoral

Nuevamente en 1939, Manuel Gómez Morin enfrenta, ahora con Acción Nacional, el dilema de la participación electoral. Durante el desarrollo de la Asamblea Constitutiva y de la Primera Convención Nacional, efectuadas entre el 14 y 17 de septiembre de 1939, se discutió sobre la participación política y electoral en las elecciones federales de 1940. Los debates se centraron en precisar los términos de la participación política y decidir si Acción Nacional debía intervenir en la elección presidencial, de esta última se desprendieron dos posiciones: abstenerse o participar. La primera la encabezaba Gómez Morin, quien planteó el dilema en los siguientes términos:

Dos caminos se abren [...]: uno, el de intervenir desde luego en la vida política no sólo en cuanto se refiere a una posición doctrinal o programática, sino con participación en la lucha electoral concreta [...]; otro, el de abstenerse, el de no tomar parte en la lucha electoral y

¹⁴ Discurso de Manuel Gómez Morin pronunciado en la inauguración de la Asamblea. Versión Taquigráfica de la sesión inaugural de la Asamblea Constitutiva de Acción Nacional, 14 de septiembre de 1939, en AMGM: Fondo Partido Acción Nacional.

¹⁵ Gómez Morin utiliza este concepto filosófico de A. J. E. Fouillée, en sus tesis de licenciatura. También lo usa en la Convención Nacional de 20 de abril de 1940, y lo definía así: “(La expresión simple de las verdades elementales sobre el hombre, la nación, el bien común, la justicia, la libertad y el orden) empieza a constituir ya una idea fuerza, como decían los sociólogos de ayer, o una mística, como se ha dicho siempre para nombrar ese ímpetu espiritual que hace del heroísmo o de la santidad estilo de conducta individual, y empuja incontrastablemente los grandes movimientos sociales y nacionales”. Convención Nacional de 1940, en *Diez Años de México: informes del jefe de Acción Nacional, México*, Editorial Jus, 1950, p. 68.

*concentrar el esfuerzo a la actividad de programa y de doctrina, no limitándolo por supuesto a un trabajo de academia, sino dándole desde luego la orientación y el carácter de una actividad política decidida; pero sin intervenir como grupo en la campaña electoral.*¹⁶

En este discurso Gómez Morin analiza las circunstancias y posibilidades que cada uno de los caminos ofrecen. Advierte que la primera posición responde a un estado de inconformidad, que ve en la elección del “camino legítimo para procurar el cambio” y poner fin “a un régimen con el que se está en desacuerdo”, es también

*[el] medio adecuado para alzar la opinión pública, en un país de tan escasa preparación política como el nuestro; para levantar frente a las fuerzas organizadas del Poder una expresión inequívoca de la voluntad ciudadana, es el de una lucha electoral que al mismo tiempo simplifica y concentra los objetivos de la acción y permite reunir no sólo por las razones positivas de un programa idéntico, sino aun por las puramente negativas de una inconformidad con lo actual, el mayor número de voluntades.*¹⁷

La segunda posición considera que la lucha electoral no es el camino, sino la formación de “núcleos positivos de orientación y de defensa que sólo pueden formarse y vivir en torno de posiciones ideales definidas y precisas”. Por otra parte, Gómez Morin cree que no existen las condiciones políticas para participar en la lucha electoral, porque no se cumple “una condición mínima”: “la imparcialidad de Gobierno encargado de hacer posible el voto y de calificarlo”,

porque “se mantiene y exalta un partido oficial único”, porque “se tolera y fomenta el uso fraudulento de las organizaciones de trabajo para fines políticos”, porque “se alienta o se compele a las autoridades de todo orden para que falten al cumplimiento de su inexcusable deber de imparcialidad; aún se pide al ejército, institución eminentemente nacional, obligada en consecuencia a servir y proteger a la Nación entera, que tome una actitud sectaria y partidarista”. Mientras prevalezcan estas circunstancias toda actividad política encaminada a la renovación de autoridades mediante el sufragio no sólo se burla, sino se coopera en la farsa de legitimar el “abuso del poder y el desdén del Derecho”.¹⁸

En otra intervención, Gómez Morin estableció que la no intervención en la contienda electoral de ninguna manera significaba que se renunciara a la participación política, por el contrario, la formación de Acción Nacional fue pensada como “una organización de clara acción política, [...] concretamente dirigida a la oposición contra el régimen”.¹⁹ Por su parte, Efraín González Luna, especificó los términos de la participación política del partido:

Nosotros somos partidarios de la acción, de la acción indudable, decidida, inmediata, constante; Acción Nacional traicionaría no sólo su nombre sino su esencia si abandonara un solo momento la acción y no la acción general sino la acción especialmente política. Pero [...] Hay muchas clases de acción política. Acción política es la reprobación de la imposición, el ataque por la prensa, por la propaganda, en todas sus formas, al organismo de la imposición; acción política es la formación de grupos debidamente preparados para que en

¹⁶ Discurso de Manuel Gómez Morin... Op. cit.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Intervención de Manuel Gómez Morin, en calidad de presidente, en la Primera Convención, Versión taquigráfica de la Cuarta Sesión de la Asamblea Constitutiva, 17 de septiembre de 1939, en AMGM: Fondo Partido Acción Nacional.

*el momento oportuno actúen con éxito; acción política es una formación de conciencia, de salud políticas; no sólo la participación en una elección, ni menos solamente la participación en un movimiento violento constituyen acción política. Esto es precisamente lo que nos pierde, el olvidar, repetimos, los valores esenciales y fundamentales, por las circunstancias, por los accidentes.*²⁰

Por eso, González Luna consideraba que Acción Nacional no debía sacrificar en un “episodio electoral” la oportunidad de transformar la estructura del país, de “cambiar el signo de la vida y de la historia de México”, no podía arriesgar las “posibilidades de salvación futura de México”. También sostenía que el problema electoral no plantea un cambio de régimen, sino la persistencia del mismo. Por esta razón, decía que “no hacer el juego a la elemental imposición, de no dar consagración de sufragio a lo que no es sino algo muy distinto y algo muy duramente calificable y calificado por todos y cada uno de nosotros”.²¹ Otro aspecto a destacar de este discurso, y que Gómez Morin también señaló, es sobre la “escasa preparación política” en el país; dice González Luna que: “Mientras en México no existan conciencia política, hábitos políticos y doctrina política, las calenturas políticas no nos llevarán a ninguna parte”.²² Pero la negativa de Gómez Morin a participar en la contienda electoral de 1940 tenía razones más profundas que decidir participar o no, pues consideraba que:

La participación en la lucha electoral es una de las formas de actividad política, no siempre decisoria, a menudo contraria a los mejores

*intereses del país. Ya un hombre ilustre lo dijo: ‘No porque unos millones más digan que una cosa es cierta, esa cosa es cierta, si fundamentalmente es falsa’. Más grave todavía es esta cuestión del voto, cuando de antemano sabemos que no podrá ser siquiera emitido en condiciones elementales de formalidad, de respeto. Lo importante de una campaña electoral, no es precisamente el voto, sino el aprovechamiento de la oportunidad periódica que esta campaña brinda para hacer el balance de un régimen. Y la verdadera manera de derrumbar un régimen, sobre todo un régimen que vulnera y desdeña el voto, no es dominando las casillas electorales, cuando se puede llegar a ellas, y depositando un papel, que seguramente no será respetado. [...] Es indispensable recalcar que la intervención electoral, aun suponiéndola posible, no debe dejar quieta nuestra conciencia, no debe ser la única forma de cumplir con el deber ciudadano en este caso. No consiste nada más ese deber en ir a las casillas a depositar nuestro voto, sino en cambiar la estructura de nuestra vida pública, en provocar el cambio de la actitud de los mexicanos ante la vida, en volver a hacer sentir a todos que en nuestras propias manos está el destino de la Patria, [...].*²³

No hay en la posición de Gómez Morin frente a las elecciones un desdén por el voto, por el contrario, considera que es un deber ciudadano que debe cumplirse a pesar de las condiciones

²⁰ Intervención de Efraín González Luna en la Primera Convención, Versión taquigráfica de la Cuarta Sesión de la Asamblea Constitutiva, 17 de septiembre de 1939, en AMGM: Fondo Partido Acción Nacional.

²¹ Intervención de Efraín González Luna en la Primera Convención, Versión taquigráfica de la Tercera Sesión de la Asamblea Constitutiva, 16 de septiembre de 1939, en AMGM: Fondo Partido Acción Nacional.

²² Ibid.

²³ Intervención de Manuel Gómez Morin, en calidad de asambleísta, en la Primera Convención, Versión taquigráfica de la Cuarta Sesión de la Asamblea Constitutiva, 17 de septiembre de 1939, en AMGM: Fondo Partido Acción Nacional.

políticas en que se ejerce el sufragio; también para él la lucha electoral tiene otro significado y, para explicarlo pone dos ejemplos: la elección presidencial de Francisco I. Madero, en 1910 y la campaña presidencial de José Vasconcelos en 1929. Considera que “el triunfo de Madero no fue electoral. El triunfo de Madero no se expresó en votos, sino en otra forma muy distinta”.²⁴ En el caso de “la dolorosa aventura de 1929”, los que participaron, incluido él, no creyeron en un “solo momento en la posibilidad de un triunfo electoral; jamás lo creímos, nunca lo pensamos, y estoy por afirmar que quien fue el jefe de esa empresa, tampoco lo creyó”. La razón por la que participaron fue: “El justo deseo de remover el pantano moral en que México se encontraba; de levantar cuando menos la esperanza ante una Nación inmóvil; de conmover la conciencia nacional que parecía perdida”. Sin embargo, cree que se cometió un error, porque

*en vez de hacer la intensa y ardiente campaña de apostolado, limpia de todo interés personal, absolutamente pura y desinteresada, pensando sólo en los valores de la Patria, nos dejamos llevar por la ilusión de que la actividad electoral era, como decía hace poco el señor licenciado Herrera y Lasso, el instrumento único que se ofrecía a nosotros. Tal vez por ello, hasta al jefe echamos a perder; tal vez por ello, México no recibió del gesto gallardo, del heroísmo; del martirio de algunos de los que tomaron parte en la empresa de 29, todo el fruto que normalmente debe recibir la Patria de la sangre de sus hijos.*²⁵

Entonces, Gómez Morin se pregunta: “¿para qué hacer la historia de esos días?”, ¿qué se ganó?:

²⁴ Gómez Morin no explica cuál fue esa “otra forma muy distinta”.

²⁵ Ibid.

Mucho, señores. Acción Nacional nació en 1929. Para muchos de ustedes, para casi todos los miembros del Comité Organizador, 1929 es el año del renacimiento de la conciencia moral pública, eso se ganó entonces. La contienda electoral, la ocasión política, fue perdida; es decir, se dejó la necesidad interna de volver a plantear otra vez, íntegramente, todo el pesadísimo problema de la acción ciudadana para obtener la limpieza en la conducta pública. En 1929, por la decisión absurda de ir a una actividad electoral inmediata, por usar ese instrumento que parece tan fuerte y es tan mezquino para un fin tan grande como el que ahora buscamos, se comprometió definitivamente el éxito de la acción. Si en 1929 se hubiera hecho un partido de principios permanente, si en vez de la preocupación de la elección inmediata y del grito de rebelión y de esa neurosis, la escaramuza a que González Luna se refería hace un momento; si en vez de dejar suelto el muy humano instinto de actuar inmediatamente, hubiéramos pensado en lo esencial, hubiéramos pensado que la Patria no somos los que en estos momentos estamos padeciendo la opresión, si hubiéramos pensado que la Patria desde hace siglos sufre y es burlada, no habríamos cometido el error de ver todo el empeño, de ver todo el esfuerzo, todo el inmenso valor del sacrificio, puesto al resultado de un albur que íbamos a jugar con truhanes profesionales y con cartas marcadas.

Y eso es lo que vamos a hacer ahora: vamos a jugar un albur con truhanes profesionales y con cartas marcadas.²⁶

De esta forma, Gómez Morin recurre nuevamente, como lo hizo en 1926 y 1928, a la reflexión histórica para explicar por qué Acción Nacional debe abstenerse de participar en la contienda electoral de 1940. Por su parte, González Luna expone en que momento el partido estaría listo para participar:

Realmente reconocemos que no sabemos cuándo esta intervención electoral será decorosamente posible; pero sí aseguramos que en esta elección presidencial que se avecina no podemos participar. [...] Tampoco somos partidarios sistemáticos del aplazamiento, ni tenemos una alianza firmada con el tiempo. Exigimos solamente la necesaria preparación y la indispensable madurez para la acción; exigimos no apoyarnos en valores ideales, sino por el contrario, en posibilidades prácticas.²⁷

Para los dos abogados no es el momento para que el partido participe en la lucha electoral porque no tienen la madurez institucional y política, pero tampoco existen las condiciones políticas y jurídicas para una contienda imparcial. Por eso, González Luna cree que “como partido actuaremos cuando como partido seamos capaces de imponer nuestro programa o de sostenerlo decorosamente. La situación presente de México no lo permite; por eso, respecto de esta elección, sólo proponemos la abstención”. Pero, además, considera que: “Está en juego no un

²⁶ Ibid.

²⁷ Intervención de Efraín González Luna en la Primera Convención, Versión taquigráfica de la Cuarta Sesión de la Asamblea Constitutiva, 17 de septiembre de 1939, en AMGM: Fondo Partido Acción Nacional

procedimiento de gobierno, no una cuestión de personas, no un sistema de organización del Estado; es algo más, señores, lo que constituye la esencia de la angustiosa crisis que nos estrangula, se trata de todo un concepto de la noción del hombre, de la noción de la sociedad y de la noción de la vida”.²⁸

Los esfuerzos que hicieron Gómez Morin y González Luna para convencer a los delegados no fueron suficientes para que el partido se abstuviera de participar en la contienda electoral.²⁹ Finalmente, Acción Nacional decidió apoyar condicionalmente la candidatura presidencial del general Juan Andreu Almazán.³⁰

Si una de las razones que Gómez Morin y González Luna dieron para que el partido no participara en la elección presidencial fue que no existían las condiciones políticas y jurídicas que garantizaran la imparcialidad de las autoridades políticas y electorales en el proceso electoral de 1940, ¿cuáles eran esas condiciones a las que estos abogados se referían?

Sistema político mexicano

Los señalamientos generales que los panistas hicieron sobre el funcionamiento y características del régimen político y del sistema electoral vigente desde 1939 hasta 1948, son resultado de la combinación de una serie de factores históricos, políticos, jurídicos y culturales. A continuación, se describen los factores más significativos que favorecieron la formación del sistema político presidencialista y de partido hegemónico en el país.

La Constitución de 1917 establece que México es una “República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos” (artículo 40); también instituye como principio la separación de poderes del Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en

²⁸ Ibid.

²⁹ Luis Calderón Vega, en su texto *Las Históricas Jornadas de 1939* resume las dos posiciones: el pro y el contra del dictamen del Comité Nacional Organizador relativo a la participación electoral. en Boletín de Acción Nacional, septiembre de 1942, Año III, No. 66, pp. 3-8. Para mayor detalle de los debates véase Versión taquigráfica de la Cuarta Sesión de la Primera Convención Nacional, 17 de septiembre de 1939.

³⁰ En su última intervención en la Convención, Gómez Morin explica las razones por las que el partido aceptó apoyar dicha candidatura, véase: Versión taquigráfica de la Cuarta Sesión de la Asamblea Constitutiva, 17 de septiembre de 1939.

Legislativo Ejecutivo y Judicial (artículo 49). En este diseño constitucional, al Presidente de la República le fueron otorgadas una serie de facultades que ampliaron su campo de acción; de esta manera, el poder Ejecutivo resultó de facto la pieza clave del sistema político mexicano.³¹

De acuerdo con Jorge Carpizo, el poder que la Presidencia de la República concentró, gracias a las amplias facultades legislativas y a las atribuciones metaconstitucionales, facultades que provenían de “tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político”.³² José Carbonell ofrece una síntesis de las mismas:

1. Las facultades que se desprenden de la propia Constitución. La Carta Magna otorga al poder Ejecutivo importantes y amplias facultades en materia de legislación, asimismo le confiere atribuciones en materia de federalismo como ejecutivas, entre las que destaca realizar una serie de nombramientos de cargos públicos.
2. “El poder Ejecutivo tiene la atribución de disponer de la mayoría de los recursos y de los bienes públicos de forma prácticamente ilimitada”.
3. Las facultades metaconstitucionales que son una serie de atribuciones que “surgen a partir de la situación política y del papel que en ella juega la presidencia”. De esta manera, el presidente es el “jefe nato” del partido oficial y de la clase política, tiene el poder para decidir a su sucesor, es el árbitro en los conflictos sociales y políticos, y tiene el control indirecto de las organizaciones de masas.³³

Todos estos instrumentos legales y discrecionales coadyuvaron para que la Presidencia de la República acumulara el suficiente poder para subordinar a los otros poderes de la Unión tanto en el plano federal como en los niveles estatal y

³¹ Lorenzo Córdova Vianello, “El sistema presidencial en México”, en *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, p. 63.

³² Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 13ra. Ed., México, Siglo XXI Editores, 1996, p. 82.

³³ José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM: IJ, 2002, pp. 58-59.

municipal. Es decir, la interacción entre lo formal y lo informal. Sin embargo, esto no hubiera ocurrido sin el apoyo del partido oficial y la disciplina de su militancia.

El partido oficial fue una organización al servicio del presidente en turno. Dice Lorenzo Meyer que el propósito del Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929, no era “competir por la toma y preservación del poder frente a los otros partidos, sino el de proveer un mecanismo a través del cual se resolviera pacíficamente las múltiples controversias existentes en el seno mismo del grupo gobernante, especialmente aquellas provocadas por la transmisión del poder, a nivel local o nacional”.³⁴ A decir de José Carbonell: el partido oficial fue un “partido, primero de cuadros o élites y después de masas, [al transformarse en 1938 en el Partido de la Revolución Mexicana], que cohesionó el grupo político triunfante y revirtió la atomización y el disgregamiento de la dirigencia político-militar surgida del movimiento revolucionario”.³⁵

En el engranaje del funcionamiento del sistema político, el partido oficial asumió funciones primordiales como el reclutamiento de la elite política; como institución se encargaba de administrar y regular las demandas políticas y sociales formuladas al sistema y tenía a su cargo el control y representación de las organizaciones populares a través del corporativismo.³⁶

La Presidencia de la República pudo controlar al partido “gracias al establecimiento de una estructura de incentivos que hizo que fuera interés de los miembros que componían estas instituciones transferir o delegar su poder al servicio de los intereses del ejecutivo”.³⁷ Esta estructura era financiada a través de la disposición discrecional que el presidente tenía sobre la mayoría de los recursos y bienes públicos. Más importante eran que ciertas normas concernientes a la competencia electoral dieron a la Presidencia

³⁴ Lorenzo Meyer, “El estado mexicano contemporáneo”, en *Lectura Política Mexicana*. México, Colegio de México: CEI, 1981, p. 14.

³⁵ José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias...* Op. cit., p. 75.

³⁶ *Ibid.*, p. 80.

³⁷ María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, Vol. III, No. 1, primer semestre, 1996, p. 92.

control sobre la carrera política futura de los miembros del partido.³⁸ Fuera del partido no había carrera que se sostuviera y accediera a los puestos de elección popular de la administración pública.

El pragmatismo político de los grupos y caudillos revolucionarios orientado a construir un poder institucionalizado en el que presidente y el partido oficial fueron “las instancias, espacios y mecanismos para dirimir y encauzar los conflictos políticos”.³⁹ La falta de independencia del partido oficial propició un sistema de partidos que Giovanni Sartori ha calificado al partido oficial como partido hegemónico, que se caracteriza porque

*El partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo se produce de hecho una alteración; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder.*⁴⁰

A partir de que la presidencia dominó al partido oficial logró controlar las demás instancias políticas como los poderes Legislativo y Judicial federales y los poderes locales, porque el futuro de carreras políticas de sus miembros dependía del presidente. De esta forma, el poder Ejecutivo se convirtió en el eje sobre el que se articuló todo el aparato del poder.⁴¹

³⁸ Larissa Adler-Lomnitz, et al., *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, UNAM-Siglo XXI Editores, 2004, p. 53.

³⁹ Adrián Acosta Silva, “La agonía del nacionalismo revolucionario y el despertar del regionalismo entre las elites políticas mexicanas”, en Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce, coords., *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, UNAM: IIS-FLCASO-Plaza y Valdés Editores, 2000, p. 94.

⁴⁰ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Vol. I, Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 278-279.

⁴¹ José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias...* Op. cit., pp. 56 y 62.

El proceso de centralidad de la Presidencia de la República y la enorme concentración del poder político que logró,⁴² puso “fin a la fragmentación de las fuerzas políticas que imperaban el país después de la revolución”.⁴³ Para abarcar y perfeccionar todo el entramado institucional y tener acceso a todos los mecanismos formales e informales que garantizaran a la elite gobernante su permanencia en el poder, fue necesario introducir cambios en materia electoral para controlar, de esta manera, todos los procesos electorales realizados en el país.

Sistema electoral mexicano (1918-1946)

Para Georgette José Valenzuela: “El sistema electoral constituye una parte primordial de cualquier régimen político”, pues a través de éste “se implantan los mecanismos o reglas que señalan la manera en que los ciudadanos pueden formar parte en los diferentes procesos electorales” sean estos locales, estatales y nacionales. Además, “son formas no sólo para integrar y legitimar gobiernos sino también para diseñar el método más adecuado de lograrlo. Son reflejo de una condición política”. El grupo triunfador establece las nuevas reglas electorales, también los sistemas electorales se han caracterizado por ser “el más específico y manipulable instrumento de la política”.⁴⁴ Precisamente, esto ocurrió en México.

Entre 1918 y 1945 estuvo vigente la Ley para la Elección de Poderes Federal del 2 de julio de 1918. La principal característica de este ordenamiento reside en que las autoridades locales fueron las responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. Dicha ley respondió a las condiciones históricas que prevalecieron entre 1920 y 1938, periodo en que el control político estuvo en manos de los caudillos y caciques locales. Paralelamente, otros instrumentos que sirvieron para “institucionalizar” sus

⁴² María Amparo Casar, “El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político”, en *Memorias del Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, UNAM-IFE-CNCP-AP, 1996, pp. 65-66.

⁴³ José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias...* Op. cit., 2002, p. 71.

⁴⁴ Georgette José Valenzuela, *Legislación electoral mexicana 1812-1921*. Cambios y continuidades. Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades México, UNAM-IFE-CNCP-AP, 1996, pp. 13-14.

prácticas y someterlas al control político fueron la profesionalización del ejército y la creación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929. Esta ley coadyuvó en “el proceso de institucionalización del régimen político, lo cual explica, [...] su larga vigencia”.⁴⁵

Para Luis Medina son dos las disposiciones que distinguieron a esta legislación: el “alto grado de descentralización” y la violencia electoral. En el primer caso, considera que las competencias otorgadas a las autoridades locales “se prestaron a la manipulación electoral”, porque éstas tenían una amplia injerencia en la organización y desarrollo del proceso. En el segundo, se “propiciaba la violencia entre los grupos en pugna política”, pues establecía que el funcionario designado para instalar la casilla debía hacerlo con los primeros cinco electores que se presentaran a votar (artículo 50). “Por esa razón, las elecciones de 1940, fueron las más disputadas hasta entonces, [y] estuvieron marcadas por una violencia generalizada por los bandos contendientes”. El “efecto internacional de la violencia electoral ciudadana sembró la convicción de que había que cambiar las reglas del juego electoral”.⁴⁶

La ubicación geográfica y las relaciones comerciales con los Estados Unidos exigían a México “el establecimiento de una democracia formal como requisito indispensable para obtener su reconocimiento”.⁴⁷ Por su parte, Luis Medina y Soledad Loaeza coinciden en que México se vio obligado, para afianzar el compromiso adquirido al participar a lado de las democracias occidentales durante la Segunda Guerra Mundial, a modificar “el ámbito partidista y electoral”.⁴⁸

El 7 de enero de 1946 se promulgó una nueva Ley Electoral Federal con la que se “introdujo importantes cambios en la regulación normativa de los procesos electorales federales”,⁴⁹ entre los que destacan: la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la constitución de un sistema de partidos y la aplicación como ley reglamentaria, en material electoral, de los artículos 36, párrafo I, parte final; 60; 74, párrafo I; y 97, párrafo III de la Constitución.⁵⁰

A diferencia de la Ley de 1918, el ordenamiento de 1946 centralizó el proceso electoral en instancias federales a través de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que sería presidida por el secretario de Gobernación, e integrada por otro miembro del gabinete, por dos representantes del poder Legislativo (un diputado y un senador) y dos comisionados designados por los partidos nacionales y por un secretario que debía ser el notario público con más antigüedad de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México (artículo 7).

Otro aspecto a destacar de la importancia de esta instancia electoral fue la regulación que se estableció para la defensa de los casos en las Cámaras respectivas. De acuerdo al artículo 122: cuando cada Cámara Legislativa “proceda al estudio de los expedientes relativos, oyendo, si lo estima necesario, al comisionado de la Cámara en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Podrá igualmente solicitar informes” a dicha Comisión “sobre cualesquiera circunstancias o actos concretos del proceso electoral”. De esta forma, se impidió a los partidos que sus candidatos fueran a las Cámaras a defender sus casos, pues sólo a través del representante de éstas en la Comisión estaba facultado. Cabe mencionar que en

⁴⁵ Enrique Mendoza Velázquez, *La lid democrática. Reforma electoral 1917-1993*, México, Secretaría general de Gobierno del Estado de México-Instituto de Investigaciones Legislativas, 2004, pp. 82-83. Algunos artículos de esta ley se modificaron para adecuarlos a las condiciones políticas del periodo en que estuvo vigente. Para mayor información, véase, Antonio García Orozco, *Recopilación y estudio introductorio. Legislación electoral mexicana. 1812-1977*. 2da. Ed. México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, pp. 310-329.

⁴⁶ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, México, FCE, 2014, pp. 165-166. Un ejemplo de la violencia ciudadana a la que se refiere Luis Medina es el incidente que se suscitó en la fila de la casilla, cuando fue ametrallada, entre las personas que estaban formados se encontraban Manuel Gómez Morin, Manuel Ulloa, Aquiles Elorduy. Véase AMGM: Fondo: Partido Acción Nacional.

⁴⁷ José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias...* Op. cit., p. 78.

⁴⁸ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado...* Op. cit., pp. 166-167; y Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994*, México, FCE, 1994, p. 211.

⁴⁹ J. Fernando Franco González Salas, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, en *Revista del Tribunal Federal Electoral*, No. 8, Vol. V, 1996, p. 11.

⁵⁰ Artículo 36. “Son obligación del ciudadano de la República: [...] inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes”; artículo 60: “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable”; artículo 74: “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de presidente de la República”; artículo 97: “Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar [...] alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal, o algunas de las Cámaras de la Unión, o el gobernador del algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal”. *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1946, Tomo CLIV, No. 5.

ese momento en ambas Cámaras eran contadas las curules ocupadas por la oposición. Hasta 1946, Acción Nacional obtuvo cuatro diputados en la Legislatura XL (1946-1949).

La segunda novedad se refiere a que la Ley sólo reconocería como organizaciones políticas aquellas que se constituyeran como partidos nacionales. Para Soledad Loaeza, este ordenamiento tuvo al menos dos consecuencias. La primera, la centralización electoral que contribuyó a incrementar el poder del Estado porque le “otorgó facultades amplias para controlar el tipo de formaciones que serían reconocidas como partidos gracias a la disposición que las obligaba a registrarse en la Secretaría de Gobernación, la cual certificaría el cumplimiento de los requisitos que establecía la misma ley”. El aspecto positivo de la ley fue que propiciaba la modernización de los partidos, al exigirles a las organizaciones políticas que se organizaran conforme a criterios institucionales,⁵¹ de esta forma se buscaba acabar con los partidos políticos organizados con fines electoreros.

Otra de las diferencias con la Ley de 1918 fueron los requisitos para la constitución de partidos políticos. De acuerdo con este ordenamiento: un partido debía ser fundado en una “Asamblea Constitutiva de cien ciudadanos por lo menos”; en la que se aprobara “un programa político de gobierno”, entre otros. En la Ley de 1946: se estableció que “solamente serán reconocidos como partidos políticos los Partidos Nacionales”; que debieran contar por lo menos con treinta mil “asociados” en la República, y “que, por lo menos, en las dos terceras partes de las Entidades Federativas se organice legalmente y no menos de mil ciudadanos en cada una”; asimismo, deberían formular un programa que contuviera “las finalidades y medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales”, entre otros (artículos 24 y 25).⁵² Por otra parte, esta Ley limitaban la competencia electoral al establecer dos requisitos adicionales: determinaba que sólo los partidos

podrían registrar candidato (artículo 60), de esta forma se eliminaban las candidaturas independientes contempladas en el artículo 107 de la Ley de 1918; y que las agrupaciones que se hubieran registrado por lo menos un año antes de cada elección podrían participar en la misma (artículo 37).⁵³

A diferencia de la Ley de 1918, la de 1946 estableció tantos requisitos que implicaba “una fuerte organización y un tiempo considerable para poder ser alcanzados por los partidos políticos”. Las dificultades que enfrentaban los partidos de oposición, sugiere Enrique Mendoza Velázquez hacen “suponer que la Ley Electoral de 1946 tendía a consolidar el sistema de partido dominante y a limitar el acceso a la competencia electoral, permitiendo de esa manera, modernizar el sistema político sin poner en riesgo la supremacía del ‘partido oficial’”.⁵⁴

El tercer aspecto novedoso fue que, por primera vez, se introdujo un ordenamiento jurídico que “reglamentó la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia en materia de violación al voto público prevista en el artículo 97 Constitucional, al referirse a la ‘calificación de las elecciones’”.⁵⁵

En los artículos referentes a la calificación de las elecciones, se reglamenta las “personas legitimadas”⁵⁶ para solicitar la intervención de la Corte.

- Artículo 113: Cuando a juicio de la Cámara competente hubiere razón para estimar que en la elección ha habido violación del voto, podrá, si lo estima conveniente, solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una investigación en los términos del artículo 97 de la Constitución General de la República, o

⁵³ Enrique Mendoza Velázquez, *La lid democrática...* Op. cit., p. 90.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 88-89.

⁵⁵ En 1949, esta Ley fue objeto de varias reformas, entre ellas, fue suprimida “toda alusión a la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia, conservándose únicamente las referencias a la Procuraduría General de la República, como única autoridad competente para realizar las averiguaciones”. J. Fernando Franco González Salas, “Evolución del contencioso...”, Op. cit., p. 13.

⁵⁶ El término se refiere a las autoridades que la ley reconoce como las únicas personas jurídicas que pueden solicitar la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Arturo César Morales Ramírez, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Los casos de León y Aguas Blancas, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 2008, p. 130.

⁵¹ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional...* Op. cit., pp. 212-213.

⁵² *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1946, Tomo CLIV, No. 5.

bien turnar el caso al Ejecutivo Federal para los efectos legales.

- Artículo 114: Si del examen de la documentación correspondiente, de la información de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral o de la investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su caso, aparecieren irregularidades que a juicio de la Cámara respectiva invaliden la elección de acuerdo con presente ley, hará la declaración de nulidad.
- Artículo 115: Si de los informes rendidos por sus comisionados o por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, encontrare el Ejecutivo de la Unión motivo fundado para considerar que en alguna de las elecciones ha habido violación al voto, podrá, si lo estima conveniente, solicitar una investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 97 de la Constitución General de la República, o hacer la consignación del caso a la Procuraduría General de la República.
- En el artículo 116 se establece que la Corte “comunicará oportunamente los resultados de su averiguación a la Cámara correspondiente [...] y al Ejecutivo Federal, para los efectos a que hubiere lugar en la calificación de las elecciones, y para la consignación”.

Dos observaciones sobre este articulado. La primera es que se excluye a los gobernadores de los estados como “personas legitimadas”. Segunda, la investigación de la Corte sería tomada en cuenta para que la Cámara respectiva valore la información y si considera que hubo irregularidades podría anular la elección. Sin embargo, establece que la decisión de que la Corte intervenga en los términos del artículo 97, depende de si la Cámara competente y el Ejecutivo Federal lo estimen conveniente. Si se analiza con cuidado el contexto político en que se promulga esta ley, la decisión de declarar triunfador o perdedor de alguna elección quedaba nuevamente en manos del grupo en el poder a través de los legisladores y del Presidente de la República.

Aun con este avance en materia electoral, la calificación de validez del proceso no era dada por un órgano jurídico sino político. La Ley de 1946, reglamentaba en sus artículos 110 y 111, el artículo 60 constitucional “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable”. Es decir, “los diputados y senadores constituidos en el Colegio Electoral, eran los únicos facultados para juzgar en última instancia sobre la legitimidad tanto de su propia elección [...], y sólo ellos podían revertir los resultados”. De esa forma, no había garantías de que el proceso fuera realizado con imparcialidad por las autoridades encargados de organizarlo, y también porque “no existían instancias de apelación y reclamación propiamente jurídicas, que decidieran en función de la normatividad vigente”.⁵⁷ De allí, la importancia del artículo 97 de la Constitución, como única instancia jurídica, si bien no para determinar la anulación de una elección, “sino únicamente precisar los hechos violatorios en el caso concreto que haya estudiado”.⁵⁸ El artículo 97, párrafo III, establece que la Suprema Corte

[...] podrá designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal.

⁵⁷ Larissa Adler-Lomnitz, et al., *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, UNAM-Siglo XXI Editores, 2004, pp. 20-21.

⁵⁸ En el documento original está subrayado, las negritas son nuestras. Memorandum del Lic. Aquiles Elorduy. Para los señores diputados, miembros de las comisiones que estudian las iniciativas de reformas al artículo 97 de la Constitución, 4 de diciembre de 1947. AMGM: Fondo: Partido Acción Nacional.

Si bien estas eran las únicas “personas legitimadas” para hacer la solicitud, la Suprema Corte estableció el siguiente criterio: “La intervención de la Corte podía ser de dos clases: discrecional u oficiosa, ‘cuando así lo estime conveniente’, o bien obligatoria, cuando lo pida el Ejecutivo, alguna de las Cámara del Congreso de la Unión o gobernador de un estado”.⁵⁹

En 1943 fue la primera vez que el Partido Acción Nacional solicitó la intervención de la Corte para que se practicara una investigación respecto a violaciones y delitos contemplados en el párrafo tercero del artículo 97, cometidos “en las elecciones para diputados federales en el Primer Distrito Electoral del Estado de Aguascalientes”.⁶⁰ Pero no fue el único partido que recurrió a este precepto constitucional.⁶¹

Para entender los alcances de dicha intervención, nos apoyamos en las palabras de Aquiles Elorduy:

*[...] el hecho simplísimo de que la Corte investigue si en tal o cual elección hubo violaciones de ley, sin que la propia Corte pueda ni sostener que la elección fué [sic] nula, ni modificar la situación electoral, ni consignar a los violadores, al ni siquiera hacer declaraciones sobre todo el resultado de la elección, sino únicamente precisar los hechos violatorios en el caso concreto que haya estudiado, jamás podrá significar invasión de funciones ni mucho menos concentración de facultades en una sola autoridad.*⁶²

⁵⁹ En 1922, el ministro Urdapilleta estableció dicho criterio. Lucio Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Obregón (1920-1924)*, Poder Judicial de la Nación: SCJN, 1996, p. 67.

⁶⁰ El candidato era Aquiles Elorduy. SCJN, *Informe del C. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el presidente el Sr. Lic. D. Salvador Urbina*, México, Antigua imprenta Murguía, 1946, p. 22.

⁶¹ El 22 de enero de 1946, el Partido Liberal Nuevo Leonés, el Partido Laborista Regiomontano y el Partido Constitucional Democrático solicitaron a la Suprema Corte interviniera para investigar violaciones a las garantías individuales y al voto público cometidos en las elecciones del 2 de diciembre de 1945, en Monterrey, Nuevo León. Un mes después, el 16 de febrero, fue presentada otra solicitud por parte del Comité Directivo de la Federación de Partidos del Pueblo. *Ibid.*, pp. 31-58.

⁶² En el documento original está subrayado, las negritas son nuestras. Memorandum del Lic. Aquiles Elorduy... Op. cit.

Es importante mencionar que este artículo no contaba con una Ley Reglamentaria que estableciera los procedimientos que debía seguir la Corte después de realizar una investigación, porque sus resoluciones sólo tenía el carácter de recomendación no vinculante.⁶³ Es decir, que las autoridades que recibían el expediente con la investigación no estaban obligadas a tomarla en cuenta, ya que no las vinculaba a la investigación.

Entonces, ¿por qué Acción Nacional recurrió en varias ocasiones a este recurso jurídico si su alcance era muy limitado?. Una posible respuesta estaría en una carta de Elorduy dirigida a Manuel Gómez Morin en la que señala la importancia de este recurso: “De no utilizarse el camino de la Corte, no habrá otro procedimiento legal, esto es, jurídico, para destruir las maniobras que tanto mal hacen al país, y satisfacer a la opinión pública, que tanto ansia y lo merece”.⁶⁴ Precisamente, ante la falta de una instancia jurídica que resolviera los problemas derivados del proceso electoral, Acción Nacional propuso dos iniciativas de reformas: una Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 97 Constitucional, y una Reforma Constitucional para crear el Tribunal Federal de Elecciones presentadas en 1947, por los legisladores panistas en la Cámara de Diputados.⁶⁵

Abrir el surco y tirar la semilla

El significado político de la participación electoral y del sufragio se definió desde el momento de la fundación de Acción Nacional.⁶⁶ El lugar asignado en el trabajo político al proceso electoral resultó para muchos de sus miembros incomprendible: ¿por qué el partido renunciaba a la participación electoral inmediata, al corazón mismo de la lucha política, que es uno los objetivos

⁶³ Arturo César Morales Ramírez sostiene que “las resoluciones emitidas [...] en los conflictos sirvieron para reglamentarla, como el caso de los entes legitimados, términos procedimientos”. Arturo César Morales Ramírez, *La facultad de...* Op. cit., p. 119 y 121.

⁶⁴ En 1944, Aquiles Elorduy contendía por la gubernatura de Aguascalientes. Aquiles Elorduy y Manuel Gómez Morin, 3 de julio de 1944, en AMGM: Fondo Partido Acción Nacional.

⁶⁵ PAN, *Iniciativas de Ley presentadas por el PAN*, tomo I, recopilación de Luis Calderón Vega, México, Editorial Jus, 1972, pp. 15-23.

⁶⁶ Posicionamientos que fueron reiterados en las intervenciones de Rafael Preciado Hernández, Manuel Herrera y Lasso y Manuel Gómez Morin, véase: *Boletín de Acción Nacional*, 10 de febrero de 1941, Año II, No. 32.

principales de toda organización? En su Declaración de Principios, Acción Nacional estableció cuál era su deber político:

La creación y administración de un orden dinámico que jerarquice justamente las diversas funciones y los distintos intereses que existen dentro de la vida social, no es patrimonio de un hombre o de un grupo determinado. A la creación y administración de ese orden, deben concurrir la inteligencia y la voluntad de las personas que conviven dentro del Estado. Cumplir este deber político es necesidad imperiosa y urgente, cuya omisión acarrea el envilecimiento de la vida social. La formación de Partidos que organicen el cumplimiento del deber político, y sean permanentes en su actividad, como permanente su fin, es necesidad evidente dentro de la realidad histórica de México (Artículo 14).⁶⁷

Para cumplir con esta obligación de carácter ético⁶⁸ que el partido asumió como principio doctrinario, empezó por definir su agenda de trabajo para 1940. La primera decisión para puntualizar las acciones políticas y electorales a seguir fue convocar a una Segunda Convención Nacional,⁶⁹ para realizarse los días 20 y 21 de abril. Para Rafael Preciado Hernández “el motivo central” de la Segunda Convención lo constituyó el Programa Mínimo de Acción Política, “Es consecuencia lógica de los Principio de Doctrina,” con ellos, el partido “vió [sic] la imagen y el

⁶⁷ Folleto: PAN, *Principios de Doctrina*, 1939.

⁶⁸ Bernardo Ponce al referirse al Programa Mínimo de Acción Política, dijo que: ‘Toda política sin fundamento moral, es una política de perversión, es una política que destruye a cualquier país del mundo’. “La Segunda Convención Nacional de Acción Nacional”, en *Boletín de Acción Nacional*, 1º. de mayo de 1940, No.11, p. 6.

⁶⁹ De acuerdo al artículo Décimo Noveno de los Estatutos del partido, la Convención Nacional se convoca: “Para decidir acerca de las actividades relativas a la realización de los objetos meramente políticos de “Acción Nacional, [...]”. *Estatutos de 1939 y 1946*.

modelo de México. Con el Programa Mínimo quiere vivir y realizar ese ideal”. Éste “nos entrega los caminos, nos enseña las formas, nos indica el método y la táctica que con mayor eficacia han de llevar esos principios a su realización, actual, concreta, plena”.⁷⁰ El documento se expuso en estos términos:

La definición de las bases doctrinales fue un acto esencial. La formulación de un programa mínimo es, simplemente, el señalamiento de objetivos concretos para una etapa de la acción, la muestra posible, a la luz de una interpretación doctrinal, ver con claridad algunos de los más debatidos asuntos de la vida mexicana, e indicar soluciones constructivas, firmes ciertas, para esos asuntos que la pasión, el interés faccioso o la incapacidad han obscurecido dolorosamente.⁷¹

En el punto XI del Programa Mínimo titulado “Acción Política Inmediata,” se definen la posición y las acciones políticas a seguir:

1. La condición mínima requerida para que pueda existir la acción electoral como base de la formación de un gobierno legítimo, y como expresión jurídica de la voluntad popular, es la imparcialidad del gobierno, de sus órganos, de sus funcionarios y de las instituciones que él cree o dirija.
2. Acción Nacional, que nada finca como partido en el hecho aislado de una elección y que proclama la necesidad de una acción permanente, profunda y organizada para resolver de verdad los problemas de México, reconoce y cumple el deber de dar testimonio público de los hechos y circunstancias que muestran

⁷⁰ “La Segunda Convención Nacional de Acción Nacional”... Op. cit., pp. 5-6.

⁷¹ Folleto: PAN, *Programa Mínimo de Acción Política del Partido Acción Nacional*, 1943.

patentemente cómo esa condición mínima de viabilidad de la elección no se cumple actualmente en México. Al efecto señala los siguientes hechos:

- a) A pesar de la proximidad de las elecciones, no se han llenado aun los trámites y requisitos objetivos, indispensables para que el Estado cumpla su deber de hacer posible la elección.
 - b) Los funcionarios del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en vez de cumplir con su deber moral, constitucional y político de imparcialidad, han continuado y acentúan cada día más una reprochable labor de facción.
 - c) Subsiste el partido oficial y en él se utilizan los medios y recursos del Estado, no sólo para la propaganda o para la represión de los opositores, sino para lograr por coacción o por corrupción, la determinación política del ejército y de las agrupaciones obreras y campesinas, o para simular esa determinación.
 - d) Órganos del Estado, como la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se han declarado no sólo partidarios, sino dispuestos a impedir que se reconozca o establezca un resultado electoral contrario a su interés faccioso.
[...]
5. A pesar de los hechos y de las circunstancias señaladas, y no obstante las deficiencias del mecanismo electoral y del sistema mismo del voto inorgánico como medio de conocer y expresar la voluntad de la Nación, es preciso que los ciudadanos cumplan su deber y ejerciten su derecho de votar, en la forma más ordenada, resuelta e inconfundible.⁷²

Es claro como Acción Nacional señala la falta de condiciones mínimas para la “acción electoral” imparcial; denuncia como las autoridades federales y locales utilizan los medios y los recursos públicos con fines propagandísticos y electorales; y subraya las deficiencias del “mecanismo electoral y del sistema mismo del voto inorgánico”.

Es decir, hace evidente instrumentos y prácticas legales y discrecionales del sistema político mexicano. A este malestar, el partido ofreció una respuesta al presentar una Reforma del Sistema Electoral en 1941, encaminada a construir una representación política muy distinta a la de la democracia representativa establecida en la Ley Electoral de 1918.

Manuel Gómez Morin, presidente del partido, calificaba a la democracia que se practicaba en México de “individualista”, “formal” y “externa”, por eso Acción Nacional proponía una “única democracia” sustentada en otra forma de organización social y representación política,⁷³ idea que fue desarrollada en la Reforma del Sistema Electoral.

Reforma del sistema electoral de 1941

En 1941, el Comité Directivo Nacional convocó a la segunda reunión del Consejo Nacional, máximo órgano de gobierno del partido.⁷⁴ La reunión se realizó los días 1 y 2 de febrero de 1941. El programa se centró en “los problemas más trascendentales de México”: la cuestión educativa, la agraria y la representación electoral,⁷⁵ que fueron “tratadas con amplitud y claridad a la luz de los principios del Partido”.⁷⁶ En materia electoral, el Consejo Nacional presentó una propuesta de reforma del sistema electoral vigente, cuyo documento tituló: Representación Política. Reforma del Sistema Electoral.⁷⁷ Por su parte, el Comité Nacional explicó que su deseo era “traer a esta sesión el estudio completo del régimen de representación política, del que la cuestión electoral no es sino una parte mínima”. Esto no fue posible por la “complejidad y obstáculos de carácter técnico y

⁷³ “Informe rendido ante el Consejo Nacional de Acción Nacional por el Jefe del partido Lic. Manuel Gómez Morin”, en *Boletín de Acción Nacional*, 10 de febrero de 1941, Año II, No. 32, p. 3.

⁷⁴ En el capítulo V de los Estatutos del partido se establecen los lineamientos para su conformación, así como facultades, obligaciones y funcionamiento. Estatutos de 1939.

⁷⁵ El Comité Nacional designó para la Comisión de Representación Electoral a Héctor González Uribe, Alberto G. Salceda, Rafael Preciado Hernández, Alfonso Noriega Jr., Manuel Ulloa y Ezio Cusi. “2da. Reunión del Consejo Nacional de Acción Nacional”, en *Boletín de Acción Nacional*, 27 de enero de 1941, Año II, No. 30, p. 4. Durante la reunión, “Aquiles Elorduy, Efraín González Luna, Gabriel García Rojas, Manuel Herrera y Laso y Miguel Estrada Iturbide, propusieron a la Comisión una serie de adiciones, que ésta aceptó incorporarlas a su dictamen”. *Ibid.*, p. 7.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁷⁷ “Conclusiones aprobadas en la 2da. Reunión del Consejo Nacional de Acción Nacional”, en *Suplemento del Boletín de Acción Nacional*, 24 de febrero de 1941, Año II, No. 34, pp. I-IV.

político”, así como “la necesidad de largo estudio y honda y extensa preparación de opinión antes de acometerla”. Por eso, se “prefirió diferir su consideración hasta que sea posible presentar proposiciones concretas, con verdadera seriedad técnica y con viabilidad política suficiente”.⁷⁸ Por lo que se limitó “al estudio de las reformas urgentes del sistema electoral y a algunas medidas complementarias como la iniciación de un régimen de partidos, el voto plural, el sistema proporcional de elección y la adopción de la iniciativa, la revocación y el referéndum, [que] significan ya un patente adelanto en el camino de lograr la limpieza de nuestra vida pública”.⁷⁹

Entre los oradores que abordaron el tema de la representación electoral, estuvo Rafael Preciado Hernández, en calidad de miembro de la comisión encargada.⁸⁰ En su intervención expuso las razones y necesidades de una reforma electoral:

*[...] la necesidad política de que se reforme radicalmente la Ley Electoral vigente, se justifica plenamente, entre otras razones: porque es indispensable abrir los cauces normales de la legalidad a la actividad ciudadana, evitando que el pueblo se vea constreñido a ensayar o recorrer los caminos de violencia; porque es de urgente necesidad despertar y vigorizar la conciencia nacional, así como fortalecer todos los vínculos de las nacionalidad; y finalmente, porque es preciso hacer posible y asegurar la autonomía municipal [...].*⁸¹

Conforme a los Estatutos vigentes, Manuel Gómez Morin, en calidad de presidente de partido, rindió su informe al Consejo Nacional. En este documento hace “un balance de la situación existente en México desde 1910 a la fecha, un análisis profundo de los motivos que decidieron al Comité Nacional a proponer el Temario [...], y una clara exposición de las orientaciones y propósitos de Acción Nacional”.⁸²

Relativo a la representación política, Gómez Morin expuso las razones de porqué era necesario un cambio de régimen político, para, posteriormente, proponer una “transformación completa de la estructura constitucional; una transformación, sobre todo, del sistema de representación”,⁸³ pero lejos de las “falsas soluciones”, “camino de solución” que han fracasado. Gómez Morin se refiere a los regímenes y posicionamientos políticos e ideológicos dominantes en ese momento: como el populismo, la democracia “individualista”, “formal” y “externa”, el “parlamentarismo”, la “dictadura del proletariado” y la “democracia continental” (panamericanismo); que para él ninguna de “esas formas” corresponden “a nuestra naturaleza social y a nuestra vocación política”, por el contrario,

[...] no hacen sino desfigurar los poderes sociales verdaderos y entregarlos sin defensa al juego desenfrenado de la violencia o de las peores fuerzas subrepticias, anulando de paso toda posibilidad de realización de la única democracia que hacemos objeto de nuestra bandera de nuestro anhelo político; aquélla que se cifra en la permanente y cierta subordinación del Estado a la Nación y entiende ésta como comunidad social máxima, creada por una unidad superior de tradición y de destino, y como un medio propicio de realización en la del

⁷⁸ Informe rendido ante el Consejo Nacional... Op. cit., p. 4.

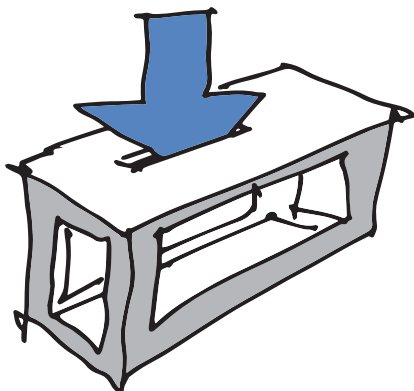
⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ “La 2da. Reunión del Consejo... Op. cit., p. 7.

⁸¹ “El discurso de Rafael Preciado Hernández”, en *Boletín de Acción Nacional*, 10 de febrero de 1941, Año II, No. 32, pp. 4-5.

⁸² 2da. Reunión del Consejo... Op. cit., Año II, No. 32, p. 2.

⁸³ Informe rendido ante el Consejo... Op. cit., p. 3.



Bien Común y del fin último de perfeccionamiento y salvación de cada uno de sus miembros”.⁸⁴

Así define Gómez Morin el tipo de democracia propuesta por Acción Nacional:

*Precisa lograr que la forma jurídica dé [sic] cauce a los verdaderos elementos que integran a la sociedad; no sólo a sus componentes individuales, sino a las comunidades naturales [...] y las sociedades parciales,” [éstas han] de ser, [...] reconocidas, ordenadas y jerarquizadas en la organización jurídica formal de la Nación que es el Estado y han de tener dentro de esa organización una representación específica, ponderada y funcional”.*⁸⁵

Para el presidente del partido: “Una Constitución que ignora la existencia de estas comunidades y de estas sociedades parciales, un régimen de representación en que ellas no tengan cabida, están irremisiblemente condenados a ser, éste, un mero instrumento de falsificación de la voluntad nacional y aquélla un conjunto declarativo, muerto, de fórmulas insubstanciales”.⁸⁶

La desconfianza que Acción Nacional tiene hacia la democracia representativa, lleva al partido a elaborar una reforma del sistema electoral, estructurada en un modelo social orgánico y jerarquizado. De acuerdo con Antonio López Mijares las comunidades naturales deben participar en la organización política y en el funcionamiento del Estado:

*[...] la necesidad de que las comunidades naturales (familia, municipio, sindicato, iglesia) formen parte de la organización política nacional, dándoles el lugar y la participación debidos en la estructura y en el funcionamiento del Estado’. Este enunciado esboza una de las preocupaciones centrales de la filosofía política del PAN en torno a la deseable identificación de las denominadas ‘comunidades naturales’ con el Estado y el gobierno mediante el sufragio, y anticipa manifestaciones posteriores más explícitas sobre la democracia y la representación política del ciudadano.*⁸⁷

El documento aprobado está dividido en dos apartados. El primero es la exposición de motivos, dividido en seis secciones, cada una aborda los aspectos más importantes de la reforma. En la primera, titulada: Necesidad de la Reforma se presentan las razones por las que Acción Nacional propone la reforma, las cinco restantes, es una breve explicación de cada uno de los aspectos que la conforman. En segundo apartado, se refiere a las “Bases para la Reforma” éste, a su vez, está dividido en diez apartados, en los que se expone el contenido del documento.⁸⁸

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., pp. 3-4.

⁸⁶ Ibid., p. 4.

⁸⁷ Antonio López Mijares, “La especificidad democrático-representativa de Acción Nacional”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, No. 9, enero 2010, p. 253.

⁸⁸ Folleto: PAN, *Representación Política*. Reforma del Sistema Electoral, 1941.

Bases para la Reforma

I.- El Consejo Electoral	VI.- Régimen de partidos
II.- La credencial ciudadana	VII.- El voto familiar
III.- Los sujetos activos del voto	VIII.- La elección proporcional
IV.- Los sujetos pasivos del voto	IX.- La iniciativa, el referéndum y la revocación
V.- El proceso electoral	X.- Medias complementarias

Del articulado elegimos los apartados I, II, VI, VII, VII, IX y X, por dos razones: la primera porque nos permite conocer cómo Acción Nacional entiende la democracia y la representación política; y, la segunda porque podremos identificar algunos de los muchos aspectos novedosos que presenta el proyecto.

La propuesta de Acción Nacional está encabezada por el establecimiento de un organismo “descentralizado con carácter nacional, permanente y autónomo, encargado de la preparación, manejo y vigilancia del mecanismo electoral”. Esta instancia “se denominará Consejo Electoral, no tendrá facultades decisorias o de calificación en lo que toca al resultado de la elección”, su labor será:

- a) Formación y revisión del Centro Electoral; b) Expedición y resello de la credencial ciudadana; c) Formación de las listas de votantes; d) Organización y vigilancia de las elecciones; e) Expedición de las credenciales de los candidatos; f) Registro de partidos políticos y comprobación de sus actividades; y g) Recepción y cómputo de las votaciones en los casos de referéndum y revocación.⁸⁹

Con la creación del Consejo Electoral es clara la intención de Acción Nacional de excluir a las

autoridades locales del “manejo y vigilancia” del proceso electoral al proponer una instancia autónoma, descentralizada, nacional, pero sobre todo ciudadano. El mecanismo para la elección de los miembros impide dejar el control a la presidencial de la República al intervenir los partidos de oposición. Otro aspecto de la independencia de este organismo es que será el encargado de designar sus dependencias auxiliares y fijar su competencia geográfica. Entre los requisitos establecidos para ser miembro del Consejo Electoral están: “ser de reconocida honorabilidad”, haberse distinguido “por su independencia frente al Poder público y por la rectitud de su vida”, y ser “reconocido por su valor civil”, entre otros. Además, el Consejo contará con “una renta propia [...] para sus sostenimiento”, de la que “deberá rendir al Congreso cuenta comprobada de su gestión administrativa cada año”.⁹⁰

Otro mecanismo para evitar el fraude fue establecer un registro y control minucioso de la credencial ciudadana. Si bien, su uso electoral no era nuevo, la propuesta de Acción Nacional implanta controles rigurosos como: “la fotografía del interesado, su firma, el número de credencial, el nombre completo del beneficiario, la circunscripción electoral de su domicilio, la fecha y el lugar de expedición y la firma del funcionario autorizado para ello”; además, deberá resellarse

⁸⁹ Ibid., p. 13.

⁹⁰ Ibid., pp. 13-14.

cada año. Y un control más, el Consejo Electoral llevará “un registro minucioso de todas las credenciales y, al expedir éstas, recabará las huellas digitales del interesado y todos los datos adicionales que puedan servir para su identificación”. Todo esto para garantizar su autenticidad y evitar la falsificación y suplantación de personas e incluso que los muertos votaran. De esta manera, se contaría con un Censo Electoral confiable.⁹¹

Es contundente el interés de Acción Nacional por establecer un régimen de partidos en igualdad de condiciones para una competencia democrática, al señalar que deben “proscribirse la organización y funcionamiento del Partido Oficial”. Como parte de este régimen, se establece que los “Partidos Políticos permanentes” que quisieran participar en las elecciones federales “deberán tener carácter nacional”. Los requisitos que deben cubrir para su conformación son los siguientes:

- a) Que agrupe mínimo de diez mil ciudadanos en todo el país, con centros activos en diez Estados, por lo menos, hechos que se acreditarán con las credenciales ciudadanas de los afiliados; b) Que se haya constituido [sic] formalmente por lo menos tres años antes de la elección en que pretenda intervenir, y que haya desarrollado actividades cívicas durante ese tiempo; c) Que haya dado a conocer su programa a la Nación y tenga registrado este ante el Consejo Electoral; d) Que haya sostenido durante tres años antes de la elección pretenda intervenir, un órgano de publicidad, por lo menos mensual, con tiraje certificado por el Consejo Electoral; e) Que haga conocer al Consejo Electoral los funcionarios que lleven la representación del Partido; f) Que rinda periódicamente cuentas públicas de sus ingresos y egresos.⁹²

Con respecto a la rendición de cuentas es claro que Acción Nacional pretende que el gobierno

no transfiera recursos a ningún partido político. También se garantiza que no será interrumpida “la permanencia del partido o de la publicación [...], por acto ejecutado o tolerado por el Poder público, para disolver la agrupación o para impedir la publicación del órgano periodístico”. Ante la negativa o cancelación del registro, “existirá un recurso ante el propio Consejo Electoral y las determinaciones de éste, podrán atacarse en juicio de garantías”. Con esta reforma electoral, Acción Nacional buscaba terminar con las reglas y prácticas informales del sistema político mexicano, ejecutadas en el terreno electoral para cometer fraude.

La combinación en la modalidad de sufragios que Acción Nacional propone para construir la representación política que, en su consideración, en México se debería adoptar, hasta donde sabemos no tiene parangón en la historia del país.

El primero es el voto familiar:

A los padres de familia debe reconocérseles, además de su voto individual, el familiar, que se computará a razón de un voto suplementario por cada hijo que esté bajo su patria potestad o tutela. En caso de muerte, ausencia, incapacidad o indignidad del padre, expresará el voto familiar con el número de votos dicho, la madre, y a falta de ésta, el hermano o la hermana mayores que tengan bajo su guarda el hogar. El célibe sólo tendrá voto.⁹³

Es importante tener presente que la familia es una de las comunidades naturales que forma parte de la base de la organización social de la Nación. De allí, que ésta sea una pieza fundamental en la conformación de la representación política que propone Acción Nacional.

La otra modalidad de voto fue la elección proporcional, la cual fue propuesta para la

⁹¹ Ibid., p. 14-15.

⁹² Ibid., p. 17-18.

⁹³ Ibid., p. 18.

elección de diputados federales. Ésta consistía en adoptar el “sistema de escrutinio por listas regionales, con elección proporcional, estableciéndose la concurrencia entre las listas y no entre candidatos”.⁹⁴

En la reforma también se incorporó tres procedimientos jurídicos: la iniciativa, el referéndum y la revocación, a través de los cuales el pueblo intervendría directamente en las decisiones legislativas y administrativas, como en determinar la permanencia de los representantes en los cargos populares:

1. El Poder Legislativo Federal estará obligado a considerar, antes de un año, toda iniciativa que presente un partido político nacional y permanente, con la firma y credenciales de veinte ciudadanos por lo menos.
2. Cuando un partido permanente y nacional, con la firma y credenciales por lo menos de veinte mil ciudadanos, manifiesten su inconformidad con una Ley adoptada por el Legislativo, el Presidente antes de promulgarla, estará obligado a someterla a referéndum popular, dentro del plazo de tres meses y la Nación deberá manifestar su voluntad dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se someta a su referéndum la medida objetada.
3. Los partidos políticos permanentes y nacionales, pueden solicitar con la firma y credenciales de diez mil ciudadanos, la separación de su puesto de un funcionario que desempeñe cargo de elección popular, en los siguientes casos:
 - a) Cuando el funcionario cometa delitos infames.
 - b) Cuando haya actuado contra el programa que sirvió de base a su elección.
 - c) Cuando no se haya opuesto a las medidas que adopten los órganos del Poder Público contra el programa del partido nacional que lo llevó al poder.

Cuando se trate de revocación del Presidente de la República, se necesitará la firma y credenciales de doscientos mil ciudadanos. Reciba la solicitud de revocación, el Consejo Electoral la someterá al referéndum del pueblo.

En esta reforma al sistema electoral, Acción Nacional puntualiza y desarrolla parte de su proyecto político apuntalado en la participación e intervención directa de los ciudadanos en la toma de decisiones en los asuntos públicos; al mismo tiempo que implanta una ciudadanía que sanciona a sus representantes populares. El documento responde a la realidad política que quiere cambiar, es claro el propósito de evitar y prevenir el fraude y terminar con la violencia, acciones que formaban parte de la jornada electoral.

Si comparamos la Ley Electoral de 1918 con la Reforma del Sistema Electoral de Acción Nacional vemos que los planteamientos democráticos son diferentes. La primera propone una democracia representativa, mientras que la segunda una democracia de elección proporcional.⁹⁵ La propuesta electoral de Acción Nacional está enfocada en la constitución de una representación política genuina, que se articula a través del voto familiar y de la representación proporcional, que responde al proyecto de Nación que se fundamenta los Principios de Doctrina del partido.

Meses después Gómez Morin reconocía que la “iniciativa comprende asuntos como el de la elección proporcional que son bien discutibles. En cambio, sería un gran paso para México el de lograr la credencial ciudadana y el consejo electoral. En todo caso, el simple hecho de plantear vivamente el asunto, puede ser de grande trascendencia”.⁹⁶ El entusiasmo expresado por Gómez Morin se mantuvo firme.

Después de la elección presidencial de 1940, Acción Nacional participó en sus primeras elecciones municipales. El 5 de agosto, Gómez

⁹⁴ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁵ “Se puede definir la representación proporcional como un sistema electoral que tiende a dar a cada grupo político un número de curules acorde a con su fuerza efectiva”. Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana...* Op. cit., p. XVII.

⁹⁶ Manuel Gómez Morin a Efraín González Luna (en adelante MGM-EGL), 23 de julio de 1942. AMGM: Fondo Partido Acción Nacional.



Morin le comentaba a González Luna sobre las decisiones tomadas en torno a la campaña municipal que estaba por emprender el partido:

*[E]l Comité [Nacional] aprobó la iniciación inmediata, con dimensiones nacionales, de la campaña Municipal, tanto para lograr las reformas legales concernientes, cuanto para suscitar y ordenar la viva intervención en la vida Municipal como para intervenir directamente con programas y con planillas nuestras, en todas las oportunidades electorales que vayan presentándose. Inmediatamente hemos hecho un esquema de propaganda en oleadas sucesivas sobre los asuntos Municipales”.*⁹⁷

También el partido decidió participar en las elecciones para renovar los poderes federales de 1943 y 1946. Sería en este último año que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados le reconocería cuatro curules a Acción Nacional.

III. Agenda parlamentaria de Acción Nacional en la Legislatura XL

Como todo partido político, Acción Nacional formuló una propuesta política que consideraba cambiar las estructuras organizativas para dar solución a los problemas del país. Este cambio sólo podría darse primero en el terreno jurídico. Para ello, los panistas elaboraron diversos proyectos, iniciativas de ley y de reforma que abarcaban todos los ámbitos de la vida nacional. La

situación política fue uno de los temas cruciales para el partido. La forma en que la organización política y el sistema electoral estaban constituidos debían ser modificados porque no garantizaban un régimen democrático capaz de construir una representación política genuina de la Nación.

Acción Nacional presentó su agenda legislativa cuando sus diputados se integraron a la Cámara de Diputados en 1946: Miguel Ramírez Munguía (IV Distrito de Michoacán), Antonio L. Rodríguez (I Distrito de Nuevo León), Juan Gutiérrez Lascuráin (VII Distrito del Distrito Federal) y Aquiles Elorduy (I Distrito de Aguascalientes).⁹⁸ Durante el periodo legislativo (1946-1949) presentaron 22 iniciativas de Ley que abarcaban diversos temas, los cuales que corresponde a las preocupaciones nacionales expresadas en su proyecto político (véase anexo 1).

Iniciativas legislativas en materia político electoral

Los diputados de Acción Nacional presentaron en los tres primeros periodos ordinarios de sesiones de la Cámara de Diputados, 7 iniciativas de ley relativas al tema político-electoral. Este trabajo legislativo no era improvisado, por el contrario, fue resultado de una intensa y ardua labor de estudio, análisis y escritura, realizado desde los primeros días de fundado el partido. Las iniciativas legislativas que se revisaran en este texto son las de carácter político-electoral, véase Cuadro No. 1.

⁹⁸ El primero de julio de 1947, Aquiles Elorduy fue expulsado del PAN por publicar una serie de artículos de corte antirreligioso. El Comité Directivo Nacional declaró que el diputado “ha dado a la publicidad declaraciones en desacuerdo con los principios y contrarios a la unidad de Acción Nacional. [...] declaraciones con las que el propio Lic. Elorduy se coloca fuera del partido”. Aminadab Rafael Pérez Franco, *Quiénes son el PAN*, México, PAN-FRPH-Miguel ángel Porrúa, 2007, p. 107.

Cuadro No.1

Iniciativas Legislativas presentadas por Acción Nacional en la XL Legislatura
(1946-1949)¹

26/12/1946	Proyecto de Reforma a las Fracciones I, II y III del Artículo 115 de la Constitución Federal
26/09/1947	Iniciativa de Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 97 Constitucional
03/10/1947	Proyecto de Ley que crea el Registro Nacional de Ciudadano
28/11/1947	Proyecto de Ley para crear el Tribunal Federal de Elecciones
12/11/1948	Escrito presentado con tres Iniciativas para la Reforma Política I.- Exposición general de Motivos II.- Iniciativa de Ley Electoral Federal de Poderes Federales III.- Exposición de Motivos y Ley de Partidos Políticos IV.- Tribunal de Elecciones
12/11/1948	Iniciativa de Ley de Partido Políticos.

Primer año de ejercicio: 1946

El primer proyecto de reformas que presentaron los diputados de Acción Nacional en la Cámara de Diputados fue la iniciativa de reforma a las fracciones I, II y III del artículo 115 constitucional, el 26 de diciembre de 1946. En respuesta a la iniciativa presidencial para otorgar el voto a la mujer a nivel municipal;⁹⁹ Acción Nacional consideró que aquella debía “ser complementada para comprender en esa forma los principios esenciales que garanticen la vida de la institución del Municipio Libre”.¹⁰⁰ Su propuesta era ampliar la reforma presentada por el presidente Miguel Alemán Valdés. En los lineamientos del Proyecto de Reforma se establecen los cambios que se quieren introducir:

- Primero: determinar las bases generales de la competencia propia del municipio. La idea era que el municipio estableciera “su propio estatuto conforme a su mejor tradición y sus peculiares características y necesidades,

pudiendo optar entre diversos sistemas técnicos que se ajusten al texto constitucional y a los preceptos de su Ley Orgánica”.

- Segundo: establecer un régimen hacendario indispensable “para asegurar la verdadera autonomía del municipio”.
- Tercero: determinar las seguridades mínimas y las mejores instituciones de la democracia municipal “para lograr la mayor pureza y efectividad de la intervención de la comunidad en la vida pública del municipio.”¹⁰¹

En el caso específico del voto femenino se planteó que: “En las votaciones municipales, la mujer tendrá el derecho activo y pasivo del voto en las mismas condiciones que el hombre”.¹⁰²

Para Acción Nacional el municipio es “la base de la estructuración política nacional;”¹⁰³ por eso era importante que éste se constituyera en una institución política, económica y administrativa autónoma e investida “de personalidad jurídica para todos los efectos legales”.¹⁰⁴

⁹⁹ “Reformas. Urge dar decoro al voto femenino”, en *La Nación*, No. 272, 28 de diciembre de 1946, p. 6.

¹⁰⁰ Proyecto de Reformas a las Fracciones I, II y III del Artículo 115 de la Constitución Federal, presentado por los CC. Diputados Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin, en PAN, *Iniciativas de Ley presentadas...* Op. cit., p. 7.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 8.

¹⁰² *Ibid.*, p. 9.

¹⁰³ Folleto: PAN, Principios de Doctrina, 1939.

¹⁰⁴ Proyecto de Reformas a las Fracciones I... Op. cit., p. 10.

Segundo año de ejercicio: 1947

1947 fue un año muy productivo para la agenda legislativa de Acción Nacional. Gómez Morin compartió con González Luna el programa que pensaba proponer para el primer periodo ordinario (agosto-diciembre) de sesiones del Congreso:

[...] en septiembre, insistencia en la reforma del Artículo 115, nuevo planteamiento de la reforma del Artículo 27, demanda inicial a la Secretaría de Hacienda para que envíe en tiempo los presupuestos y la Ley de Ingresos, iniciativa de Ley para la creación del instituto de la vivienda barata, iniciativa para la fundación de la Comisión Nacional de Recursos Naturales, reforma de la Ley Electoral; para octubre, insistencia en los temas anteriores pendientes y muy especialmente en la Ley Electoral, parcelamiento y titulación de ejidos, reforma de la Ley de Colonización, reforma de la Ley de Trabajo; para noviembre, reforma de la situación estructural del Departamento de Distrito para el establecimiento del régimen municipal, reforma de la Ley de Crédito Agrícola, reforma de la Ley del Seguro Social, reforma de la Ley de Irrigación, insistencia en los temas de los meses anteriores que hayan quedado pendientes y, si para el 10 o 15 de noviembre no han sido presentados los presupuestos, iniciativa de Ley del Presupuesto estableciendo fechas obligatorias de presentación y sanciones; para diciembre, insistencia en los puntos anteriores pendientes, Ley de Servicio Civil, Ley de empresas

*descentralizadas o con participación del Estado. Todavía no sé cuándo será el momento oportuno para presentar la reforma del Artículo 3°. Podemos hacerlo inmediatamente desde septiembre, o después de que el Gobierno haya presentado el anunciado proyecto de reformas a la Ley orgánica actual.*¹⁰⁵

En ese periodo de sesiones, Acción Nacional presentó tres iniciativas en materia político-electoral:

- 26 de septiembre: Iniciativa de Ley Reglamentaria del párrafo III del Artículo 97 Constitucional
- 3 de octubre: Proyecto de Ley del Registro Nacional Ciudadano.
- 28 de noviembre: Proyecto de Ley por el que se Reforma el Artículo 60 Constitucional, se adiciona el 81 y se deroga la fracción I del Artículo 74. Propuesta para establecer el Tribunal Federal de Elecciones.

Ante la falta de imparcialidad de las autoridades e instancias responsables del manejo y de la calificación de los procesos electorales en los que Acción Nacional participó a partir de 1940, la dirigencia del partido optó por explorar las posibilidades jurídicas que le ofrecía la Constitución de 1917, como era el párrafo tercero del artículo 97 constitucional. Por esta razón, Acción Nacional, como parte de su programa político, propuso un paquete de iniciativas para reformar tanto del sistema político como del sistema electoral. Una de éstas fue la Iniciativa de Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 97 constitucional. En la exposición de Motivos se explica la necesidad de esta iniciativa:

Desgraciadamente, la facultad que el párrafo tercero del artículo 97 da a la Suprema Corte

¹⁰⁵ MGM/EGL, 18 de julio de 1947

de Justicia, sólo ha sido utilizada en circunstancias que han restado eficacia al procedimiento, [...] que en otras muchas ocasiones no ha sido puesto en práctica porque el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha estimado que la falta de reglamento del precepto constitucional le impide acordar la averiguación o la hace inútil por no haber precepto legal que señale sus consecuencias.

Es, pues, indispensable reglamentar el precepto de la Constitución tanto para señalar las sencillas normas procesales a que habrá de sujetarse en su trámite la intervención de la Suprema Corte, cuando para indicar, sin perjuicio de las facultades discrecionales que el texto constitucional señala, los casos en que la averiguación ha de practicarse y, para determinar, finalmente, las consecuencias que esa averiguación debe tener.¹⁰⁶

La iniciativa está conformada por 12 artículos, de los cuales resumiremos lo más importante. Del artículo 1 destacamos las especificaciones establecidas para quien o quienes la Corte designaría para practicar la averiguación a la que se refiere el párrafo citado: “que sean personas de honradez y aptitud reconocidas y no tengan vinculaciones con las personas o funcionarios que en estos hechos hayan intervenido”. En los artículos 2, 4, 5 y 6 se mencionan quiénes son las “personas legitimadas” para solicitar la intervención de la Corte. En el artículo 3, inciso c), se señala que también podían pedirlo: “por lo menos tres periódicos diarios que hayan tenido circulación considerable en los tres años anteriores a los acontecimientos, o [que] lo solicite un partido político nacional debidamente registrado”.

¹⁰⁶ Iniciativa de Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 97 Constitucional, suscrita por los CC. Diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin, en PAN, *Iniciativas de Ley presentadas...* Op. cit., p. 18.

En este mismo artículo, en sus cinco incisos, se establecen los casos, las circunstancias y las autoridades, por los que se puede solicitar dicha facultad. En el artículo 8 se señalan los tiempos en que deben resolverse las solicitudes. En el artículo 10 se establecen los criterios bajo los cuales los comisionados deberán presentar su informe.¹⁰⁷

Otra de las iniciativas presentadas fue el Proyecto de Ley del Registro Nacional de Ciudadano. En la exposición de motivos se señala la importancia que tiene la creación de un padrón electoral “permanente”, “completo y veraz”, para el desarrollo de la democracia en el país:

El esfuerzo de creación de una democracia orgánica en México, reclama la formulación adecuada y el buen funcionamiento de un conjunto de instituciones que puedan hacer posible y garanticen y estimulen la actuación ordenada de la ciudadanía, base indispensable de toda vida democrática.

Entre estas instituciones necesarias hay una de la que siempre hemos carecido o, peor aún, de la que se ha hecho siempre una falsificación innoble, punto de partida para la burla del sufragio. Esa institución es la del censo o padrón de la ciudadanía.

Sólo un padrón permanente puede ser completo y veraz. [...] Y sólo un padrón que sea completo y cierto puede ser base firme para el funcionamiento de los organismos electorales y para la expresión ordenada y eficaz del voto.¹⁰⁸

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 19-23.

¹⁰⁸ Proyecto de Ley del Registro Nacional de Ciudadano, suscrito por los CC. Diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Aquiles Elorduy y Juan Gutiérrez Lascuráin, en PAN, *Iniciativas de Ley presentadas...* Op. cit., pp. 24-25.

El objetivo de este proyecto era subsanar errores y deficiencias de origen del censo ciudadano que se formó por mandato de la Ley Electoral Federal de 1946.

Por último, se comenta el Proyecto de Ley por el que se Reforma el Artículo 60 Constitucional, se adiciona el 81 y se deroga la fracción I del Artículo 74. Propuesta para establecer el Tribunal Federal de Elecciones.

En la exposición de motivos se explican las razones por que la es trascendental contar el Tribunal:

México ha tenido, al final del proceso electoral, un sistema que confía la calificación de las elecciones a colegios electorales formados por los mismos interesados en dar validez a credenciales obtenidas, con tanta frecuencia, mediante violaciones y maniobras que son sublevante desfiguración de la auténtica voluntad ciudadana. La razón y la experiencia deponen en contra de ese sistema que es gravemente violatorio del principio superior de justicia según el cual nadie debe ser juez y parte a la vez en una controversia, y da ocasión para burlar el sufragio y hacer pasar como válidos los resultados de fraudes y violencias inocultables.

La trascendencia de este régimen de calificación electoral, abierto siempre a la mentira y a la injusticia, radicalmente viciado por la imposibilidad de precisar y exigir jurídicamente responsabilidades, es inmensa sobre toda nuestra vida pública porque con él se merma autenticidad a la representación, se bastardea el sistema institucional que la

Constitución consagra, se contribuye a ahondar una división entre la Nación y el Estado, se socavan los conceptos de autoridad y responsabilidad y se descorazona o convierte en pugna incesante y sin eficacia para el bien, la labro ciudadana que debiera ser deliberación razonable y eficaz en asuntos de la patria.¹⁰⁹

Los cambios constitucionales que se proponen en el proyecto se refieren a la atribución que tienen las Cámara legislativas de calificar las elecciones de sus miembros (artículo 60) y la Cámara de Diputados de calificar la elección presidencial (artículos fracción I del artículo 74).

La Iniciativa de Reforma está conformada por dos artículos. En el artículo 1º se sustituye el texto del artículo 60, por el siguiente:

Artículo 60. Calificará las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, el Tribunal Federal de Elecciones que será constituido [sic] con arreglo a este artículo no antes de los treinta, ni después de los quince días previos al señalado para una elección, tendrá su sede en la capital de la Republica, y se disolverá al concluir la calificación respectiva.¹¹⁰

En el mismo artículo se establece el mecanismo y requisitos para elegir a los miembros que integrarán el Tribunal Federal de Elecciones. Cabe destacar que la Suprema Corte será la encargada de realizar todo el proceso de selección y conformación del Tribunal.¹¹¹

¹⁰⁹ Proyecto de Ley por el que se Reforma el Artículo 60 Constitucional, se adiciona el 81 y se deroga la fracción I del Artículo 74. Propuesta para establecer el Tribunal Federal de Elecciones, presentado por los CC. Diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Juan Gutiérrez Lascuráin Aquiles Elorduy, en PAN, *Iniciativas de Ley presentadas...* Op. cit., pp. 50-51.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 54.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 54-55.

De acuerdo a este artículo: “El Tribunal apreciará los hechos en conciencia y sentenciará con arreglo a derecho. Consignará a las autoridades competentes los hechos constitutivos de falta o delito de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Sus decisiones calificando la elección, serán definitivas e inatacables”.¹¹²

Para operar administrativamente, el “Tribunal designará al personal necesario para sus labores y formulará y ejercerá su propio presupuesto”. Por último, al concluir con sus labores “presentará al Congreso y hará público su informe del cumplimiento de su encargo y del ejercicio del presupuesto”. Concluida su misión se disolverá para ser restablecido nuevamente, con otros integrantes para una nueva elección.¹¹³

Tercer año de ejercicio: 1948

La ruta estaba marcada, Gómez Morin contaba a González Luna que habían “discutido sobre la conveniencia de proponer solamente reformas a la Ley actual; pero creo que todos nos inclinamos por la idea de insistir en una Ley [Electoral] nueva. Evidentemente nuestro proyecto anterior necesita ser reconsiderado en muchas de sus partes pero tiene las instituciones fundamentales”.¹¹⁴ Cabe recordar que en la segunda reunión del Consejo Nacional, Gómez Morin informó que se había pensado en presentar una reforma electoral integral, pero por razones técnicas y política no fue posible elaborarse en ese momento. Sería hasta el 12 de noviembre de 1948 que Acción Nacional presentó a la Cámara de Diputados una reforma política conformada por tres iniciativas de ley “que integran un sistema completo de organización de la ciudadanía, de eficacia y garantías para el servicio electoral, de seguridades de respeto al voto y de autenticidad de la representación”.¹¹⁵ Éstas son las propuestas legislativas:

- Tres iniciativas para la Reforma Política que integran un sistema apto para garantizar el voto, organizar a la ciudadanía y asegurar la autenticidad de la representación: Consideraciones del Proyecto de Ley Electoral de Poderes Federales.
- Iniciativa de Ley de Partido Políticos.
- Iniciativa de Reforma al Artículo 60 Constitucional para crear el Tribunal Federal de Elecciones.

La justificación que Acción Nacional presentó para proponer una Reforma Política es la siguiente:

No hay justificación alguna para que subsista en México un régimen electoral no sólo inepto para dar organización adecuada a la elección de gobernantes —ese aspecto mínimo; pero fundamental, de la intervención ciudadana en el gobierno—, sino que constituye, además, un mecanismo de fraude y de violencia, hace imposible la función electoral y condena al pueblo mexicano a la impotencia cívica o a la desesperación de conspiraciones y revueltas.

[...]

Por ello, para evitar que se mate el espíritu cívico a fuerza de falsificaciones y violencias, para garantizar en bien de la Nación ese contacto elemental entre ella y el Estado que significa el sufragio respetado y libre, para defender el decoro ciudadano, es indispensable la reforma inmediata al régimen electoral.¹¹⁶

La necesidad de reformar el sistema electoral ha sido reconocida por el mismo Estado mexicano, al expedir en diciembre de 1945 la Ley Electoral Federal que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de enero de 1946. Si bien, Acción Nacional reconoce que con este ordenamiento hubo “un ligero avance” en materia electoral, considera que no fue suficiente porque “tiene deficiencias y errores que le impiden realizar su propósito”.¹¹⁷

¹¹² *Ibid.*, 1972, p. 55.

¹¹³ *Ibid.*, pp. 53, 55 y 56.

¹¹⁴ MGM/EGL, 17 de marzo de 1947

¹¹⁵ Escrito presentado con tres iniciativas para la Reforma Política, presentado por los CC. Diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez, en PAN, *Iniciativas de Ley presentadas...* Op. cit., p. 172.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 171-172.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 182.

La iniciativa de una nueva Ley Electoral que la diputación panista presentó “se apoya” en “tres bases esenciales”:

- a) El reconocimiento de que el proceso electoral, [...] es un servicio público de capital importancia para la vida del País y debe ser atendido por órganos especializados, autónomos y con responsabilidad precisa y directa;
- b) La necesidad de contar con un padrón ciudadano permanente, técnicamente formado y conservado, sin vinculación con el interés inmediato de la elección;
- c) Lacreación de un sistemático conjunto de recursos y garantías procesales que con la mayor eficacia permitan enmendar los errores o los abusos y que, en lo posible, impidan la violencia o el fraude o les quiten eficacia.¹¹⁸

Acción Nacional señala que el régimen de partidos políticos no puede ser reducido a un capítulo como esta en la Ley Electoral de Poderes Federales vigente, por eso consideró de forma independiente el tratamiento de los partidos políticos, “ya que de este modo se acentúa la función permanente en la vida de una verdadera democracia”. La Iniciativa de Ley de Partidos que propone Acción Nacional “es el cauce indispensable para la expresión de [la] conciencia ciudadana, y en nuestras circunstancias peculiares, para garantía de esa expresión”.¹¹⁹ La iniciativa contiene cinco capítulos:

1. Se “determina la estructura general de los partidos políticos”.
2. Se “establecen los requisitos formales para la constitución y registro de los Partidos políticos nacionales, así como la forma de acreditar la personalidad jurídica que se le reconoce”.
3. Se “fijan las reglas mínimas relativas al funcionamiento de los partidos”.
- 4 y 5. Se “reglamentan las garantías técnicas con que deben contar los partidos políticos

para asegurar su independencia y su eficaz funcionamiento, y se prevén los casos y el procedimiento de cancelación del registro de un partido, estableciéndose, asimismo, las demás sanciones que cabe imponer a los infractores de la Ley”.¹²⁰

Hacia mediados de diciembre, Gómez Morin le escribió a González Luna lo siguiente: “Espero que habrá podido seguir el curso de la prensa en las últimas semanas. Por fortuna dentro de las limitaciones conocidas parece que cada día se va haciendo luz en el sentido de la necesidad de la reforma completa del sistema electoral”.¹²¹ El 21 de febrero de 1949, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal. La reforma electoral de Acción Nacional no fue considerada por los hombres del régimen revolucionario, habría que esperar tiempos mejores.

Anexo No. 1¹²²

INICIATIVAS DE LEY PRESENTADAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN LA LEGISLATURA XL (1946-1949)

Diputados
Antonio L. Rodríguez
Juan Gutiérrez Lascurain
Miguel Ramírez Munguía
Aquilés Elorduy (Hasta junio de 1947)

1946

1. PROYECTO DE REFORMA A LAS FRACCIONES XIV Y XV DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

Salón de Sesiones: 17 de octubre de 1946.
Trámite a las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Ejidal en turno y a la del Departamento Agrario. S/F

CONTENIDO: Propuesta para proteger las tierras de las comunidades, las parcelas de los ejidos, la pequeña propiedad agrícola

¹²⁰ Ibid., pp. 246-247.

¹²¹ MGM-EGL, 17 de diciembre de 1948.

¹²² Tomado de: PAN, *Iniciativas de Ley presentadas por el PAN*, tomo I, recopilación de Luis Calderón Vega, México, Editorial Jus, 1990.

¹¹⁸ Ibid., 1972, p. 185.

¹¹⁹ Ibid., p. 247.

y propiedades declaradas inafectables evitando su afectación mediante el juicio de amparo.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: CAMPO.

2. PROYECTO DE REFORMAS A LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

Salón de Sesiones: 23 de diciembre de 1946.
Trámite a la Comisiones de Puntos Constitucionales en turno: 26 de diciembre de 1946.
CONTENIDO: Propuesta a favor del municipio libre, para que éste pueda establecer su propio estatuto, manejar su hacienda y disfrutar de personalidad jurídica; se propone el consejo abierto para municipios pequeños, la iniciativa popular, el referéndum y la Renovación, así como el voto a las mujeres.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: MUNICIPIO, DEMOCRACIA.

OBSERVACIONES: Se rechaza la iniciativa.

1947

3. PROYECTO DE ADISIONES Y REFORMA A LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Salón de Sesiones: 4 de septiembre de 1947.
Trámite a las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Justicia en turno: 9 de septiembre de 1947.

CONTENIDO: Proyecto para conferir el derecho del amparo en materia agraria

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: CAMPO.

OBSERVACIONES: Se rechaza la iniciativa.

4. INICIATIVA DE LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO III DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL.

Salón de Sesiones: 26 de septiembre de 1947.

Trámite a las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Justicia en turno: 30 de septiembre de 1947.

CONTENIDO Ley para hacer posibles las investigaciones que por violación a los

derechos humanos y al voto puede hacer la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante reglas procesales apropiadas.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: DERECHO, POLÍTICA.

5. PROYECTO DE LEY DEL REGISTRO NACIONAL CIUDADANO.

Salón de Sesiones: 3 de octubre de 1947.

Trámite a las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales en turno: S/F

CONTENIDO: Ley para dotar a la ciudadanía de un registro nacional en el que aparezcan todos los hombres y mujeres que lleguen a la edad de 21 años y para la expedición de la credencial con fotografía que los acredite como ciudadanos.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: POLÍTICA.

OBSERVACIONES: Se incluye en el proyecto de Ley Electoral Federal propuesto por el Ejecutivo.

6. Iniciativa PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN DEL CAMPO.

Salón de Sesiones: 17 de octubre de 1947.

Trámite a las Comisiones unidas del Departamento Agrario y de Agricultura y Fomento: 17 de octubre de 1947.

CONTENIDO: Ley que propone la Comisión Nacional de Planeación del campo para estudiar los problemas económicos, jurídicos y sociales del trabajo y la vida en el campo y la formulación de programas para su solución.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: CAMPO.

7. PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Salón de Sesiones: 4 de noviembre de 1947.

Trámite a las Comisiones unidas de Presupuestos y Cuenta: 4 de noviembre de 1947.

CONTENIDO: Propuesta para facilitar a la Cámara de Diputados el estudio y análisis del

Presupuesto de Egresos de la Federación.
CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: ECONOMÍA.
OBSERVACIONES: Con debate se rechaza la iniciativa.

8. PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 60 CONSTITUCIONAL, SE ADICIONA EL 81 Y SE DEROGA LA Fracción I del Artículo 74.

Salón de Sesiones: 28 de noviembre de 1947.

Trámite a las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación en turno: 28 de noviembre de 1947.

CONTENIDO: Propuesta para que la Constitución establezca el Tribunal Federal de Elecciones.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: DEMOCRACIA.

1948

Once iniciativas de ley que forman parte de un programa de emergencia para remover los principales factores de la crítica situación de México:

9. PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO.

Salón de Sesiones: 4 de octubre de 1948.

Trámite a las Comisiones unidas de Estudios Legislativos y de Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito: 22 de octubre de 1948.

CONTENIDO: Proyecto encaminado a proteger el sistema monetario y de crédito, restituyendo al Banco Central su autonomía y para racionalizar la emisión de moneda.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: ECONOMÍA.

10. PROYECTO DE LEY SOBRE EMPRESAS EN QUE INTERVENGAN EL ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

Salón de Sesiones: 20 de octubre de 1948.

Trámite a las Comisiones unidas de Estudios Legislativos y de Gobernación en turno: 22 de octubre de 1948.

CONTENIDO: Ley que propone que los organismos descentralizados y empresas paraestatales publiquen sus estados de contabilidad y balances, que se promueva la liquidación o traspasos de empresas que no sean de utilidad pública y que una comisión del Congreso investigue en este campo para legislar al respecto.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: ECONOMÍA

OBSERVACIONES: Archivo

11. PROYECTO DE LEY QUE PROHIBE ACTIVIDADES INDEBIDAS EN EL MERCADO DE VALORES.

Salón de Sesiones: 20 de octubre de 1948.

Trámite a las Comisiones unidas de Estudios Legislativos y Hacienda en turno: 22 de octubre de 1948.

CONTENIDO: La Ley pretende proteger al Banco de México y otros organismos del Estado de operaciones en que se obliguen a adquirir valores públicos a un precio determinado de antemano en fecha que fije el vendedor.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: ECONOMÍA

12. LEY QUE DEROGA EL IMPUESTO DEL 15% AD VALOREM SOBRE LA EXPORTACIÓN.

Salón de Sesiones: 22 de octubre de 1948. (No hay dato sobre trámite a alguna Comisión)

CONTENIDO: Se deroga el impuesto del 15% sobre la exportación y se substituye por la posibilidad por parte del Ejecutivo de establecer por decreto cuotas o prohibiciones de exportación el consumo interior y para la producción nacional.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: ECONOMÍA.

OBSERVACIONES: No se publicó en el Diario de los Debates.

13. PROYECTO DE LEY DE CRÉDITO PARA LA PRODUCCIÓN RURAL.

Salón de Sesiones: 20 de octubre de 1948.

- Trámite a las Comisiones unidas de Estudios Legislativos y de Crédito y de Instituciones de Crédito: 3 de noviembre de 1948.
CONTENIDO: Ley que crea un comité de crédito para la producción rural con personalidad jurídica con una duración limitada para rendir un informe y para ordenar y reglamentar el crédito rural.
CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: CAMPO
OBSERVACIONES: Se rechaza la iniciativa.
14. PROYECTO DE LEY PARA EL FOMENTO DE LA PEQUEÑA IRRIGACIÓN.
Salón de Sesiones: 20 de octubre de 1948.
Trámite a las Comisiones unidas de Estudios Legislativos y de Aguas e Irrigación Nacionales: 29 de octubre de 1948.
CONTENIDO: Ley que propone que la Secretaría de Recursos Hidráulicos destine en 15% de su presupuesto al programa de pequeña irrigación y un 15% más para el mismo objeto cuando autoridades locales o agricultores interesados aporten el 50% de las obras.
CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: CAMPO
15. PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL SERVICIO NACIONAL DE SELECCIÓN Y DESINFECCIÓN DE SEMILLAS.
Salón de Sesiones: 20 de octubre de 1948.
Trámite a las Comisiones unidas de Estudios Legislativos y de Fomento Agrícola: 27 de octubre de 1948.
CONTENIDO: La ley propone brigadas organizadas por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para que en forma gratuita seleccionen y desinfecten semillas para la siembra.
CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: CAMPO.
16. PROYECTO DE REFORMAS Y ADICIONES A VARIOS ARTICULOS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
Salón de Sesiones: 20 de octubre de 1948.
Trámite a las Comisiones unidas de Estudios Legislativos y de Trabajo: 29 de octubre de 1948.
CONTENIDO: La reforma propone que se pongan al día instituciones como la huelga, el sindicato, el escalafón y otras, para evitar desviaciones que perjudican a los trabajadores y simultáneamente a las empresas.
CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: TRABAJO.
17. PROYECTO DE LEY QUE CREA LA COMISIÓN DE ESTUDIO DEL SEGURO SOCIAL.
Salón de Sesiones: 20 de octubre de 1948.
Trámite a las Comisiones unidas de Estudios Legislativos y de Previsión Social: 27 de octubre de 1948.
CONTENIDO: La ley propone una comisión que por un tiempo determinado analice la documentación del IMSS, investigue funcionarios y pida cuentas con objeto de examinar la situación financiera, administrativa, funcionamiento y resultados del Seguro Social.
CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: JUSTICIA.
18. REFORMA A LA LEY DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FERROCARRILES NACIONALES.
Salón de Sesiones: 20 de octubre de 1948.
Trámite a las Comisiones unidas de Estudios Legislativos y Ferrocarriles en turno: 3 de noviembre de 1948
CONTENIDO: La ley busca equilibrar los derechos de los trabajadores con las necesidades de una administración eficaz.
CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: TRABAJO
19. LEY QUE ADICIONA LA GENERAL DE VIAS DE COMUNICACIÓN.
Salón de Sesiones: 20 de octubre de 1948.
(No hay dato sobre trámite a alguna Comisión)
CONTENIDO: El proyecto propone un artículo transitorio para que los particulares puedan prestar durante tres años servicio de carga en las carreteras del país.
CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: INICIATIVA.

OBSERVACIONES: El Ejecutivo aplicó una medida similar en 1989.

Tres iniciativas para la Reforma Política QUE INTEGRAN UN SISTEMA APTO PARA GARANTIZAR EL VOTO, ORGANIZAR A LA CIUDADANÍA Y ASEGURAR LA AUTENTICIDAD DE LA REPRESENTACIÓN:

20. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY ELECTORAL DE PODERES FEDERALES.

FECHA: 12 de noviembre de 1948.

(No hay dato sobre trámite a alguna Comisión)

CONTENIDO: La ley propone procedimientos democráticos para la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivos con instituciones novedosas como el Consejo Federal del Sufragio y otros organismos electorales integrados por ciudadanos independientes. CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: DEMOCRACIA.

OBSERVACIONES: La iniciativa se incluye en el proyecto de Ley Electoral propuesto por el Ejecutivo.

21. Iniciativa de LEY DE PARTIDO POLÍTICOS.

FECHA: 12 de noviembre de 1948

(No hay dato sobre trámite a alguna Comisión)

CONTENIDO: La ley propone reglas para la formación, organización y funcionamiento de los partidos políticos nacionales.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: PARTIDOS POLÍTICOS

OBSERVACIONES: Algunos puntos de la iniciativa se incluyen en el proyecto de la ley electoral propuesto por el Ejecutivo.

22. INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 60 CONSTITUCIONAL PARA CREAR EL TRIBUNAL FEDERAL DE ELECCIONES.

FECHA: 28 de noviembre de 1948.

(No hay dato sobre trámite a alguna Comisión)

CONTENIDO: La reforma propone la creación de un Tribunal Federal de Elecciones que sustituya la auto calificación de las Cámaras.

CLASIFICACIÓN TEMÁTICA: DEMOCRACIA

Conclusiones

La organización política y electoral como estaba constituida en la década de los cuarenta imposibilitaba establecer un sistema democrático y competitivo para el juego electoral. En estas condiciones era difícil para la oposición participar en la construcción del Estado mexicano.

La vocación democrática y ciudadana con la que Acción Nacional nació se ve expresada en el trabajo legislativo que realizó en materia político-electoral. Los documentos que elaboró el partido contienen aspectos novedosos como la propuesta de un Consejo Electoral como un organismo autónomo y ciudadano, una credencial electoral con fotografía y firma, así como un régimen de partidos políticos permanente y nacional. Todas estas iniciativas legislativas estaban encaminadas a terminar con un sistema político-electoral sustentado en el fraude y en una representación política que no simbolizaba genuinamente a toda la sociedad mexicana. **B**

Bibliografía

- Acervos documentales
- Archivo Manuel Gómez Morin:
- Fondo Partido Acción Nacional

Hemerografía

- Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Legislación XL
- Diario Oficial de la Federación
- Boletín de Acción Nacional
- Revista La Nación

Bibliografía

- Adler-Lomnitz, Larissa, Rodrigo Salazar Elena e Ilya Adler, *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, UNAM-Siglo XXI Editores, 2004.
- Acosta Silva, Adrián, “La agonía del nacionalismo revolucionario y el despertar del regionalismo entre las elites políticas mexicanas”, en Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce, coords., *Transición democrática y gobernabilidad*. México y América Latina, México, UNAM: IIS-FLCASO-Plaza y Valdés Editores, 2000.
- Brown César, Javier, *Agenda Legislativa y transformación de México: el PAN como actor determinante en la modernización de las instituciones*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, junio de 2015, (Documento de Trabajo, 614).
- Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Obregón (1920-1924)*, México, Poder Judicial de la Nación: SCJN, 1996.
- Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM: IJ, 2002.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 13ra. Ed., México, Siglo XXI editores, 1996.
- Casar, María Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, Vol. III, No. 1, primer semestre, 1996.
- -----, “El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político”, en *Memorias del Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, UNAM-IFE-CNCPyAP, 1996.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “El sistema presidencial en México”, en *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.
- Franco González Salas, J. Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, en *Revista del Tribunal Federal Electoral*, No. 8, Vol. V, 1996.
- García Orozco, Antonio, Recopilación y estudio introductorio. *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, 2da Ed., México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.



- Gómez Morin, Manuel, *Diez años de México: informes del jefe de Acción Nacional*, México, Editorial Jus, 1950.
- Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994*, México, FCE, 1994.
- López Mijares, Antonio, “La especificidad democrático-representativa de Acción Nacional”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, No. 9, enero 2010.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, México, FCE, 2014.
- Mendoza Velázquez, Enrique, *La lid democrática. Reforma electoral 1917-1993*, México, Secretaría general de Gobierno del Estado de México-Instituto de Investigaciones Legislativas, 2004.
- Meyer, Lorenzo, “El estado mexicano contemporáneo”, en *Lectura Política Mexicana*. México, Colegio de México: CEI, 1981, pp. 5-36.
- Molinar Horcasitas, Juan, “Escuelas de interpretación del sistema político mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 4, abril-junio, 1993.
- Morales Ramírez, Arturo César, “La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos de León y Aguas Blancas”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 2008.
- PAN, *Iniciativas de Ley presentadas por el PAN*, tomo I, recopilación de Luis Calderón Vega, México, Editorial Jus, 1972.
- PAN, *Iniciativas de Ley presentadas por el PAN*, México, PAN, 1990.
- Pérez Franco, Aminadab Rafael, *Quiénes son el PAN*, México, PAN-FRPH-Miguel ángel Porrúa, 2007.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Vol. I, Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- Sevilla, Carlos, “El presidencialismo mexicano. Las atribuciones metaconstitucionales del presidente”, Francisco Reveles Vázquez, *El Nuevo sistema político: Los poderes de la Unión*, México UNAM-Gernika, 2006.
- SCJN, Informe del C. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el presidente el Sr. Lic. D. Salvador Urbina, México, Antigua imprenta Murguía, 1946.

De la fuerza a la maña: la lenta apertura del Poder Legislativo mexicano a la oposición política entre los años 1943 y 1958

*Para Josef Thesing, cristiano
y demócrata*

Carlos Castillo Peraza

Introducción

A los mexicanos de hoy, especialmente a los más jóvenes, probablemente les resultará increíble lo que en los renglones que sigue trataré de narrar. No lo van a creer, sobre todo, los extranjeros que sólo han oído hablar de México a los voceros de la historia oficial, de Estado, o los también foráneos agradecidos con México, para quienes el gobierno de nuestro país ha sido generoso receptor de perseguidos y magnánimo protector de transferrados. Buena parte de lo que se ha llamado “izquierda” mostrará tal vez perplejidad ante los datos que se aportarán, pues sólo recientemente dio importancia a las para ella vanas “formalidades” democráticas y durante lapsos intermitentes no dudó en aprovechar el discurso “revolucionario” del partido oficial para colarse a puestos públicos por las rendijas del fraude electoral o de la falsificación democrática. No es extraño encontrar en las antiguas y no tan añosas listas de legisladores priístas a muchos mexicanos que, durante años, dijeron ser marxistas, comunistas o al menos socialistas, a los que el partido oficial consideró parientes cercanos y dio cordial acogida, sin

que esto le impidiera, de tanto en tanto, reprimir a tales socios eventuales. Por eso tal vez no resulta raro que hoy se recorra el camino en sentido contrario: muchos priístas fatigados se desplazan hacia lo que creen “izquierda” y allí reencontran tanto a los amigos de antaño como los mecanismos internos antidemocráticos en su nuevo puerto de abrigo político.

La verdad es que, en el México posrevolucionario, la batalla por la apertura del Poder Legislativo, por el fortalecimiento de éste frente al Ejecutivo, por el imperio del Derecho y por la democratización de los procesos e instituciones electorales, fue —cuando menos de 1939 a 1979— tarea política organizada y sostenida casi exclusivamente por el Partido Acción Nacional. Esto es particularmente verificable para el período que va de los años cuarenta a los tardos cincuenta.

Desde la segunda década de este siglo, el gobierno mexicano y su partido, el PRI¹

¹ PRI es la sigla del Partido Revolucionario Institucional, fundado por el Presidente de México Gral. Plutarco Elías Calles en 1929. Se trata de una organización inspirada en el corporativismo italiano de la época, el de Mussolini, que fascinó al Gral. Calles y que fue llevado a su expresión más completa más tarde por el presidente Gral. Lázaro Cárdenas. También influyó en su fundación el embajador norteamericano en México Mr. Morrow, quien sugirió a Calles organizar a los generales revolucionarios y a sus grupos en una institución que les permitiera arreglar pacíficamente los conflictos por el poder que, hasta entonces, habían ensangrentado a México incesantemente.

—que tuvo otros nombres antes (PNR, PRM²)— mantuvieron por la vía de la fuerza, por la de la amenaza, por la de la represión y por la del hecho un control férreo sobre los procesos electorales. El partido-gobierno o partido de Estado se consideraba a él mismo como el representante de todos los mexicanos, encarnación de la historia de México. Quienes se le oponían eran calificados y tratados de “antirrevolucionarios”, “antipatriotas” y “antinacionales”. Los regímenes priístas han sometido a los mexicanos a todos los experimentos económicos imaginables: capitalismo corporativo, socialismo también corporativo pero benévolo, industrialización concentradora de la riqueza, sustitución de importaciones, nacionalismo revolucionario, estatismo populista, liberalismo, neoliberalismo, liberalismo social. Sin embargo, debajo de esta variedad de políticas públicas ha permanecido constante una sola cosa: el control político vía irregularidades o fraudes electorales, bajo las especies de una legalidad aparente y una imagen de “progresismo” que fue tomada por buena —hasta fechas muy recientes— por los países llamados “socialistas” y gozó de la protección norteamericana.

El Partido Acción Nacional —que nació en 1939 gracias al talento y la convocatoria de Manuel Gómez Morin, un brillante abogado que logró como rector un estatuto de autonomía para la Universidad Nacional—, fue la única institución política permanente e independiente del Estado que dio la batalla al partido de Estado o partido-gobierno. Fue el grupo humano que se lanzó a abrir brecha en el sistema autoritario y con pretensiones totalitarias que imperaba en el México de los años cuarenta. Fue el instrumento que se puso a la disposición de los mexicanos para romper el monolitismo político. Su trabajo fue largo, tesonero, sacrificado. Al principio, empero, parecía que sería una labor sin buen éxito posible.

Las cosas comenzaron a cambiar en 1943, año de elecciones federales legislativas intermedias, en las cuales la competencia por las curules estuvo marcada por un partido-gobierno-Estado que estaba seguro de que representaba por derecho histórico y político al todo nacional independientemente de lo que manifestaran votando los ciudadanos. Los panistas resultaron ser una especie de mexicanos heréticos y blasfemos que desafiaban a la divinidad terrestre, temporal, que era el partido oficial.

En el principio fue el Colegio

En efecto, ese año —cuarto de la vida de Acción Nacional— la lucha fue por conseguir que el órgano calificador de las elecciones entregara a los candidatos panistas la autorización escrita —o credencial— para defender sus triunfos en el Colegio Electoral, seudotribunal constituido entonces —como hasta hace poco tiempo— por los presuntos diputados electos que eran jueces y parte en su propia causa. Se trataba, para decirlo sencillamente, de conseguir para aquellos a quienes se había despojado de su triunfo por medios a cual más irregulares, el derecho de audiencia más elemental. Sólo consiguieron el documento tres panistas: Miguel Estrada Iturbide, Guilebaldo Murillo y Aquiles Elorduy. Este último consumó la proeza de obtener que su elección fuese anulada, después de acumular pruebas y argumentos incontables. Esto no significó, empero, que se le reconociese a él la victoria. No llegó a ser diputado.

Tres credenciales de acceso al Colegio Electoral. Una elección anulada. Ningún triunfo reconocido. Carro completo oficialista. Esa fue la magra cosecha del 43. La terca esperanza quedó plasmada en una frase de Luis Calderón Vega: “Esto era, de cualquier forma, un avance”. Por primera vez, candidatos de la oposición hablaron en la pomposamente adjetivada “más alta tribuna de la patria”. Hasta allí fue posible llegar. La fuerza se impuso en la campaña, en la comisión y en el Colegio Electoral. Sin titubeos. Con el mayor cinismo.

² Partido Nacional Revolucionario (PNR) lo bautizó el Presidente Gral. Calles. Partido de la Revolución Mexicana (PRM) lo rebautizó el también Presidente Gral. Lázaro Cárdenas. El Gral. Manuel Ávila Camacho, también Presidente de la República, sacó al “sector militar” del partido y lo volvió a bautizar como Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El proyecto rechazado

Los candidatos del PAN habían salido a conseguir el voto ciudadano esgrimiendo una plataforma política. Vale la pena recordar los puntos principales de ese documento votado en convención, democráticamente, que marcó el camino para todas las campañas sucesivas de Acción Nacional.

Proponían los panistas reformar los textos legales persecutorios que atentaban contra la libertad de conciencia, de organización y de culto, impuestos a la mayoría católica de los mexicanos; asimismo, postulaban la necesidad de cambiar el artículo 3º de la Constitución, de modo que fuera posible “el desenvolvimiento de la gran obra educativa que es necesidad fundamental de la Nación”. Exigían modificar el 115 Constitucional “para asegurar la autonomía municipal” y los textos que fuesen necesarios para garantizar una “reforma agraria sobre bases no partidistas, no sectarias”, enraizada en la seguridad jurídica para la propiedad familiar ejidal y la propiedad privada de la tierra, en el crédito agrícola sin condiciones de sumisión política y en la libertad de asociación de los campesinos.

También proponía el PAN medidas para impedir la escasez y la carestía, capaces de mantener un costo de la vida “equilibrado y accesible”, entre las que estaban: la estabilidad monetaria, el estímulo a la producción, la no exportación de frutos y productos necesarios para los nacionales, la dinamización de los sistemas de transporte y distribución, la supresión del acaparamiento público o privado y el punto final a la “torpe interferencia estatal”.

El proyecto social, económico y político de los panistas incluía asimismo: salario justo; sistema de seguridad social; agremiación obrera decorosa, útil y respetuosa de las libertades; definición jurídica estricta de las cláusulas de exclusión y mecanismos contra su aplicación abusiva; democratización sindical; definición del Estado como rector, no como propietario de la economía; elaboración de verdaderos presupuestos nacionales así como de políticas

fiscales justas; utilización del crédito público en proporción a las capacidades reales del país; rendición de cuentas de los fondos y negocios estatales, y ley de responsabilidades.

Además, el PAN se comprometía a impulsar la Ley del Servicio Civil que liberara a los empleados públicos de servidumbres partidistas y de la explotación generada por un sindicalismo deformado, estableciera la inamovilidad judicial y dignificara la administración de justicia. Finalmente, proponía reformar el régimen legal e institucional de las elecciones “para garantizar la existencia y el funcionamiento responsable de las organizaciones permanentes que puedan estructurar la opinión pública, y para asegurar de verdad la libertad del sufragio y su efectividad como expresión auténtica de la voluntad nacional”, y ofrecía a los mexicanos practicar desde el Poder Legislativo una “esforzada vigilancia para guardar y enaltecer la identidad y el destino, el ser actual y el futuro de México, tanto en la política interna como en la internacional”.

Estaba pues perfilado el tipo de país que el PAN quería³ y por el que se comprometía a actuar desde la oposición y, más adelante, desde el poder. También quedó claro desde entonces que el gobierno “de la revolución” intentaría por todos los medios mantener el monopolio sobre todos los órganos e instituciones del Estado, y que escollaría cuanto pudiese la modificación, así fuese mínima, de aquéllos en el sentido propuesto por el PAN.

Los primeros cuatro

En 1946, previas convenciones democráticas internas que prefiguraban lo que se quería para el país y que constituyeron otros tantos actos de pedagogía y cultura políticas radicalmente distintos de los oficiales, Acción Nacional presentó 64 candidaturas para diputados y 23 para senadores en veinte estados de la República. Los

³ Todos los datos relativos a las Plataformas Políticas del PAN y a sus iniciativas de ley están contenidos en tres obras. Una, *Memorias del PAN*, en tres tomos, de Luis Calderón Vega, editada varias veces por el propio partido. Otra, en dos tomos, *Plataformas Políticas*, que separa las plataformas para elecciones federales sólo legislativas, es decir, a la mitad del período de gestión del Presidente de la República, de las plataformas presidenciales que son para campañas completas de renovación del Legislativo y el Ejecutivo federales. Finalmente, está la edición de todos los trabajos legislativos del PAN que consta de una decena de volúmenes.

abanderados hicieron lo que les fue posible para acercarse al pueblo y conseguir su voto. Lo que se pedía a los ciudadanos era descomunal: superar todos los obstáculos que ponían el gobierno y su partido a la constitución de la ciudadanía, a la articulación social fuera del Estado. Era difícil empadronarse, era más complicado conseguir las listas de electores, era toda una victoria lograr que se admitiera en las casillas a los representantes del PAN, era casi un milagro obtener de los presidentes de casilla las actas, era a veces un riesgo mayor –laboral y hasta de la vida en las comunidades pequeñas y medianas, sujetas al caciquismo y al control económico oficiales– dar el nombre para cualquier acción opositora. Vamos, a veces hasta se disparaba contra las filas de electores el día de la votación.

Pese a todo, tres candidatos panistas ganaron sus respectivas elecciones y nada pudo hacer el régimen para despojarlos de sus inobjetables, claros triunfos. Fueron el Ing. Juan Gutiérrez Lascurain en el VII Distrito de la ciudad de México; don Antonio L. Rodríguez en Monterrey y don Miguel Ramírez Munguía por Michoacán. Una vez más, el Lic. Aquiles Elorduy peleó con buen éxito su caso en el Colegio Electoral y allí logró el reconocimiento para su victoria en Aguascalientes. La oposición había dado un salto cualitativo: del sólo Colegio Electoral había pasado a la Cámara de Diputados. Los primeros cuatro legisladores de oposición ocuparon sus curules y se dispusieron a trabajar. Había que demostrar a los ciudadanos que, aunque el camino sería largo y empinado, valía la pena recorrerlo.

Incluso antes de la tarea específicamente legislativa, los candidatos panistas habían hecho un papel relevante en el Colegio Electoral de ese año, pues también concedieron credencial para defender sus casos, entre otros, tres destacados dirigentes y fundadores de Acción Nacional: los licenciados Manuel Gómez Morin, Efraín González Luna y Manuel Herrera y Lasso, quienes compitieron respectivamente en Chihuahua, Jalisco y San Luis Potosí. Los discursos de los tres –que constan en el Diario de los Debates–

fueron otros tantos esfuerzos de definición política por demás bien logrados. Pero los tres fueron despojados de sus triunfos. En el terreno, por la fuerza. En el debate, por la maña del mayoriteo envuelto en formalismos.

“La autenticidad de la representación política –expresó entonces González Luna– es la base de la legitimidad y la eficacia del Estado... Es al mismo tiempo la esencia de la democracia. Si el pueblo no está auténticamente representado en el Estado, en las instituciones políticas, no es posible la vida democrática... Lo que en México ha retardado las posibilidades inmensas que en todos los órdenes nuestro país tiene en sí... es precisamente el exclusivismo político...” Y, más adelante, preguntó: “¿Es que no se considera que la Revolución ha llegado a la mayoría de edad en un tercio de siglo de dominio político completo sobre el país, para afrontar serenamente el juicio del pueblo en la lucha democrática?”

Por su parte, el grande y célebre constitucionista Herrera y Lasso demolió en la tribuna los insultos disfrazados de historia con que su contendiente pretendió difamarlo y colgar sambenitos al PAN, y que todavía hoy algunas bocas oficiales u oficiosas repiten: iturbidismo, santanismo, venta del territorio nacional, maximilianismo, asesinato de don Francisco I. Madero... Dijo a este último respecto el abogado panista, con ironía: “Yo asesiné a Madero, de quien fui fervoroso partidario como no lo pudo ser este muchacho que estaba entonces en pañales”.

Por su parte, el maestro y ex rector de la Universidad Nacional –uno de los padres de su autonomía y fundador del PAN–, Manuel Gómez Morin, acusado por el oficialismo de “conservador”, replicó: “Conservador, en el sentido denigrante que le ha dado nuestra vida pública, es un calificativo que no me hiere pero que no acepto. No quiero conservar nada que no merezca ser conservado, y, desgraciadamente, hay tantas cosas en México –la miseria, la ignorancia, la opresión, la falsedad, la mentira, la mordida– que no deben ser conservadas. Desde este punto de vista de todo lo que debemos eliminar

de la vida pública de México, no soy conservador”. Y aducía en su defensa: “Fue para mí un honor haber colaborado en la primera Ley del Impuesto sobre la Renta, hecha en México, medida muy alejada del concepto peyorativo de ‘conservador’. Fue para mí un placer haber colaborado en la primera Ley Orgánica del Banco de México; lo fue especialmente... haber sido el ponente para la primera Ley de Crédito Agrícola en 1926...” En su largo discurso, Gómez Morin retomó los temas de la plataforma de 1943 y anunció lo que sería la obra legislativa de aquellos cuatro primeros diputados de oposición.⁴

Veintidós iniciativas: cero aceptaciones

He aquí las iniciativas de ley presentadas por los legisladores de Acción Nacional, miembros de la XL Legislatura del Congreso de la Unión, en la cual se rompió por fin el monopolio oficialista del Poder Legislativo. Con sólo citarlas y describirlas, puede mostrarse y demostrarse eso que Juan José Rodríguez Prats llama “la congruencia histórica” del PAN.

- 1) De reforma al Art. 27 Constitucional, para proteger por medio del juicio de amparo, la afectación de las tierras de las comunidades, las parcelas de los ejidos, la pequeña propiedad agrícola y las propiedades declaradas inafectables.
- 2) De reforma al Art. 115 Constitucional, para que los ayuntamientos municipales puedan establecer su propio estatuto, manejar su hacienda y disfrutar de personalidad jurídica. Incluye además el Cabildo Abierto para municipios pequeños, y, para todos, la iniciativa popular, el referéndum, la revocación y el voto a las mujeres.
- 3) De reforma a la ley reglamentaria de los Arts. 103 y 107 de la Constitución, para crear el amparo en materia agraria.
- 4) De Ley Reglamentaria del párrafo III del Art. 97 Constitucional, para hacer posibles las investigaciones de la Suprema Corte de Justicia acerca de violación de los derechos humanos, mediante reglas procesales adecuadas.
- 5) De Ley del Registro Nacional Ciudadano, para dotar al país de una lista en que aparezcan los nombres de todos los hombres y mujeres que lleguen a la edad de 21 años, y a éstos de una credencial de elector con fotografía que los acredite como ciudadanos. Esta iniciativa, en su Art. 7, reconocía la ciudadanía y el voto a la mujer, seis años antes de que le fuese otorgado como “conquista revolucionaria”.
- 6) De creación de la Comisión Nacional de Planeación del Campo, para el estudio de los problemas económicos, jurídicos y sociales del trabajo y la vida en el campo, y la formulación de programas para resolverlos.
- 7) De reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, para facilitar a la Cámara de Diputados el estudio y análisis de ese presupuesto.
- 8) De reforma al Art. 60 Constitucional, para el establecimiento del Tribunal Federal de Elecciones.
- 9) De reforma a la Ley Orgánica del Banco de México, para proteger el sistema monetario y de crédito por medio de la restitución a la banca central de su autonomía, así como para reglamentar racionalmente la emisión de moneda.
- 10) De ley sobre empresas en que intervengan el Estado, los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal, para obligar a aquéllas a publicar sus estados de contabilidad y sus balances, así como para promover la liquidación o el traspaso de empresas que no sean de utilidad pública y para crear una comisión del Congreso que

⁴ Es obvio que existe una influencia fuerte del pensamiento social católico en la doctrina y en las iniciativas de ley del PAN. Sin embargo, el partido nunca se consideró “partido católico” ni “partido de los católicos” ni mucho menos partido “de la Iglesia católica”. Pueden empero rastrearse elementos de la tradición social católica en todos sus documentos. De las encíclicas sociales de los Papas, de pensadores como el obispo Von Ketteler, Rosmini, Maritain, Mounier, Puesch, Von Nell-Breunning, etc. Pero también pueden hallarse rastros del pensamiento liberal. En la fundación del PAN convergieron católicos, liberales, ateos, agnósticos, positivistas, viejos revolucionarios mexicanos decepcionados del curso tomado por el movimiento de 1910, etc.

investigue en este ámbito para poder legislar al respecto.

- 11) De ley que prohíbe actividades indebidas en el mercado de valores, para proteger al Banco de México y a otros organismos del Estado, de aquellas operaciones en que se obliguen a adquirir valores públicos a un precio determinado de antemano, en fecha que fije el vendedor.
- 12) De ley para derogar el impuesto de 15% ad valorem sobre importaciones.
- 13) De ley para establecer el servicio nacional de selección y desinfección de semillas para la siembra, a cargo de brigadas de voluntarios.
- 14) De ley que crea la Comisión de Estudio del Seguro Social, para analizar la documentación del IMSS, investigar a sus funcionarios, así como para pedir cuentas que permitan determinar la situación financiera y administrativa, así como conocer el funcionamiento y los resultados del Instituto.
- 15) De reforma a la Ley General de Vías de Comunicación, para que los particulares puedan prestar durante tres años el servicio de carga en las carreteras del país.
- 16) De ley para el fomento de la pequeña irrigación.
- 17) De reforma a la Ley Federal del Trabajo, para poner al día instituciones como la huelga, el sindicato, el escalafón, de modo que se eviten desviaciones que perjudican a trabajadores y empresas.
- 18) De Ley de Crédito para la Producción Rural.
- 19) De reforma a la Ley de la Administración de los Ferrocarriles Nacionales, para equilibrar los derechos de los trabajadores con la posibilidad de una administración eficaz.
- 20) De Ley Electoral de Poderes Federales, que incluye el Consejo Federal del Sufragio y otros organismos electorales integrados por ciudadanos independientes.
- 21) De Ley de Partidos Políticos, para crear las reglas de formación, organización y funcionamiento de partidos políticos nacionales.

- 22) De reforma al Art. 60 Constitucional, para acabar con la autocalificación de los diputados y senadores en las propias Cámaras, y crear un Tribunal Federal de Elecciones.

El destino de estas iniciativas fue variado, pero en el momento en que fueron presentadas la mayoría de ellas no mereció siquiera dictamen. Hubo alguna que no fue incluida en el Diario de los Debates –la que deroga el impuesto a las exportaciones–. La que ampliaba las facultades del Legislativo en materia de revisión del Presupuesto de Egresos fue rechazada con el argumento de que “eso de que el Congreso tenga una función de control sobre los Presupuestos, es una teoría muy desprestigiada”. Así lo dijo un diputado oficialista de apellido Santoyo. La de voto a las mujeres encontró el rechazo oficial en nombre de la posible manipulación del voto femenino por los curas, en el confesionario. Otras fueron incluidas parcialmente en iniciativas presidenciales y algunas más lanzadas como propias del PRI treinta o cuarenta años más tarde.

Padrones y ciudadanas

En 1949 se consiguió el reconocimiento para cuatro triunfos de candidatos a diputados. Fueron Juan José Hinojosa en Monterrey, Jaime Robles en Jalisco, Gonzalo Chapela en Michoacán y Eduardo Facha en el Distrito Federal. Cabe recordar, empero, que el padrón electoral fue entregado al PAN sólo cinco días antes de la elección, lo que impidió revisarlo y proponer correcciones. El día de los comicios se impidió incluso levantar actas a los notarios públicos, que en algunos casos fueron amagados por pistoleros en las casillas. El PAN acudió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para exigirle que investigara el fraude electoral.

Estos diputados panistas insistieron en la demanda de que fuesen dictaminadas las iniciativas presentadas por sus predecesores, puestas por el oficialismo en lo que se llamó desde entonces “la congeladora”. Además, entre otras muchas, presentó una iniciativa de Ley de

Garantías del Trabajador en el Sindicato, para “impedir que el Sindicato pretenda conculcar las libertades esenciales de pensamiento, de convicción del trabajador como hombre, como jefe de familia y como ciudadano. En la discusión de una iniciativa del Ejecutivo en materia electoral, el diputado Chapela objetó el Art. 60, que fijaba como requisito para votar el de ser varón: “Ya es tiempo de que nos resolvamos a igualar democráticamente a la mujer con el hombre”. Era el mes de noviembre de 1951.

No fue extraño en aquellos días ni mucho tiempo después –a mí mismo me tocó escucharlo en los años sesenta– que el oficialismo priísta ofreciera supuestos argumentos “modernos” para rechazar propuestas del PAN, siempre calificadas de “reaccionarias”, “conservadoras”, “antirrevolucionarias” e incluso “antipatrióticas”. Baste recordar una anécdota: a la objeción panista de que una ley contenía contradicciones, el orador del PRI respondió que, como ya estaba superada la “lógica medieval” por la “lógica dialéctica”, las contradicciones eran no sólo admisibles sino signo de progreso.

Los 5 de la XLII y los 6 de la XLIII

Para el período 1952-1955 llegaron a la Cámara de Diputados cinco candidatos del PAN: los licenciados Felipe Gómez Mont y Eugenio Ibarrola Santoyo, por el Distrito Federal; el también abogado Ramón Garcilita Partida, por Jalisco; los asimismo licenciados en Derecho Francisco Chávez González (Michoacán) y Manuel Aguilar Salazar (Oaxaca). Tuvieron enfrente a 156 legisladores gubernamentales que prácticamente sólo defendieron y aprobaron iniciativas del Ejecutivo.

Los panistas presentaron en octubre de 1953 una iniciativa para reformar la fracción XXVIII del Art. 73, y la IV del 74 de la Constitución, con el propósito de establecer expresamente la prohibición al Ejecutivo para entregar por cualquier título bienes o fondos públicos para financiar empresas privadas. Asimismo, facultaba al Congreso para consignar a quienes actuaran contra

tal prohibición, y obligaba al Ejecutivo a informar anualmente acerca de las cuentas de los organismos de participación estatal. La diputación del PAN logró la suspensión de la discusión de la Ley Orgánica del Territorio Sur de la Baja California, pues contenía varios artículos inconstitucionales. No hubo casi más apertura que ésta.

A la XLIII (1955-1958) accedieron Patricio Aguirre, Manuel Sierra Macedo y Alfonso Ituarte Servín por el Distrito Federal; Manuel Cantú Méndez por Oaxaca; Jesús Sanz Cerrada por Chihuahua y Federico Sánchez Navarrete por Morelos. Recordemos que, para entonces, se entregaba el Presupuesto de Egresos con un máximo de 15 días de anticipación para ser discutido en la Cámara, que los diputados del PAN exigieron que fuese dado a conocer antes por medio de una iniciativa y que la mayoría priísta consideró que bastaban los 15 días y dio carpetazo al proyecto. En octubre de 1956, el ejército soviético entró en Hungría y aplastó el movimiento popular que se enfrentaba a la opresión comunista. Sólo Acción Nacional, en la Cámara, condenó los hechos y exigió al gobierno romper relaciones con el régimen “títere” de Budapest. En 1968, sólo el PAN condenaría la agresión represiva contra la Universidad Nacional Autónoma de México.⁵

Cabe evocar la iniciativa de ley presentada por esta diputación panista con el propósito de penalizar “la indebida disposición de fondos públicos y el uso indebido de medios de acción del Poder Público para fines políticos y electorales”, especialmente para el sostenimiento del partido oficial y las campañas de éste, así como para apoyar a “partidos” que se hacen parecer como de oposición. Como es imaginable, el proyecto quedó en algún cajón, y el entonces

⁵ En 1968 el gobierno trató de convencer al PAN de que apoyara las acciones represivas, en nombre del “interés nacional”. El PAN tomó la decisión de denunciar las acciones policíacas contra los estudiantes y la irrupción de las fuerzas armadas en el recinto universitario. El PRI, por boca entre otros de Porfirio Muñoz Ledo, sostuvo lo correcto de la represión contra los universitarios llamados “de izquierda”. Es notable recordar que más tarde, en 1986, Muñoz Ledo y aquella “izquierda” marcharon juntos para pedir al gobierno que hiciera un “fraude electoral patriótico” para evitar que el PAN ganara la elección de gobernador de Chihuahua. Ahora, buena parte de aquella “izquierda” y el antiguo priísta encabezado por Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas (durante cuyo gobierno como priísta en Michoacán hubo no pocos fraudes electorales), se reúnen en el PRD o Partido de la Revolución Democrática, que se presenta al mismo tiempo como heredero de la “izquierda” y del priísta “auténtico”. En 1968, tampoco Cárdenas condenó la represión. Sólo la condenó el PAN.



llamado Partido Popular recibió ilegalmente, pero sin problema alguno, recursos del erario público, según lo denunciaron los propios legisladores del PAN. Estos señalaron asimismo como irregular e indebido el uso –en 1958– “de aviones oficiales y del Banco de México por el candidato oficial a la presidencia”.

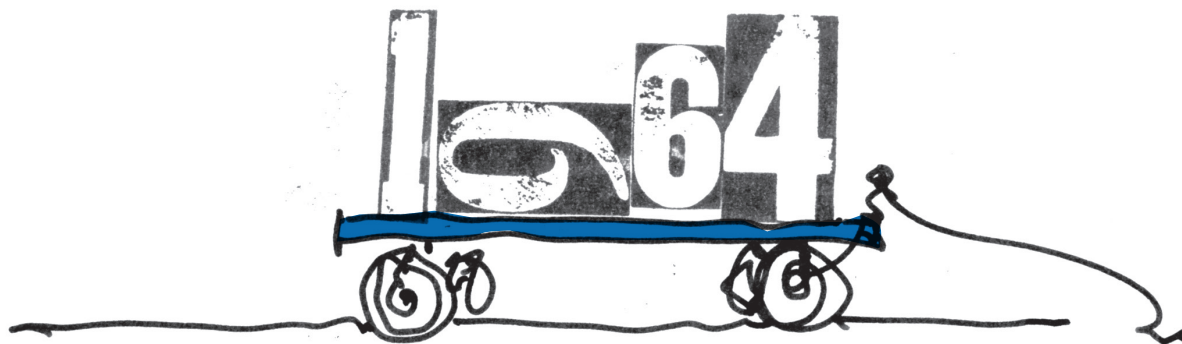
1958: la última frontera

Además de postular candidato a Presidente de la República, el PAN postuló en 1958 candidatos a diputados federales –139 para 162 distritos– y a senadores (50 de 64 posibles). El 27 de mayo, un mes antes de que concluyera la campaña, Acción Nacional retiró a su representante ante la Comisión Federal Electoral porque ésta violaba su propio reglamento y, en acuerdo con el PRI, rechazaba “toda iniciativa tendiente a lograr una elección limpia”. A pesar de esto, los abanderados panistas siguieron en la lucha electoral. El inmenso número de irregularidades durante el proceso y el día de la votación hizo decidir al PAN el retiro de todos sus representantes en todos los organismos electorales

federales, estatales, distritales y municipales, incluido el Colegio Electoral.

Voceros gubernamentales acusaron entonces al PAN de “subversión” y convocatoria a la violencia. En realidad, Acción Nacional protestaba así contra la prohibición de organizar y realizar reuniones políticas después de las elecciones, obvia violación al Art. 9 de la Constitución. Grupos de choque del PRI agredieron a los panistas y ciudadanos que acudieron a manifestaciones de protesta, especialmente en Guadalajara.

Ninguno de los ocho panistas a los que se les reconocieron triunfos y curules en la Cámara de Diputados participaron en la sesión en que se declaró Presidente Electo a Adolfo López Mateos. El Comité Ejecutivo Nacional del PAN ordenó a los diputados electos no acudir al Congreso. Cuatro acataron la orden. Cuatro tomaron posesión de sus cargos. El gobierno hizo hacer leyes para penalizar con pérdida de registro como partido político al que, en lo sucesivo, se retirara del modo que lo hizo el PAN. También creó la representación proporcional bajo el



nombre de “diputados de partido”, que empezó a funcionar en 1964.

Esta nueva versión de la “ampliación” también nació sucia: el Colegio Electoral de ese año regaló a los partidos Popular Socialista (PPS) de Lombardo Toledano, y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), curules a las que de acuerdo con la ley y las cifras oficiales no tenían derecho. En efecto, se requería un porcentaje mínimo de la votación nacional (2.5%) para tener derecho a diputados de partido, pero el PPS sólo consiguió el 1.3% y el PARM el 0.7%.

A la ampliación obligada siguió pues la ampliación falsificada. Lo que el régimen priísta dejó de poder conseguir por la fuerza, comenzó a tratar de obtenerlo por la maña. Lo que ha sucedido después no me toca contarlo a mí. Lo narrarán otros. Pero es un hecho que cada vez le resulta menos útil al gobierno la maña, el truco, la falsificación, la simulación. Hoy, ni siquiera puede asegurarle a sus socios políticos porcentajes adecuados de votos, porque necesita acumular para el PRI todos los sufragios que pueda para no perder el control del Congreso.

De todos modos, lo que puede concluirse de lo pasado y del presente, así como de la lentitud de nuestra mexicana transición, es que es mucho más fácil y rápido pasar de una dictadura a una democracia, que de una falsificación a una realidad democráticas, de instituciones y leyes existentes pero no vigentes a normas e instancias que tengan tanta realidad en los hechos como en las palabras.

Pero, como dijeron los panistas de 1943 —cuando lo que lograron fue únicamente acceder al Colegio Electoral para defender los casos de un puñado de mexicanos, humillados y ofendidos por el fraude y la impotencia, por la maquinaria priísta con aspiraciones totalitarias y prácticas autoritarias disfrazadas de legalidad y revolución— algún avance hay y sería tan necio como suicida negarlo y, sobre todo, pensar y actuar como si no lo hubiese. Esto es válido incluso cuando ese avance sólo fuese igual o semejante a aquél que alguna vez definió el Cardinal Wysinski, de Polonia, con estas palabras: “Es un progreso político hacer pasar a un gobierno autoritario del cinismo a la hipocresía”. ■

Representación política. Reforma al sistema electoral

“La única democracia que hacemos objeto y bandera de nuestro anhelo político, es aquella que se cifra en la permanente y cierta subordinación del Estado a la Nación, y entiende a ésta como comunidad social máxima creada por una unidad superior de tradición y de destino, y como medio propicio de realización en ella del Bien Común y del fin último de perfeccionamiento y salvación de cada uno de sus miembros”.

Partido Acción Nacional, Consejo Nacional 1941

Reforma del sistema electoral. Necesidad de la reforma

Entre los muchos y muy graves problemas que aquejan a México y reclaman con urgencia la atención y la acción perseverante y decidida de los ciudadanos, hay uno que exige inmediato cuidado y que puede ser objeto de solución también inmediata y relativamente fácil.

Ese asunto es el del régimen electoral. Sólo la abrumadora cadena de infortunios que sobre México ha pesado desde hace años, puede explicar que exista en nuestro país, consagrado como sistema legal, un procedimiento electoral que es inepto para dar organización adecuada a la elección de gobernantes, ese aspecto mínimo de la intervención ciudadana en el Estado, y constituye, además, Un mecanismo de fraude y de violencia que hace imposible la función electoral y condena al pueblo mexicano a la impotencia cívica, -abandono de los deberes y derechos elementales de la ciudadanía, sumisa entrega resignada en manos de los que acampan en el Poder-, o a la desesperación de conspiraciones y revueltas.

El voto no es una panacea. Ni siquiera es la expresión. esencial del derecho y del deber ciudadanos. Las más graves cuestiones de la Patria y las que atañen a la dignidad esencial de la persona, no están sujetas a votación ni se pueden’ resolver por medio del voto. El problema político y social de México no depende, tampoco, de un mecanismo electoral cualquiera ni de sus resultados. Es más hondo y en todos sentidos rebasa las posibilidades que el mayor optimismo puede atribuir a la función electoral. Esta no tiene otro alcance que el de un procedimiento técnico, simplista y limitado, para alcanzar un número restringido de objetivos, para resolver con economía social de esfuerzo algunos de los asuntos que forman la vida pública y que exigen decisiones de la colectividad entera.

Para reordenar justamente la vida pública de México conforme a nuestra verdadera vocación política y a la naturaleza social verdadera de nuestro país, será necesario hacer una transformación profunda de la estructura jurídica que encauza la vida política y social de la Nación.

Pero esa tarea, que no es posible olvidar, reclama un largo esfuerzo de preparación, y mientras puede ser cumplida, es indispensable evitar que se siga consumando ante nosotros, con la complicidad de nuestra indiferencia o en la vergüenza de nuestra ineptitud, la burla constante de la más clara voluntad colectiva y de los principios esenciales en que nuestro actual sistema constitucional se funda.

Por ello, para evitar que se mate el espíritu cívico a fuerza de falsificaciones y de violencias, para garantizar en bien de la Nación un contacto siquiera sea elemental entre ella y el Estado, para defender el decoro ciudadano, “Acción Nacional”, conforme a la decisión tomada por su Consejo, propone a la Nación la exigencia de una reforma inmediata del régimen electoral, basando esa reforma en las orientaciones que en seguida se exponen brevemente, que son de fácil establecimiento, que han comprobado en otras partes su eficacia, que no pugnan con la naturaleza social y política de México y que permitirán, por lo menos, que el voto pueda ser objetiva y claramente organizado, expresado y computado.

Consejo electoral

Es indiscutible, desde luego, que todo el funcionamiento administrativo del sistema electoral, tanto en lo que concierne a la elaboración del censo y a la comprobación del derecho de voto, como al establecimiento de las casillas donde el voto habrá de depositarse, y a la recepción y al recuento objetivo y material de los votos depositados, no es función que deba estar encomendada a las autoridades ordinarias, ni menos aún, a los gobiernos municipales que por haber sido indebidamente encargados de esas funciones electorales, han perdido su autonomía y su decoro y se han convertido en simples siervos corrompidos de las mafias políticas en el Poder.

Por ello proponemos en primer término la creación de un órgano autónomo, el Consejo Electoral, que tenga independencia plena respecto de los demás órganos del Estado, y que

se encargue, fundamentalmente, de la formación del censo ciudadano, de la expedición de las credenciales ciudadanas, de la instalación y constitución de las casillas cuando llegue el momento de la elección, del recuento objetivo de los votos materialmente depositados en esas casillas, de la conservación de la documentación respectiva, del registro de los partidos permanentes, y del funcionamiento completo del servicio electoral.

El Consejo no calificará las elecciones, por supuesto. Se limitará simplemente, como queda dicho, a garantizar su posibilidad y la autenticidad de sus resultados numéricos.

Para hacer eficaz su intervención, el Consejo deberá tener, además, el mando de las fuerzas armadas el día de la elección, y el derecho de proseguir, sin intervención del Ministerio público ordinario dependiente del Ejecutivo, todas las acciones penales necesarias para la indagación y el castigo de los delitos cometidos en las elecciones o con motivo de ellas.

El Consejo deberá estar formado por ciudadanos probos, que se hayan distinguido por su independencia frente al Poder público, por su desinterés, y por su valor civil. Los miembros del Consejo serán designados con especiales garantías de selección cuidadosa y durarán en sus cargos 10 años a fin de asegurar su completa independencia. El Consejo, además, tendrá presupuesto autónomo para cubrir todos los gastos originados por su funcionamiento.

Credencial ciudadana

Proponemos, también, el establecimiento de la Credencial Ciudadana, de manera que todo mexicano en ejercicio de sus derechos de ciudadano, deba tener esa credencial que expedirá el Consejo Electoral en cada una de las circunscripciones que la ley establezca. En la credencial, que será hecha a semejanza de las que se usan ya para otros objetos -licencia de manejar vehículos, por ejemplo-, se harán constar, la fotografía del interesado, su nombre, el número de la credencial, la circunscripción electoral respectiva, la

fecha y el lugar de expedición, y la firma del funcionario autorizante.

Las credenciales expedidas, serán las que sirvan de ha- se para la formación del censo electoral, por lo que éste no podrá ser en ningún caso falsificado y tendrá que corresponder exactamente a las credenciales expedidas a los ciudadanos en cada circunscripción electoral.

Será obligatorio para cada ciudadano tener al corriente su credencial, y ni el derecho de voto ni ningún otro derecho inherente a la ciudadanía podrán ejercerse por quien debiendo tener la credencial ciudadana, carezca de ella.

Partidos políticos

El sistema electoral vigente sólo concibe a los partidos como clubes electorales para postular un candidato y desaparecer una vez pasado el acto electoral.

Este es un error gravísimo porque hace imposible la existencia organizada de la opinión pública y permite tanto la falsificación de esa opinión pública por auto postulaciones y por camarillas, como la creación de partidos oficiales que hacen del gobierno una facción para suplantar la actividad ciudadana, desorganizada, confusa y fácilmente traicionada por la falta de partidos verdaderos.

Proponemos por ello, en consecuencia, que sólo tengan derecho a intervenir en los actos electorales, en el funcionamiento del mecanismo electoral, los partidos políticos permanentes, con organización firme y con arraigo en la opinión pública.

Esos partidos deberán tener un programa declarado y órganos ciertos y responsables de decisión y dirección; se registrarán en el Consejo electoral y sólo serán considerados como permanentes cuando tengan más de 3 años de existencia antes de la fecha de la elección en que pretendan intervenir, y siempre que en esos 3 años hayan tenido actividad política y publicado un periódico por lo menos mensual. Para los actos electorales de carácter nacional, los partidos deberán comprobar que cuentan por lo

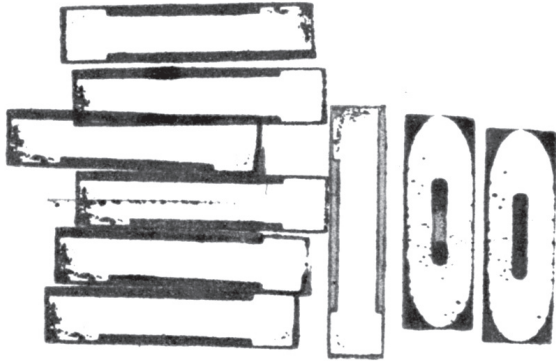


menos con 10,000 miembros activos en la República y que tienen centras activas por lo menos en diez de las Estados.

Sólo aquellas partidos que cumplan esas requisitas, podrán postular candidatos e intervenir en el proceso de las elecciones.

Es de la mayor importancia nacional la creación de este régimen de partidos verdaderos. Ellos san, si corresponden realmente a convicciones auténticas, la escuela de las hombres públicas, el sitio donde éstos deben prepararse, vincularse con la opinión, darse a conocer por su capacidad y par su abnegación en el servicio de los intereses nacionales. Ellas son, además, .ocasión de estructurar las fuerzas políticas reales que pueden dar vida y vigencia verdadera a las normas pe nuestra Derecho Público; y limitar con justicia y .orientar con rectitud la actividad del Estado.

En el sistema constitucional actual de México, sólo la existencia de estos partido puede reducir el peligro del dominio violenta de una facción sectaria, el aniquilamiento de la vida ciudadana, el grave riesgo de error en la selección de candidatos, y el lamentablemente reiterado de la traición impune o del desdén insultante a la opinión nacional.



Cómo debe hacerse la votación

Funcionando ya el Consejo electoral, y merced a la expedición de las credenciales ciudadanas, habrá la posibilidad de mantener un censo permanente, público y fácilmente comprobable, en vez del censo deliberadamente falsificado o hecha sin preparación alguna, que hasta ahora ha sido la base del sistema de burlas que es la elección. Las ciudadanos mismos, por su deber y por su conveniencia, harán que ese censo se mantenga al día, y la intervención de los partidos políticos permanentes, fortaleciendo y asegurando la independencia del Consejo electoral, cuidará de que el censo corresponda exactamente a las credenciales ciudadanas y que éstas sean expedidas con absoluta imparcialidad.

Al llegar una elección, el Consejo electoral anunciará con la anticipación debida los lugares en que habrán de instalarse las casillas, y la instalación de éstas no será asunto de lucha ni que deje a los votantes a merced de la violencia y del engaño como ahora sucede, sino que estará confiada exclusivamente al representante del Consejo electoral y a los representantes de los partidos permanentes que en la elección intervengan.

En cada casilla sólo tendrán derecho a votar

los ciudadanos que estén incluidos en el censo y, al depositar su voto, entregarán al representante del Consejo electoral su credencial ciudadana.

Será inútil, por lo tanto, que las facciones pretendan rellenar las urnas electorales con votos falsos, puesto que sólo contarán los votos correspondientes a las credenciales entregadas al representante del Consejo. Será inútil, también, el robo de urnas, pues ello no servirá a quien pretenda hacer tal robo sino para anular la elección y hacer que se repita en la casilla en que el robo hubiere ocurrido. No pudiéndose así, ni suplantar ni falsificar votos; no siendo útil ya el robo de las urnas, desaparecerá el oprobioso espectáculo que hasta ahora ha sufrido México con motivo de la instalación de las casillas y del depósito, la recepción y la guarda de los votos en ellas.

Terminada la elección en cada casilla, la labor material de contar los votos y de hacer constar el resultado de ese recuento, se cumplirá con la intervención del funcionario del Consejo Electoral que haya instalado la casilla y de los representantes de los partidos que hayan intervenido en la elección. No podrá intentarse la falsificación del recuento, porque el número de votos debe corresponder con el número de credenciales que hayan sido recogidas por el representante del Consejo electoral.

Si el número de votos depositados en una casilla es muy inferior al de ciudadanos que debieron votar, la elección se anulará y será repetida en la casilla de que se trate para quitar con ello la posibilidad de que se impida a los ciudadanos el ejercicio de su derecho.

Todo el proceso se limitará, pues, a una serie de actos materiales, objetivos, sin lugar a las pugnas violentas que hasta ahora han existido, y volviendo muy difícil o muy peligrosa, o definitivamente inútil toda labor de falsificación y de suplantación, o todo acto de violencia. Ni censos de contentillo, ni casillas de encerrona, ni gavillas de pistoleros, ni fuerzas públicas actuando como cómplices de una facción a pretexto de cuidar el orden.

Se tendrá, con ello, la garantía mínima de lograr que los votos sean efectivamente depositados y computados. y aunque después, al calificarlos, una facción cualquiera! en el Colegio electoral pretenda desfigurar con chicanas el resultado objetivo de la elección, éste será conocido por la Nación y ella podrá juzgar de la calificación que los colegios electorales hagan y reaccionar organizada y eficazmente contra tal calificación cuando sea contraria a la voluntad ciudadana.

Medidas complementarias

Con el propósito de eliminar o reducir los peores defectos que invalidan el sistema electoral, proponemos también algunas medidas complementarias. Estas son, muy brevemente descritas, las siguientes:

Elección Proporcional.- El peor de los monopolios, raíz y fuente de todos los demás, el monopolio de la vida pública por un grupo faccioso, está hoy rodeado de toda clase de garantías y de seguridades, entre las que se cuentan, fundamentalmente, las derivadas del absurdo sistema electoral.

Por otra parte, se ha reconocido siempre como uno de los mejores paliativos de los males inherentes al sistema democrático de resoluciones por mayoría, el de dar representación a las minorías significadas.

Por ello proponemos que se implante en México el sistema de la elección proporcional para todos los casos de designación de cuerpos colegiados de elección popular, como la Cámara de Diputados, por ejemplo.

De acuerdo con este sistema, la elección de los diputados se hará por Estados. En cada Estado, cada uno de los partidos que en la elección intervengan presentará una lista con un número de candidatos igual, al número de diputados que al Estado corresponda elegir. Los ciudadanos votarán por las listas y no por candidatos aislados. De esta manera, si en todo el Estado hay que elegir 10 diputados por ejemplo, y se han presentado 3 listas, obteniendo la primera el

60% de los votos y un 20% cada una de las otras dos, serán declarados electos los primeros 6 diputados que figuren en la lista que haya obtenido la votación más grande, y los dos primeros candidatos de cada una de las listas que haya obtenido el 20% de la votación.

Así se logrará romper el monopolio ya dicho de una facción sobre el Poder público. Así se logrará llevar al Congreso de la Unión, la voz de todas las minorías significadas de la opinión nacional. Así, en suma, se podrá tener, hasta donde lo permite el sistema constitucional vigente, la certeza de un gobierno que no esté irremediablemente desligado de la opinión, y que represente, con un grado mayor de autenticidad, a todos los elementos que forman la Nación.

Voto Plural.- Los jefes de familia, por su mayor responsabilidad, que normalmente implica una más completa madurez de juicio, ya que de ellos dependen no sólo su suerte, sino la vida y el porvenir de sus hijos, deben tener un voto plural de mayor valor que el que corresponde al célibe. Como simple punto de referencia para calificar la importancia de ese voto, proponemos que se multiplique por el número de hijos menores no emancipados que dependan del padre. Además, para el caso de que el padre no exista o no pueda votar, reconociendo a la familia su unidad y su importancia como elemento esencial de la sociedad, proponemos que ese voto plural pueda ser ejercitado por la madre, o por el hermano o por la hermana mayor de quienes dependan los demás miembros de la familia, o por quien tenga la responsabilidad moral, jurídica y económica de ella.

La Iniciativa, el Referéndum y la Revocación.- En la actual organización del Estado, los ciudadanos sólo pueden tener intervención jurídica en la vida pública, el día de las elecciones. Pasado ese acto, no hay vinculación jurídica establecida entre el pueblo y el gobierno, y de ello derivan males muy graves. Para remediarlos, proponemos procedimientos bien probados que organizan la posible intervención ciudadana en la vida pública con eficacia, jurídica inmediata.

Esos procedimientos son: la Iniciativa, en virtud de la cual todo grupo importante de ciudadanos puede presentar al gobierno iniciativas y hacer que los órganos competentes del Estado conozcan y estudien esas iniciativas y públicamente 'den a conocer el resultado de sus deliberaciones sobre el particular. El Referéndum, en virtud del cual, cuando así lo pida un grupo considerable de ciudadanos, pueden evitarse la promulgación de una ley o de una medida administrativa cualquiera, o su vigencia o ejecución, hasta que esa ley o esa medida sean sometidas al cuerpo electoral para saber si éste las aprueba o no. La Revocación, por último, mediante la cual el cuerpo electoral puede destituir de su cargo a un funcionario cualquiera de elección popular, a moción substanciada del número significativo de ciudadanos que fije la Ley.

Estas son, en sus líneas generales, las reformas del sistema electoral más indispensables para hacer de él, por lo menos, un procedimiento que permita conocer la voluntad ciudadana y que garantice una vinculación, siquiera sea elemental; pero verdadera, entre el pueblo y el gobierno.

No se trata de instituciones desusadas, extraordinarias. sino de instituciones ya probadas, practicadas en muchas partes, compatibles con nuestro sistema político constitucional.

Sería un grave error, precisa repetirlo, pensar que éstas o cualesquiera otras reformas electorales puedan significar una solución para los males sociales y políticos que agobian a México. La actividad electoral, lo hemos dicho ya, no tiene otro alcance que el de un medio técnico, notoriamente simplista y limitado, para resolver con economía social de esfuerzo, algunos de los asuntos de la vida colectiva.

Podrá el Consejo Electoral ser ocasionalmente deficiente o 'corrompido. Podrán los partidos anquilosarse, perder el contacto vivificante con la opinión, volverse maquinaria muerta o instrumento de apetitos; podrá dejarse de cumplir la ley por falta de espíritu ciudadano para animarla o por el empleo brutal de la fuerza; mas

no será ya entonces la ley misma, causa directa, ocasión inmediata, como lo es ahora, de la mistificación y del atentado. Seguirá siendo cierto que mientras no haya una ciudadanía alerta, claramente orientada por el recto conocimiento de los mejores intereses nacionales, siempre resuelta a luchar por el Bien Común, no podrá México contar con un gobierno honrado y capaz; quedarán vivos todos los demás problemas que presenta la estructuración del Estado para hacer compatibles la autoridad que impulse, dirija y regule con elevación la vida colectiva, y las libertades concretas que aseguren y fomenten la dignidad de cada persona. No se habrán resuelto, en suma, ni es ese el propósito, las cuestiones de fondo, políticas, económicas, sociales, de la República. La organización del servicio electoral no alcanza a tanto y tiene un fin estrictamente reducido.

Pero reconociendo y proclamando estas limitaciones graves de todo régimen electoral, es indispensable que la opinión pública exija que ese régimen sirva, por lo menos, para lo que sí puede y debe servir, y que, sobre todo, deje de ser con apariencia legal, la burla y el fraude constantes que ha sido hasta ahora.

Las medidas propuestas son fácilmente realizables. Indudablemente tienden a limpiar y dignificar nuestra vida pública, a dar mayor posibilidad al acto electoral, más autenticidad a la elección y un carácter más genuino a la representación política. Contra su adopción, o contra la adopción de otras medidas semejantes que tiendan al mismo propósito, sólo pueden oponerse quienes tengan interés fincado en que se conserve el monstruoso y degradante sistema actual.

El gobierno que se niegue a establecer las reformas indispensables para dar a la representación política esa garantía mínima de autenticidad por nosotros propuesta, se acreditará con ello, y sin excusa posible, como un gobierno irremediamente sometido a los intereses más hostiles a la Nación.

Bases para la reforma

L.-El consejo electoral

1. Se propone el establecimiento de un organismo descentralizado con carácter nacional, permanente y autónomo, encargado de la preparación, manejo y vigilancia del mecanismo electoral.
2. Dicho organismo que se denominará Consejo Electoral, no tendrá facultades decisorias o de calificación en, lo que toca al resultado de la elección, sino que su labor se concretará a lo siguiente:
 - a) Formación y revisión del Censo Electoral.
 - b) Expedición y resello de la credencial ciudadana.
 - c) Formación de las listas de votantes.
 - d) Organización y vigilancia de las elecciones.
 - e) Expedición de las credenciales de los candidatos.
 - f) Registro de los partidos políticos y comprobación, de sus actividades.
 - g) Recepción y cómputo de las votaciones en los casos de referéndum y revocación.
3. El Consejo Electoral estará integrado por siete miembros, designados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado. Los consejeros durarán en su encargo diez años. No podrá ser separado de su cargo un miembro del Consejo antes de la terminación de su período, salvo causa justificada y previo un proceso en toda forma.
4. Los Partidos Políticos nacionales y permanentes y específicamente los de oposición, deberán tener ingerencia proporcional eficaz en la formación de las listas que el Presidente de la República propondrá al Senado para la integración del Consejo Electoral.
5. El Consejo designará sus dependencias auxiliares y fijará la competencia geográfica de éstas.
6. Para ser miembro del Consejo Electoral se requiere:
 - a) Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos.
 - b) Ser de reconocida honorabilidad.
 - c) Haberse caracterizado por su independencia frente al Poder y por la rectitud de su vida.
 - d) Ser de reconocido valor civil.
 - e) Tener 45 años de edad por lo menos.
 - f) No estar incluido en alguna de las causas de indignidad o incapacidad, señaladas en estas Bases.
7. El Consejo será dotado de una renta propia, no susceptible de reducción, y el presupuesto de egresos de la Federación incluirá una partida global para su sostenimiento, sin perjuicio de los demás ingresos que por otros conceptos obtenga de acuerdo con la Ley.
8. El Consejo Electoral deberá rendir al Congreso cuenta comprobada de su gestión administrativa cada año.

II. La credencial ciudadana

1. Se propone el establecimiento de la credencial ciudadana, como base del ejercicio de los derechos políticos de todo ciudadano, de tal suerte que la obtención de esa credencial no represente sólo un derecho para el ciudadano mexicano, sino también un deber.
2. Dicha credencial será expedida por el Consejo Electoral, por conducto de sus dependencias, las que no podrán negarse a extenderla a quien conforme a la Ley tenga derecho para pedirla. La negativa podrá ser recurrida ante el propio Consejo y la confirmación de tal negativa podrá atacarse mediante el juicio de garantías.
3. La credencial ciudadana deberá extenderse por duplicado y el original se imprimirá en una placa

metálica en la que figurarán la fotografía del interesado, su firma, .el número de la credencial, el nombre completo del beneficiario, la circunscripción electoral de su domicilio, la fecha y el lugar de expedición Y la firma del funcionario autorizado para ello.

4. Esta credencial deberá ser resellada cada año, estando sujetos la expedición y el resello, al pago de un derecho que en ningún caso excederá de un peso.
5. El Consejo Electoral llevará en sus oficinas un registro minucioso de todas las credenciales y, al expedir éstas, recabará las huellas digitales del interesado y todos los datos adicionales que puedan servir para su identificación.

III. Los sujetos activos del voto

Debe reconocerse el derecho de votar a todos los ciudadanos mexicanos en quienes no concurren causas de incapacidad o indignidad.

IV. Los sujetos pasivos del voto

1. Para ocupar un cargo de elección popular, se requerirá, además de los requisitos específicos que el puesto exija, ser ciudadano mexicano, estar en pleno goce de sus derechos, tener suficiente instrucción y haber desempeñado con buena reputación de honradez y aptitud, un trabajo, oficio o profesión lícitos, antes de la designación.
2. Se tendrán como incapacidades para ser electo:
 - a) Estar en servicio activo en el Ejército o haberse separado de dicho servicio dentro de un plazo inferior a tres años antes de la elección.
 - b) Ser Secretario de Estado, Gobernador, o Jefe de .Policía, a menos que el interesado se haya separado definitivamente de esos cargos seis meses antes de la elección.
 - c) Ser miembro de los Cuerpos Directivos de los Sindicatos o de las Centrales Obreras o de las Organizaciones Patronales, a menos que el interesado se haya separado definitivamente de esos cargos un año antes de la elección.
3. Se reputarán indignos de ser electos:
 - a) Quienes hayan sido condenados en sentencia firme por un delito infamante.
 - b) Quienes hayan cometido delitos contra la Ley Electoral, también declarados culpables por sentencia firme.
 - c) Quienes hayan participado en arreglos para someter la Nación, o cualquiera parte de ella, al dominio de Estados Extranjeros, o para separar de ella alguna de sus partes.

V. El proceso electoral

1. Tres meses antes de la elección, el Consejo Electoral deberá tener listo el censo y haber publicado éste poniéndolo además a la vista de los Partidos Políticos. Estos podrán atacar el censo por haberse incluido o excluido indebidamente algún elector. Contra la resolución del Consejo, habrá juicio de garantías.
2. Con anticipación no menor de 15 días a la fecha de la elección, el Consejo Electoral designará el lugar preciso de la ubicación de cada una de las casillas con el nombre y dirección del funcionario del Consejo encargado de instalarlas.
3. Llegado el día de la elección, el funcionario instalará la casilla con asistencia de los representantes de los; Partidos Políticos participantes en la elección. En ningún caso podrá el funcionario del Consejo rechazar el voto de un ciudadano de la circunscripción que presente su credencial al corriente en sus resellos y esté incluido en las listas. Los representantes de los Partidos Políticos

podrán formular, durante la elección, por escrito y fundadas en Ley, las protestas que estimen procedentes.

4. El Consejo Electoral suministrará todo el material necesario para la elección y se recomienda emplear en ella los procedimientos mecánicos que den al resultado la mayor objetividad y sinceridad posibles. Cuando no se empleen procedimientos mecánicos, el voto se hará depositando la boleta en la urna. El votante entregará contra recibo, el original metálico de su credencial al funcionario del Consejo o al representante del Partido en cuyo favor depositó su voto. No se devolverán las credenciales hasta que la elección haya sido calificada. Es de estricta responsabilidad de los Partidos, o del Consejo en su caso, la guarda y devolución de las credenciales. Todo ciudadano tiene derecho de hacer público el sentido de su voto y de exigir constancia de ello.
5. Terminado el acto electoral, en cada casilla se hará el cómputo y se levantará acta haciendo constar el número de votos emitidos a favor de cada candidato o de cada lista y el número de las credenciales ciudadanas entregadas por los votantes. Toda la documentación, incluyendo las credenciales, las actas, y, en su caso, las protestas, se enviarán por el funcionario del Consejo Electoral, con carácter devolutivo, a la Junta Computadora Regional.
6. Las Juntas Computadoras Regionales, se instalarán por un funcionario del Consejo Electoral designado al efecto, con asistencia de los representantes de los Partidos Políticos participantes en la elección. Concentrarán todos los datos, harán conocer el resultado y extenderán credenciales, en caso de que se encuentre esa tarea dentro de su competencia y, en caso contrario, enviarán la documentación, excepción hecha de las credenciales, al Colegio Electoral.
7. Cuando se trate de la elección de Presidente de la República, el Consejo Electoral, con la concurrencia de los representantes de los Partidos Políticos, concentrará todos los datos que en su caso reciba de las Juntas Computadoras Regionales y enviará toda la documentación al Colegio Electoral, extendiendo previamente la credencial respectiva.
8. El Colegio Electoral calificará la elección; pero esta calificación sólo podrá basarse en datos legales objetivos; cuando, como resultado de los mismos, aparezca que el 50 % o más de los votantes que figuren en las listas, fueron desconocidos o que fue indebidamente considerado el sentido de su voto, tendrá la obligación de declarar la nulidad de la elección, Cuando haya votado un número inferior al 25 % de los que figuren en las listas respectivas, el Consejo Electoral declarará la inexistencia de la elección.

VI. Régimen de partidos

1. Deben proibirse la organización y funcionamiento de un Partido Oficial, ya tenga este carácter ostensible o solapado.
2. Los clubes electorales, cualquiera que sea su denominación, no tendrán personalidad para intervenir en la preparación de la elección y en el desarrollo de la misma. Sólo tendrán capacidad legal para intervenir en estas tareas, los Partidos Políticos permanentes que en caso de elecciones federales, deberán tener carácter nacional.
3. Para que un Partido político nacional y permanente exista, se requiere:
 - a) Que "agrupe un mínimo de diez mil ciudadanos en todo el país, con centros activos en diez Estados, por lo menos, hechos que se acreditarán con las credenciales ciudadanas de los afiliados.
 - b) Que se haya constituido formalmente por lo menos tres años antes de la elección en que pretenda intervenir, y que haya desarrollado actividades cívicas durante ese tiempo.
 - c) Que haya dado a conocer su programa a la Nación. y tenga registrado éste ante el Consejo Electoral.

- d) Que haya sostenido durante tres años antes de la elección en que pretenda intervenir, un órgano de publicidad, por lo menos mensual, con tiraje certificado por el Consejo Electoral.
 - e) Que haga conocer al Consejo Electoral los funcionarios que lleven la representación del Partido.
 - f) Que rinda periódicamente cuentas públicas de sus ingresos y de sus egresos.
No se interrumpirá la permanencia del partido o de la publicación a que se refiere el inciso d), por acto ejecutado o tolerado por el Poder público, para disolver la agrupación o para impedir la publicación del órgano periodístico.
3. Contra la negativa del registro o contra la cancelación del mismo, existirá un recurso ante el propio Consejo y las determinaciones de éste, podrán atacarse en juicio de garantías.

VII. El voto familiar

A los padres de familia debe reconocérseles, además de su voto individual, el familiar, que se computará a razón de un voto suplementario por cada hijo que esté bajo su patria potestad o tutela. En caso de muerte, ausencia, incapacidad o indignidad del padre, expresará el voto familiar con el número de votos dicho, la madre, y a falta de ésta, el hermano o la hermana mayores que tengan bajo su guarda el hogar. El célibe sólo tendrá un voto.

VII. La elección proporcional

1. Para las elecciones de diputados federales se propone la adopción del sistema de escrutinio por listas regionales, con elección proporcional, estableciéndose la concurrencia entre las listas y no entre los candidatos.
2. Para este efecto, los partidos políticos presentarán dentro de cada zona geográfica en que para el efecto se divida la República, listas de sus candidatos, haciendo figurar los nombres de éstos siguiendo un orden descendente de preferencias. Los electores votarán por las listas presentadas por los partidos y al hacerse el cómputo de los votos emitidos por cada lista, se establecerá una proporción entre el número de puestos para los que se hizo la votación, el total de votos depositados y el número de votos obtenidos, de tal modo que se reconozcan, de acuerdo con esta relación, tantos puestos a cada partido como proporcionalmente correspondan al número de votos obtenidos por su lista. (Véase nota ilustrativa al final).

IX. La iniciativa, el referendium y la revocación

1. El Poder Legislativo Federal estará obligado a considerar, antes de un año, toda iniciativa que presente un partido político nacional y permanente, con la firma y credenciales de veinte mil ciudadanos por lo menos.
2. Cuando un partido político permanente y nacional, con la firma y credenciales por lo menos de veinte mil ciudadanos, manifieste su inconformidad con una Ley adoptada por el Legislativo, el Presidente antes de promulgarla, estará obligado a someterla al referéndum popular, dentro del plazo de tres meses y la Nación deberá manifestar su voluntad dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se someta a su referéndum la medida objetada.
3. Los partidos políticos permanentes y nacionales, pueden solicitar con la firma y credenciales de diez mil ciudadanos, la separación de su puesto de un funcionario que desempeñe cargo de elección popular, en los siguientes casos:
 - a) Cuando el funcionario cometa delitos infamantes.
 - b) Cuando haya actuado contra el programa que sirvió de base a su elección.

- c) Cuando no se haya opuesto a las medidas que adopten los órganos del Poder Público contra el programa del partido nacional que lo llevó al poder.
Cuando se trate de la revocación del Presidente de la República, se necesitará la firma y credenciales de doscientos mil ciudadanos. Recibida la solicitud de revocación, el Consejo Electoral la someterá al referéndum del pueblo.

X. Medidas complementarias

1. El Consejo Electoral tendrá el derecho de exigir que el Ministerio Público ejercite la acción penal en los casos de delitos cometidos con motivo de la elección, de la iniciativa, del referéndum o de la revocación. El Ministerio Público estará obligado a presentar y tramitar con eficacia las acusaciones correspondientes y por ningún motivo podrá desistirse de la acción entablada, sin acuerdo del consejo.
2. El Ministerio Público que intervenga en las cuestiones electorales, en las de iniciativa, referéndum y revocación, deberá constituir una categoría diferente de los demás organismos de representación social y dependerá, en cuanto a su integración y actividades, del Consejo Electoral.
3. La Policía y el Ejército, quedarán bajo el mando del Consejo Electoral el día de la elección.
4. El día de la elección solamente los funcionarios del Consejo Electoral gozarán de fuero.
5. El Consejo Electoral tendrá dependencias regionales y municipales.
6. En ningún caso intervendrán los ayuntamientos en los procedimientos políticos relativos a la elección, al referéndum, a la iniciativa o a la revocación.
7. En ningún caso podrá cancelarse el registro de un partido político después de verificada la convención para elegir candidato.
8. Se recomienda que los Estados de la Federación establezcan para sus elecciones, en cuanto sea aplicable, el mismo sistema previsto en estas Bases, en la inteligencia de que, para la elección de ayuntamientos, tendrán voto activo todos los habitantes capacitados del Municipio, sin excluir a las mujeres ni a los extranjeros, y sólo con la excepción de los indignos conforme a la Ley.
9. El partido considera indispensable el establecimiento efectivo del Municipio Libre en todo el país.
10. Debe reformarse la Constitución Federal en cuanto sea necesario para el establecimiento de estas Bases.

Ejemplo de elección proporcional

Se supone que en un Estado participan en la elección de diez diputados federales, por ejemplo, los Partidos “A”, “B” y “C”, los que presentan las siguientes listas:

Lista del Partido A

1. Pedro.
2. Juan.
3. Ricardo
4. Francisco.
5. Antonio.
6. Roberto.
7. Federico.
8. Jorge.
9. Marcos.
10. Alfredo.

Lista del Partido B

1. Miguel.
2. Gustavo.
3. Felipe.
4. Luis.
5. Salvador.
6. Arturo.
7. Rufino.
8. Eduardo.
9. Ramón.
10. Julián.

Lista del Partido C

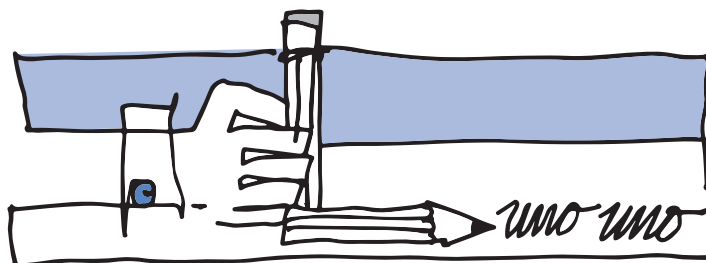
1. Andrés.
2. Guillermo.
3. Leopoldo.
4. Simón.
5. Javier.
6. Armando.
7. Manuel.
8. Alberto.
9. Agustín.
10. José.

2. Se supone que el total de votos emitidos fue de diez mil; que la lista del partido "A", obtuvo 5,000 votos; la del Partido "B", obtuvo 3,000 y la del Partido "C" obtuvo 2,000.
3. En esa virtud se establecen para cada Partido las siguientes proporciones:
Partido "A"; 10,000; 5,000; 10 : X, de donde resulta 5.
Partido "B"; 10,000; 3,000; 10 : X, de donde resulta 3.
Partido "C"; 10,000; 2,000; 10 : X, de donde resulta 2.
4. En consecuencia, por las zonas se declara que resultaron electas las siguientes personas:
Pedro, Juan, Ricardo, Francisco y Antonio;
Miguel, Gustavo y Felipe;
Andrés y Guillermo,
o sea; los 5 que figuran en primer lugar en la lista A; los 3 que figuran en primer lugar en la lista B, y los 2 que figuran en primer lugar en la lista C, de tal modo que se asignan a cada partido tantos puestos como proporcionalmente les correspondan considerando el total de los votos emitidos, los obtenidos por su lista, y el número de puestos para los que se hace la elección.
5. En la misma forma de elección proporcional por lista, debe procederse siempre que se trate de elegir un Ayuntamiento o, en general, un cuerpo colegiado de más de dos miembros.
"El voto no es una panacea; ni siquiera es la expresión esencial del derecho y del deber ciudadanos. El problema político y social de México no depende, tampoco, de un mecanismo electoral cualquiera, ni de sus resultados. Es más hondo y en todos sentidos rebasa las posibilidades que el mayor optimismo pueda atribuir a la función electoral. Esta no tiene otro alcance que el de un procedimiento técnico, simplista y limitado, para alcanzar un número restringido de objetivos, para resolver con economía social de esfuerzo algunos de los asuntos que forman la vida pública y que exigen decisiones de la colectividad entera".
"Las más graves cuestiones de la Patria y las que atañen a la dignidad de la persona humana, no están sujetas a votación ni pueden resolverse por medio de voto; pero es urgente para la Nación y para el más elemental decoro ciudadano, exigir la substitución del mecanismo de fraude y de violencia que es la legislación electoral vigente, por un sistema razonable que permita, cuando menos, la expresión y el cómputo objetivo de los votos".
"El gobierno que se niegue a establecer las reformas indispensables para dar a la representación política esa garantía mínima de autenticidad que Acción Nacional propone a la Nación, se acreditará con ello y sin excusa posible, como un gobierno irremediabilmente sometido a los intereses más hostiles a la Nación". **B**



Más allá del Individualismo

Eduardo Saffirio Suárez



En esta primera parte, se plantean ocho diferencias entre los llamados liberales y comunitarios. En la segunda, se hará un análisis de los aportes de Alasdair MacIntyre y Charles Taylor y en la tercera de los de Michael Walzer y Michael Sandel.

I. Introducción

A fines de la década de 1950 el auge del conductismo en las recién creadas instituciones universitarias que desarrollaban la docencia e investigación en ciencia política era evidente. Ello explica la arrogante frase “definitivamente, la filosofía política ha muerto”.¹

Al momento de formularse la afirmación anterior ya existían razones para discutirlo. Durante esos años Hannah Arendt, Jacques Maritain, Michael Oakeshott, Leo Strauss, Friedrich Von Hayek, Crawford Brough Macpherson e Isaiah Berlin, escribieron importantes obras sobre la materia.

Pero sin duda, el desmentido más claro a la frase de Thomas Dewar Weldon fue la publicación en 1971 del libro de John Rawls *Teoría de la Justicia*.² Esta obra convirtió en implausible el intento de reducir el pensamiento político normativo a un mero análisis histórico de las ideas políticas y/o a transformar la filosofía política solo en análisis del lenguaje y de los conceptos políticos.³

¹ Quezada, Fernando, “Sobre la naturaleza de la filosofía política”. En: Quezada, Fernando (editor). *Filosofía Política I. Ideas Políticas y Movimientos Sociales*. Editorial Trotta. Madrid. 2002. Página 11.

² Publicado en español por el Fondo de Cultura Económica en 1979.

³ Ya a finales de los años setenta para Norberto Bobbio el análisis de los conceptos políticos era solo una de las cuatro o cinco materias de las que se ocupaba la filosofía política. Ver entrada: “Filosofía de la política”, En: Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. Siglo XXI. México. 1987. Tomo I. Página 707.

El impacto de la obra de Rawls fue de tal envergadura que en torno a ella surgieron tres debates: El que lo opuso al utilitarismo; el que lo confrontó con el liberalismo del Estado mínimo (libertarios); y el que dio origen al llamado debate liberal-comunitario.⁴ En este último nos concentraremos, persiguiendo el modesto objetivo de dar a conocer, y en lo posible divulgar, el pensamiento de algunos de los intelectuales que han participado en dicho debate.

II. Principales puntos del debate

Fue en los años ochenta del pasado siglo cuando un grupo de filósofos políticos –Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, Michael Walzer y Michael Sandel– reaccionaron críticamente a la obra de Rawls. Conocidos como comunitaristas, no todos estos estudiosos aceptan ese rótulo y hay diferencias importantes entre ellos. Sin embargo, como veremos, en varias de sus obras es posible reconocer a lo menos un “parecido de familia” y las citas aprobatorias entrecruzadas en los libros de estos autores son frecuentes.

Los puntos centrales de la crítica de estos autores a importantes aspectos del liberalismo son los siguientes:⁵

- La concepción de la persona humana: La teoría liberal defiende que los individuos son distintos de sus fines, valores y concepciones del bien. Estos últimos son elegidos

⁴ Sandel, Michael. *Filosofía Pública*. Marbot Ediciones. Barcelona. 2008. Páginas 281-282. Ver también, Sandel, Michael. *Justicia*. Editorial Debate. Barcelona. 2011. Capítulo 9.

⁵ Acá seguimos libremente a: Mulhall, Stephen y Swift, Adam. *El Individuo frente a la Comunidad. El Debate entre Liberales y Comunitaristas*. Temas de Hoy S.A. Madrid. España. 1996. Páginas 38-66.

* Exposición preparada para el Encuentro: Reflexiones Sobre la Vigencia del Pensamiento Humanista Cristiano. Santiago de Chile, 11 y 12 de enero de 2012. Texto publicado en el portal del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), de Chile. www.ced.cl Agradecemos al autor su autorización para su reproducción.

autónomamente. El ser humano se caracteriza fundamentalmente por la capacidad de hacer elecciones. Para los llamados comunitaristas esta posición olvida que estamos constituidos por tales concepciones. Somos en buena parte fruto de nuestras opciones fuertes por determinados estilos de vida que consideramos buenos, y no nos podemos desprender de ellas tan fácilmente. Nuestras opciones de vida buena como creer en el matrimonio para toda la vida; en la honradez y en el respeto de la palabra empeñada, dependen de las tradiciones culturales en las que nacemos y vivimos. La vida humana tiene una estructura narrativa y es incomprendible sin ella. Nuestra identidad depende también estrechamente de lo que consideramos bueno y del reconocimiento de los otros seres humanos con los que convivimos.

- Como los liberales reducen la persona al individuo, no perciben que el “yo” en buena parte es fruto de tradiciones, costumbres, ideas y valores comunitarios que no son absolutamente objeto de elección individual, racional y libre. Es cierto que la persona humana tiene por núcleo central su racionalidad, libertad y autonomía. Pero es igualmente efectivo que el hombre que opta es un ser encarnado, con una historia y una cultura, inmerso en distintas relaciones inter-subjetivas y lazos sociales que son su punto de pertenencia y de referencia. De ahí la importancia constitutiva de las comunidades. No entenderlo así, es reducir la agencia humana a una abstracción fantasmagórica.
- Individualismo asocial: De la concepción anterior, se deriva fácilmente hacia un individualismo asocial, ciego al hecho evidente que las comunidades moldean fuertemente la identidad y valores de las personas que las integran. La socialización temprana en la familia; en el barrio; en la parroquia; en la sinagoga y en la escuela nos van constituyendo, dando forma. El pensamiento, el lenguaje y la vida moral son imposibles fuera de la comunidad.
- Por lo anterior, el pensamiento liberal no valora –cuando no olvida– obligaciones y compromisos comunitarios tales como los familiares o nacionales que no derivan necesariamente del consentimiento de los individuos. Es sensible a la demanda por los derechos subjetivos, pero impermeable a su contrapartida de deberes y responsabilidades sociales. Así se descuidan, minan y destruyen comunidades esenciales para la buena vida, entre ellas, la asociación política, cuya existencia y mantención requieren ser sostenidas con lealtad.
- Menosprecio de la importancia de la asociación política y de las comunidades: El liberalismo recurre a una explicación contractualista del origen de la asociación política, presentando a los individuos como seres pre-sociales que crean la asociación política como simple instrumento al servicio de sus fines individuales. Sin embargo, los valores e intereses que queremos promover a través del cuerpo político no son anteriores a la sociedad. El hombre nace, vive y muere en sociedad. En particular la vida política tiene un enorme valor en sí misma y es mucho más que un simple instrumento para garantizar los intereses particulares; solo al interior de una asociación política podemos acceder a bienes públicos o comunes.
- Una concepción falsamente universalista: Los comunitaristas acusan a los liberales de defender una concepción de la persona y de la justicia universalista, ahistórica y transcultural. Pero se autoengañan, pues los valores e intereses que el liberalismo proclama tales como la libertad; la igualdad; los derechos individuales; la libertad religiosa y el Estado neutral, existen solo y en la medida que un determinado tipo de sociedad los respete y promueva (el Estado occidental contemporáneo). Ello es a tal punto cierto, que en nuestro mundo occidental lo que más valoramos es la libertad y la igualdad, pero ello no ocurre así en todas partes. Piénsese en buena parte

de Asia y en el “despotismo oriental” ya descrito despectivamente por Aristóteles y retomado por Hegel.⁶ Para los liberales solo un planteamiento fuertemente universalista podría proveernos de la distancia crítica necesaria frente a prácticas e instituciones injustas. Sin embargo, reconocer el carácter situado –histórico, cultural– de los orígenes y desarrollos de las prácticas y de las instituciones, no tiene por qué llevar al relativismo ni a la incapacidad de cuestionar las situaciones existentes por falta de distancia crítica frente a ellas. Lo que la crítica comunitarista destaca es que los valores e instituciones sociales no surgen ex nihilo. En términos de Walzer, cualquier sociedad humana está tensionada por dos características: lo universal, porque es humana y lo particular, porque es una sociedad.⁷

- Reclamo contra el subjetivismo: En los planteamientos liberales pareciera ser que los juicios morales que distinguen lo bueno de lo malo son meramente arbitrarios. Dependen del más autónomo de los pareceres de cada individuo. Se parte de un yo “emotivista”, incapaz de dar razones sobre sus deseos, preferencias y opciones. Se desconfía de la capacidad de la razón humana para orientar la acción y se considera imposible poder dar justificación pública de los juicios morales. Ello impide el diálogo sobre el bien humano, lo expulsa de la esfera pública y, en el hecho, lo privatiza.⁸ Así, la presunta neutralidad liberal frente al bien no es tal. El liberalismo presupone una concepción del bien, pero la oculta.
- Además, los comunitaristas sostienen que una vida dedicada a la búsqueda de la belleza, de la bondad y de la verdad es preferible a una hedonista y egoísta. De hecho, los liberales creen que un Estado democrático es mejor que uno autocrático. Si todo es subjetivo, no

se ve por qué los liberales aprecian tanto la libertad de cambiar los propios valores si ellos siempre son arbitrarios. Por lo tanto, no todo es subjetivo. Hay verdades intersubjetivas, modos de vida considerados valiosos por las distintas tradiciones culturales, una de las cuales es el liberalismo. Distinto es propugnar, cosa que los comunitaristas no hacen, que el Estado coercitivamente imponga esos estilos de vida particulares por considerarlos buenos.

- Rechazo al antiperfeccionismo y la neutralidad del Estado: Los liberales sostienen que cada cual es libre de elegir su propio estilo de vida y que no es conveniente, y sí peligroso, darle poder al Estado, para que fomente determinados estilos de vida por sobre otros. Sin embargo, los liberales exigen al Estado que imponga la separación de la Iglesia y que propugne la justicia y los derechos individuales. Todo ello está muy bien, pero significa en los hechos que el Estado no es siempre neutral. Por ejemplo, promueve el matrimonio monogámico por considerarlo el único que respeta la igualdad, no así el poligámico o poliándrico. Además los comunitaristas dicen que sin el apoyo del Estado determinados estilos de vida, de las artes y de la cultura, desaparecerían.
- Reducción de la actividad política solo al logro de la justicia: Incluso la filosofía política liberal más avanzada y preocupada de la sociedad, encarnada especialmente por el filósofo John Rawls, presenta la justicia como “la primera virtud de las instituciones sociales”. Según los comunitaristas su logro es importante, pero es solo una virtud reparadora, que no reemplaza ni anula la necesidad de amistad cívica y de la solidaridad, destacados ya desde Aristóteles. El Estagirita señala en la *Ética a Nicómaco*, que cuando los hombres son amigos no necesitan de la justicia, en tanto que cuando son justos requieren también de la amistad. El cristianismo, por su parte, eleva el amor al prójimo a categoría

⁶ Ver: Bobbio, Norberto. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. Fondo de Cultura Económica, México. 1992. Páginas 39 y 155.

⁷ Walzer, Michael. *Moralidad en el Ámbito Local e Internacional*. Alianza. Madrid. 1996. Página 40.

⁸ MacIntyre, Alasdair. “La Privatización del Bien”. En: Massini-Correas, Carlos. *El Insnaturalismo Actual*. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 1996. Páginas 215-236.

fundamental, más allá de la justicia y de dar lo debido.⁹

- El énfasis liberal en el universalismo lo ciega frente al hecho que es la pertenencia a las comunidades particulares la que nos permite avanzar hacia una moralidad que incorpora la solidaridad, pues la justicia entre seres humanos iguales constituye un piso ético, un mínimo, y la fraternidad un máximo.¹⁰
- Inadecuada articulación entre lo justo y el bien: Los críticos al liberalismo señalan que es imposible determinar lo que es justo o correcto de forma independiente a toda concepción del bien: Las éticas que se autopresentan como “procedimentales” son también éticas “substanciales”. Ello porque los principios de justicia son dependientes de la visión de lo que consideramos lo bueno y también derivan de una concepción substancial de la vida humana y de la razón; son siempre tributarios de una doctrina antropológica.¹¹ Para Taylor, el bien es lo que le otorga significado a las reglas que definen lo justo. Como veremos, para Michael Sandel afirmar que lo justo es anterior a lo bueno solo es posible si se acepta el yo desencarnado, al que se le adjudica identidad previo a sus fines.

En esta segunda parte se exponen los aportes al debate liberal comunitario de los filósofos Alasdair MacIntyre y Charles Taylor.

III. El aporte anglosajón: Alasdair MacIntyre

MacIntyre es escocés, católico y actualmente se desempeña como profesor de la Universidad de Notre Dame. De pasado izquierdista ha ido transitando, vía el aristotelismo de su primera gran obra *Tras la Virtud*, hacia el tomismo de su libro

Tres Versiones Rivales de la Ética. La obra intermedia es un libro monumental, *Justicia y Racionalidad*.¹²

Este autor es un crítico de las éticas procedimentales contemporáneas, que desde Kant han postulado la división de la moral y la felicidad. De hecho, Kant cortó el lazo que vinculaba la moralidad y la búsqueda de la felicidad cuando arguyó que la moral no puede ser obligatoria para un agente en virtud de los deseos que tiene. La moralidad obliga únicamente en la medida en que es puramente racional. A efectos de hacer un juicio moral, un hombre se considera a sí mismo libre del influjo de deseos, pasiones e intereses concretos, que de otro modo pudieran comprometerle. Así, en la moralidad, tal como Kant la concibe, el ser humano puede realizar su más elevada libertad.

MacIntyre propone restablecer el concepto de naturaleza y el finalismo de la acción humana, reivindicando una ética de las virtudes y de la vida buena. Lo anterior sólo es posible para el hombre dentro de una comunidad, puesto que no existe identidad humana sino en un proceso de comunicación e interacción con otros. Como la vida de la persona tiene una estructura narrativa, sólo conozco cuál es mi bien y puedo acceder a él en relación con otros.

Como se ve, hay un rechazo al formalismo e individualismo de la moralidad kantiana (o de una cierta lectura liberal de Kant). En vez de la autonomía del sujeto moral, MacIntyre releva las prácticas que conducen al bien y a la felicidad y otorga prioridad a la idea del bien humano, que siempre es definido dentro de una comunidad. Ello ocurre porque la identidad personal se genera dentro de determinados contextos y tradiciones. La vida tiene una estructura narrativa y la búsqueda del bien que el sujeto realiza siempre se orienta hacia bienes definidos como tales, social y culturalmente.

El cuestionamiento de MacIntyre a las éticas deontológicas le lleva a postular una ética finalista inspirada en las virtudes aristotélicas y tomistas.

⁹ Sobre estas relaciones y diferencias, ver: Ricoeur, Paul. *Amor y Justicia*. Caparrós Editores. Madrid. 2000.

¹⁰ Kersting, Wolfgang. “Pluralismo y Unidad Social”. En: Höffe, Otfried y Isensee, Josef (compiladores). *Panorama de Filosofía Política*. Fundación Konrad Adenauer. México 2007. Páginas 375-380.

¹¹ Taylor, Charles. “Lo Justo y el Bien”. En: *Revista de Ciencia Política*. Vol. XII. Nº 1-2. Pontificia Universidad Católica. Santiago. 1990. Taylor, Charles. *Fuentes del Yo*. Paidós. Barcelona. 1996. Páginas 105-106. Para Ricoeur “Una concepción procesal de la justicia brinda a lo sumo una racionalización de un sentido de la justicia que siempre se da por supuesto”. Ver: Ricoeur, Paul. *Lo Justo*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1997. Página 86.

¹² Sus referencias son: *Tras la Virtud*. Editorial Crítica. Barcelona. 2001; *Tres Versiones Rivales de la Ética*. Ediciones Rialp. Madrid. 1992. *Justicia y Racionalidad*. Eiuusa. Barcelona. 1994.

Por ello, como veremos, su libro *Tras la Virtud* contiene una dura crítica, inspirada en el neoaristotelismo, al proyecto ilustrado de justificación de la moral. Según el filósofo escocés, el lenguaje y la práctica moral contemporánea sólo pueden entenderse como una serie de fragmentos sobrevivientes de un pasado más antiguo y ello ha creado conflictos insolubles a los teóricos morales. Por eso, para MacIntyre no es extraño que el racionalismo ilustrado termine, una vez constatada la crisis de la razón, en el nihilismo de inspiración nietzscheana, vía la radicalización del individualismo y del subjetivismo en la voluntad de poder.¹³

Además, intenta probar que las concepciones de justicia y racionalidad también se articulan con tipos particulares de comunidades



donde se realizan el aprendizaje y la práctica. Como los liberales no consideran lo anterior, la teoría de la justicia de Rawls, por ejemplo, no deja espacio alguno al mérito como uno de los criterios importantes en la distribución de los bienes.

Para MacIntyre el liberalismo no es una teoría neutral, basada en criterios racionales y en procedimientos imparciales, que construiría un espacio presuntamente acogedor para las demás tradiciones. Al contrario, es solo una tradición cultural, social y de investigación moral más. Por ello es absolutamente dependiente de presupuestos históricos y filosóficos discutibles. Es

¹³ Sobre las relaciones que existirían entre modernidad y nihilismo ver: Strauss, Leo. *Derecho Natural e Historia*. Ediciones Círculo de Lectores. Barcelona. 2000, y del mismo "Las Tres Olas de la Modernidad". En: Hilb, Claudia (compiladora). Leo Strauss. *El Filósofo en la Ciudad*. Prometeo Libros. Buenos Aires. 2011.

ingenuo y equivocado considerar al liberalismo como un pensamiento universal; impersonal; neutral e independiente, tal como este se ha presentado a sí mismo. Ya hemos dicho que el liberalismo no es neutral en relación a la discusión sobre el bien, su opción es privatizarlo impidiendo que se debata en la esfera pública sobre las diversas concepciones de él. Por eso "el liberalismo ha jugado dos roles en el mundo moderno. Ha sido y es uno de los partidos contendientes en relación a las teorías del bien. Pero también, en general, ha controlado los extremos tanto del debate público como del académico".¹⁴ No hay neutralidad en el liberalismo; quiere debatir con las otras tradiciones dentro de reglas y de procedimientos cuyos presupuestos ya son liberales. El liberalismo tiene su concepción del

bien, la que trata de imponer política, jurídica, social y culturalmente de manera encubierta.

En consecuencia, la discusión sobre lo justo y lo razonable adquiriría sentido únicamente dentro de cada tradición.

La crítica de MacIntyre al liberalismo es radical. Como dijimos, advierte que la tradición liberal puede fácilmente terminar fomentando el nihilismo. Así, en *Tres Versiones Rivales de la Ética*, que contiene diez conferencias dictadas en la Universidad de Edimburgo, MacIntyre confronta las visiones ilustradas, las genealógicas de inspiración nietzscheana y la tomista. El objetivo perseguido con tal confrontación es demostrar las

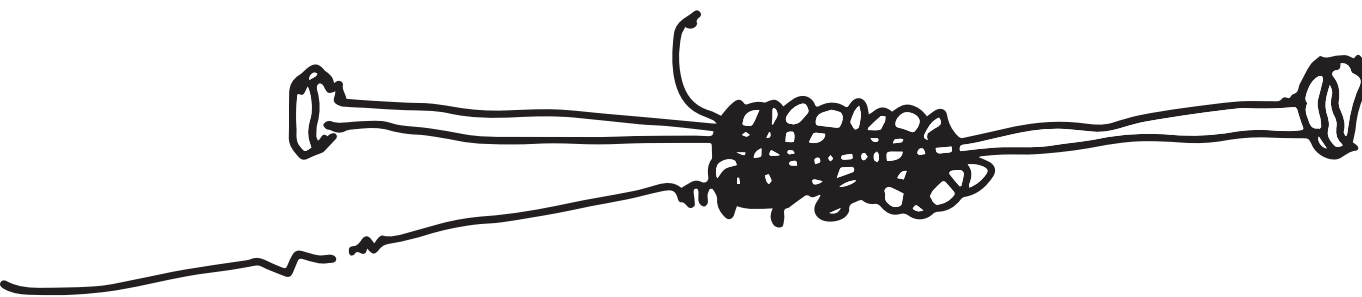
¹⁴ MacIntyre, Alasdair. "La Privatización del Bien". En: Massini-Correas, Carlos. *El Iusnaturalismo Actual*. AbeledoPerrot. Buenos Aires. 1996. Páginas 229-230. Ver también Capítulos I y XVII de *Justicia y Racionalidad*.

aporías y contradicciones de las dos primeras y cómo éstas pueden ser resueltas desde la tradición tomista, a la cual se le ve como potencialmente capaz de realizar una nueva síntesis, que integre lo rescatable de las otras dos tradiciones, tal como ocurrió en el siglo XIII respecto de las tradiciones agustinianas y aristotélicas. Esta capacidad integradora del tomismo derivaría de su carácter de tradición viva, realista y teleológica, capaz de someter sus conclusiones permanentemente a prueba y a debates.

La crítica de MacIntyre entronca con la de los demás filósofos políticos comunitarios, pues éste posee una concepción del yo basada en la unidad narrativa de la vida, critica la posición subjetivista acerca de los valores, argumenta en contra del universalismo y procedimentalismo

pues en *Tras la Virtud* hay afirmaciones explícitas, tanto contra el conservadurismo moral, como contra el intento de imponer en forma autoritaria las virtudes.

En dicho libro el filósofo escocés señala expresamente que la búsqueda y el encuentro de una identidad moral por medio de comunidades como la familia; el vecindario; la ciudad y la tribu; y también su pertenencia a las mismas, “no entraña que se deba admitir las limitaciones morales particulares de esas formas de comunidad”.¹⁵ Y en lo relativo a las prácticas, MacIntyre tampoco excluye las discusiones entre los practicantes; simplemente destaca que ellas deberán enmarcarse dentro de padrones compartidos, si se desea un debate racional que posibilite el avance y la innovación.¹⁶



ético y, finalmente, considera la visión liberal abstracta, formal y ahistórica.

Conviene señalar que los cuestionamientos usuales a la obra de MacIntyre se han centrado en un presunto conservadurismo moral, implícito a su valorización de las prácticas; de la tradición de la que forman parte y, también por concebir al yo inserto en una comunidad. Se ha dicho que lo anterior hace imposible que las personas puedan alcanzar una distancia crítica necesaria para romper con prácticas comunitarias éticamente inadecuadas.

De igual modo, otros han visto en su crítica al liberalismo y en su defensa de las virtudes una promoción de formas autoritarias de gobierno.

Pero estos cuestionamientos no se justifican,

De igual modo, hay un rechazo explícito al uso ideológico que han dado al concepto de tradición teóricos conservadores como Burke, o quienes lo han seguido, oponiendo tradición a razón o haciendo sinónimo la estabilidad de ésta a la ausencia de conflicto.¹⁷

Tampoco es razonable acusar a MacIntyre de simpatías autoritarias, pues él posee plena conciencia de que el intento de imponer la moralidad por el terror, lo que él llama “la solución de Saint Just”, es el expediente desesperado de quienes saben, pero no quieren admitir, la imposibilidad de reinventar la moral a escala de la Nación entera.¹⁸

¹⁵ *Tras la Virtud*. Página 272.

¹⁶ *Ibidem*. Páginas 236 y 240-241.

¹⁷ *Ibidem*. Página 273.

¹⁸ *Ibidem*. Páginas 292-293.

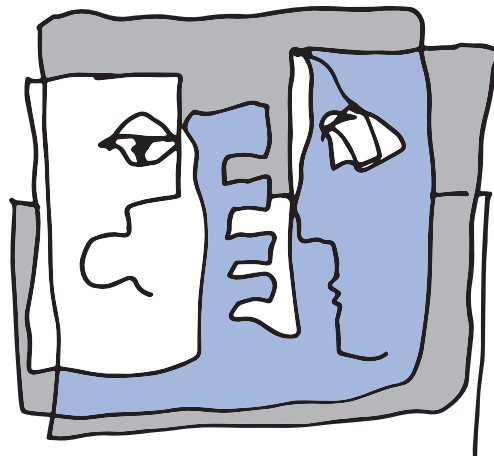
Sin embargo, pese a que el proyecto positivo de MacIntyre reivindica el aristotelismo, su planteamiento, debido a su radicalidad antiilustrada y antiliberal, es desesperanzado y lo hace incurrir en un claro apoliticismo.¹⁹

En *Tras la Virtud* no hay ningún tratamiento explícito a la función que cumple la sociedad política -distinta a la polis griega- permitiendo a las personas practicar las virtudes que llevan al logro de la vida buena. El libro concluye llamando solo a construir pequeñas comunidades dentro de las cuales “la civilidad, la vida moral y la vida intelectual puedan sostenerse a través de las nuevas edades oscuras que caen ya sobre nosotros”.²⁰

Pero, como ha destacado Giuseppe Abba, “este mismo ideal de la vida buena que requiere la libertad de vida en una comunidad, requiere también la libertad de las diversas comunidades y la posibilidad de la libre y crítica confrontación entre ellas”.²¹ Además, dicha confrontación asegura que cada comunidad pueda interpretar críticamente su propia tradición, renovándola y manteniéndola viva, como hemos visto que desea MacIntyre.

Es cierto que la sociedad política no tiene capacidad de promover todas las virtudes ni de prohibir todos los vicios, como lo señaló Tomás de Aquino en el siglo XIII.²² Sin embargo, garantizar la libre, justa y pacífica convivencia de las diversas comunidades es una de las tareas propias de la sociedad política. Y esto último es indispensable para la educación moral y la práctica de las virtudes.

De igual modo, la crítica contramoderna de MacIntyre y su radicalización contra el liberalismo filosófico lo lleva a ignorar la importancia de las instituciones democráticas para el logro de la vida buena y la práctica de la virtud. Él cita a Aristóteles, señalando que la comunidad que carezca de acuerdo práctico acerca del concepto de justicia debería carecer de base nece-



saria para la comunidad política.²³ Pero, si “la vida buena para el hombre es la vida dedicada a buscar la vida buena para el hombre, y las virtudes necesarias para la búsqueda son aquellas que nos capacitan para entender más y mejor lo que la vida buena para el hombre es”, parece claro que, hoy, un régimen político democrático no es indiferente a ese logro. No parece posible en las condiciones contemporáneas de occidente, ni la obtención de la vida buena ni la práctica de las virtudes en un marco político distinto.

Esa vida buena y esas virtudes suponen la reflexión, la elección y la autodeterminación y ello está vinculado a la democracia que hace posible la ciudadanía en condiciones igualitarias, ahora en sistemas políticos altamente complejos y pluralistas. Además, la democracia, aparte de moralizar la vida política,²⁴ también es una práctica que posee valiosos bienes internos y que enriquece la personalidad moral de los seres humanos. Pensemos por ejemplo en la deliberación, la participación y la capacidad crítica que este régimen político posibilita, al menos potencialmente, a los ciudadanos.

¹⁹ *Ibidem*. Páginas 312-313.

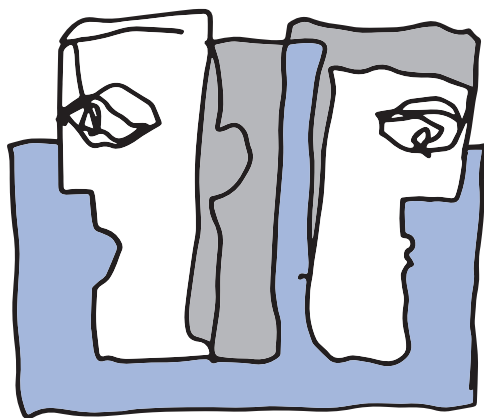
²⁰ *Ibidem*. Página 322.

²¹ Abba, Giuseppe. *Felicidad, Vida Buena y Virtud*. Eiuusa. Barcelona. 1992. Página 281.

²² Aquino, Santo Tomás de. *Suma Teológica*. Tomo VIII. *La Ley y la Gracia*. Ediciones Club de Lectores. Buenos Aires. 1988. Páginas 73-76.

²³ *Tras la Virtud*. Página 300.

²⁴ Ver, Maritain, Jacques. *El Hombre y el Estado*. Encuentro Ediciones. Madrid. 1983. Página 74 y ss. y Aranguren, J. L. *Ética y Política*. Guadarrama. Madrid. 1969. *passim*.



En *Tras la Virtud*, MacIntyre parece aceptar, demasiado fácilmente a nuestro juicio, el planteamiento de la filosofía liberal que reduce la democracia a una serie de procedimientos éticamente “neutros”.²⁵ Sin embargo, y como la propia crítica comunitarista en su debate con los liberales ha destacado, ni el liberalismo filosófico ni el liberalismo político carecen de una visión del bien. Es cierto que hasta nuestros días algunos recurren a una visión puramente procedimental de la democracia, que opta por una estrategia de justificación “débil” de este régimen político, so pretexto de describir el fenómeno político tal cual es. Pero, no obstante ello, la visión procedimental es teóricamente reduccionista porque, aun cuando la democracia es básicamente un régimen político, se fundamenta en concepciones plurales del bien humano.

Es efectivo que la democracia requiere de un acuerdo sobre reglas y procedimientos. Pero éstos se inspiran en concepciones, que buscan conseguir que el conflicto inherente a la vida social, se resuelva pacíficamente respetando la

²⁵ Dicha visión es reforzada desde la teoría política empírica, a partir de la conceptualización del economista Joseph Schumpeter, quien concibe a la democracia como un método o mecanismo institucional “para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Aguilar. Madrid. 1968. Página 343.

dignidad y derechos del adversario. La resolución pacífica de los conflictos también se basa en el respeto a la dignidad del otro y en el rechazo a la idea de que la fuerza puede ser un eficaz mecanismo para adoptar decisiones en la sociedad. El sufragio universal, por su parte, bajo el precepto de “un hombre, un voto”, es la afirmación más tajante de la igualdad esencial de todas las personas.²⁶

Por lo anterior, es posible afirmar que las instituciones democráticas actuales no son neutrales de manera alguna frente a bienes humanos como el respeto a la vida, la solución pacífica de los conflictos, la libertad y la igualdad.

A esto cabe agregar que tras las instituciones democráticas contemporáneas convergen no solo ideas e ideales de la vertiente liberal, sino que también de las vertientes socialista y socialcristiana. Paul Ricoeur sostiene que la democracia es resultado de una cofundación, surgida del enfrentamiento abierto de tradiciones heterogéneas.²⁷ Aunque es cierto que en las complejas sociedades de Occidente no existe consenso sobre una moral de máximos, pareciera que la democracia posibilita, al menos, un acuerdo práctico mínimo. Y que, dada su capacidad de expresar, canalizar y procesar viejos y nuevos conflictos sociales, la democracia es dinámica y perfectible, lo que la hace imprescindible para el logro de la vida buena y la práctica de las virtudes que postula MacIntyre en *Tras la Virtud*.²⁸

Charles Taylor

Charles Taylor, es un filósofo canadiense, católico, Profesor Emérito de Filosofía en McGill University de Montreal y ganador del Premio Templeton en 2007. Su obra intelectual es vastísima.

²⁶ El peso de los ideales en los procedimientos democráticos es tan nítido, que Norberto Bobbio termina apelando a los valores y señalando que no es solo el valor de la igualdad lo que preexiste en los procedimientos democráticos, también los “derechos de la libertad”, de la doctrina liberal. Ver, Bobbio; *Liberalismo y Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México. 1989. Capítulo VIII y *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. Páginas 30-31.

²⁷ Ricoeur, Paul. *Lo Justo 2*. Editorial Trotta. Madrid. 2008. Páginas 99-100.

²⁸ En el capítulo 6 de *Tras la Virtud* hay también una desafortunada afirmación que niega la existencia de los derechos, a los que se considera una ficción equivalente a los unicornios y a las brujas. Nosotros creemos que los derechos fundamentales de la persona humana pueden ser afirmados no solo desde el individualismo liberal sino también desde la Doctrina Social de la Iglesia. Un buen resumen de las tensiones entre estas dos visiones se encuentra en: Zagrebelsky, Gustavo. *El Derecho Dúctil*. Editorial Trotta. Madrid. 2009. Capítulo 4.

Por razones obvias acá nos concentraremos en la exposición abreviada de algunas de ellas, especialmente donde ha estudiado la construcción de la identidad moderna; aquella que hoy se expresa en “una amalgama histórica de prácticas y formas institucionales sin precedentes”.²⁹

El análisis de Taylor busca expresamente alejarse de posiciones de defensa cerrada de la modernidad, pero también está distante de quienes la rechazan totalmente, condenando de raíz la cultura actual. Como toda época histórica, la modernidad tiene grandezas y miserias. Su objetivo es estudiar el ideal que estuvo detrás de los orígenes de la modernidad. El análisis muestra cómo dicho ideal se ha degradado provocando el hondo malestar contemporáneo.

En el origen del orden social moderno se tenía, como idea básica, que éste se caracterizara por el respeto y el servicio mutuo entre los individuos libres e iguales que lo integran. Sus estructuras e instituciones fueron creadas para servir esos fines.

¿Por qué se degradó ese ideal? ¿Por qué hoy los temores a la pérdida de sentido, de eclipse de los fines y a la pérdida de libertad, son tan notorios? ¿Cuáles son las causas del malestar de la modernidad?

En su obra *La Ética de la Autenticidad*, Taylor articula una respuesta.

Según el filósofo canadiense la cultura contemporánea genera y presenta actualmente tres rasgos inquietantes. Ellos son el individualismo, la racionalidad-instrumental desenfundada y las consecuencias colectivas perversas que los dos primeros rasgos provocan.³⁰

El Individualismo. Detrás de la ruptura de las comunidades premodernas, organizadas la mayoría en base a la jerarquía, hubo una indudable ganancia humanista: la valorización de los derechos, la autonomía y la libertad individuales. La ruptura de las jerarquías abrió las puertas y dio la posibilidad de que el reconocimiento social se

basara en la igualdad intrínseca o esencial de los seres humanos. Con ello también se valorizó la vida corriente –la que se desarrolla en torno a la producción y a la familia– de innegable efecto antielitista, por lo cual sería absurdo renunciar a esos logros.

El problema no surge del hecho que gran parte de la libertad de los modernos fue conseguida escapando de los estrechos horizontes morales del pasado, sino porque ese desarraigo llevó a un individualismo centrado en un yo inconsciente de las grandes cuestiones que lo trascienden: las religiosas, las históricas y las políticas. Ese yo “desencarnado”, produce el “atomismo” y facilita el que consideremos la libertad humana solo como libertad negativa, como independencia con respecto a los otros.³¹ Se consagran derechos individuales sin resaltar como contrapartida la pertenencia comunitaria y las obligaciones y deberes que de ella emanan.

Lo anterior aplana, estrecha, empobrece la vida humana, pues junto a la pérdida de interés por todo lo que lo trasciende –los demás seres humanos, la naturaleza– los individuos son desprovistos del sentido que supone el ser parte de una comunidad y de compartir horizontes.

Reiteramos que para Taylor la valorización de la persona, que el énfasis originario en el individuo ha traído consigo, es una conquista inapreciable de la modernidad. En virtud de ello, el hombre contemporáneo puede elegir su propia forma de vida; contar con su derecho a la libertad respetado jurídicamente y que éste no sea sacrificado por órdenes presuntamente sagrados.

Pero junto a ello, en la modernidad, el hombre al convertirse en individuo ha perdido “horizontes más amplios de acción, sociales y cósmicos”. Los sentidos del vivir, que proveían las tradiciones y las comunidades, se diluyen en el sin sentido. Como afirmó Alexis de Tocqueville, la finalidad de la vida, se reduce para muchos a “pequeños y vulgares placeres”. Surge el último hombre, que Nietzsche critica por no aspirar

²⁹ Taylor, Charles. *Imaginarios Sociales Modernos*. Paidós. Barcelona. 2006. Página.13. De Taylor destacamos los siguientes libros: *Fuentes del Yo*. Paidós. Barcelona. España. 1996; *La Ética de la Autenticidad*. Paidós. Barcelona. 1994; *Argumentos Filosóficos*. Paidós. Barcelona. 1997 y *Democracia Republicana*. Lom Ediciones. Santiago. 2012.

³⁰ Taylor Charles. *La Ética de la Autenticidad*. Op. Cit. Páginas. 38-47.

³¹ Taylor, Charles. *La Libertad de los Modernos*. Amorrortu. Buenos Aires. 2005. Capítulos 7 y 8.

más que a un “lastimoso estado de bienestar”. Así, caemos finalmente en “la sociedad permisiva”, “narcisista”, la de la “preeminencia del yo” y de las formas más egocéntricas de autorrealización, que los críticos de la modernidad condenan.

El desenfreno de la razón instrumental en un mundo desencantado. Este individualismo egoísta, asocial y potencialmente insolidario, da alas a una concepción de la razón que la ve solo como calculadora de medios-fines. Y como además esos fines son fines individuales, todo lo que nos rodea puede ser visto como instrumentos de nuestros proyectos. El ejemplo más claro es la concepción de la naturaleza solo como materias primas disponibles para producir bienes destinados al consumo. Ello explicaría una parte importante de la insensibilidad contemporánea frente a la ecología y el medioambiente.

La razón instrumental también termina por hacer de la lógica económica –la maximización del beneficio, la mejor relación costo/rendimiento– la medida de todo razonamiento y actuar humano. Otra prueba de esta primacía de la razón instrumental es el prestigio de la tecnología, en la cual ponemos muchas veces la ingenua confianza de verla como una “varita mágica” que nos asegura la solución de todos nuestros problemas.

Taylor valora la potencia del razonar que transforma al mundo a través de la ciencia y de la tecnología, permitiendo importantes mejoras en la condición de vida de los seres humanos, pero cuestiona que toda la vida se reduzca a esta racionalidad instrumental. No le parece correcto someter a groseros cálculos económicos incluso la incidencia de las relaciones humanas más básicas, como las amorosas, o reducir al enfermo a un sistema biológico donde la técnica médica reemplaza al doctor de antaño, desvalorizando también el papel de la enfermera. Destaca asimismo, que en nombre de la eficiencia de la economía muchas veces se sacrifican personas y pueblos enteros. Afirma que de este imperialismo de la razón instrumental surge uno de

los malestares más profundos del hombre contemporáneo.

La fragmentación social y la amenaza a la libertad. El impacto de lo anterior sobre nuestra vida y prácticas políticas es evidente: La concepción del yo desencarnado y de la razón calculadora en nuestras sociedades, nos están alejando de la aspiración al autogobierno que se supone es el ideal perseguido por la república democrática. El individuo se siente impotente frente al sistema y a fuerzas anónimas que parecen con capacidad de imponerse siempre a la persona, limitando cada vez más su libertad de opción. Ello potencia la tendencia a no involucrarse en lo público, a la privatización, a la pérdida de iniciativa colectiva, a la desafección de los ciudadanos, a la renuncia a ejercer la libertad positiva. Se olvida que es lo anterior lo que permite controlar y hacer responsable al poder político.

Taylor se pregunta cuál es la real libertad del hombre contemporáneo en democracias acechadas por la atrofia de la participación pública. Constata que para la mayoría de las personas las elecciones se reducen a optar en torno a objetos de consumo y a banalidades, y no sobre opciones relevantes, fuertes, significativas que nos permiten forjar nuestra identidad y perseguir planes de vida relevantes, sino que también porque en muchas sociedades liberales hoy “es difícil mantener un estilo de vida individual contra corriente”.

Políticamente, el individualismo se expresa en el ciudadano pasivo y apático y en la razón instrumental que está detrás de las relaciones mercantiles y del Estado moderno. Su primacía amenaza con dejar a los seres humanos inermes ante el “despotismo blando” denunciado por Tocqueville. Es así como, el hombre moderno, orgulloso de su independencia, de pronto se descubre atomizado y solo frente a una burocracia y a un mercado omnipotente.

Por ello, aunque Taylor valora la modernidad, el liberalismo y los derechos individuales, cuestiona el individualismo asocial y el atomismo. Su

visión es holista, vale decir, releva el valor de la sociedad. Critica reducir el objetivo del bien común simplemente a la defensa y protección del individuo, para que éste elabore y realice planes de vida particulares.³² En esta visión, la sociedad aparece integrada por individuos que pueden vivir fuera de ella, lo cual es absurdo, y termina impidiendo la cohesión social mínima que el desarrollo de los seres humanos supone. Así, la sociedad es puesta en tela de juicio por el hecho de que los individuos aparecen simplemente valorando sus planes individuales, indiferentes a los valores comunitarios. Ello le parece éticamente inaceptable y empíricamente desastroso.

Las visiones que reducen la democracia solo a reglas y procedimientos que garantizan el derecho de los individuos a definir sus planes de vida, es fuertemente criticada por este autor. Según el liberalismo procedimental, convergemos en la regla de derecho porque únicamente esto tenemos en común en una sociedad pluralista, en la cual son múltiples los credos éticos, filosóficos y religiosos. Lo que se requiere es un Estado neutro y una democracia procedimental, donde las ideas de todos tengan cabida.³³ No pudiendo compartir una misma concepción integral del bien, sí podemos tener un acuerdo respecto a un consenso mínimo superpuesto.

Taylor valora los aspectos positivos de esta visión, pues el pluralismo, la libertad y los derechos de la persona son importantes, pero –de igual manera– la cuestiona, pues sostiene que no es históricamente cierto que el consenso se agote en la regla de derecho. E ilustra su argumento destacando sociedades modernas en las cuales la solidaridad, la participación en el autogobierno y la defensa de culturas nacionales y regionales forman parte fundamental del consenso democrático. Para probar lo anterior, contrapone las prácticas democráticas de Estados Unidos con las de Canadá.

A nivel histórico y filosófico, Taylor señala que es falso el planteamiento que sostiene que la norma de derecho está sobre el concepto de bien. Ello porque, para Rawls, la pregunta del derecho –“cómo debo actuar para los demás”– se impone a la pregunta del bien –“cuáles son las cosas buenas que debo buscar en la vida”–. Las razones que da Rawls son de peso. Todo hombre maduro tiene el derecho a definir su propio concepto de bien, siempre que no dañe al otro. En una sociedad pluralista, la existencia de un bien supremo a muchos les parece como inaceptable. Se señala que aceptar una visión del bien, aunque sea la de la mayoría, puede constituir un acto de violencia e injusticia flagrantes para quienes no la compartan.

Estos son los fundamentos sólidos de un “liberalismo neutro”. Sin embargo, Taylor expresa que hay bienes que solo se pueden perseguir y disfrutar en común, por ejemplo la ecología o la defensa de la identidad regional, por lo que se impone un concepto compartido de bien, ante el cual no es posible ser neutral. Frente a estos bienes comunes –como la identidad nacional– la neutralidad del gobierno acarrearía su destrucción. Taylor aclara que es distinto coaccionar a favor de un bien a promoverlo, alentarlos, favorecerlos o estimularlos positivamente, rompiendo así la neutralidad.

Por último, señalamos que este filósofo cuestiona a quienes, valorando sinceramente la libertad, olvidan la deuda que ella tiene para con la sociedad occidental. En efecto, Charles Taylor plantea que la capacidad de ser libres se desarrolla en el ámbito de una civilización con determinadas características. La libertad surge en el mundo occidental como una conquista histórica alcanzada a través de un largo proceso de reformas políticas, sociales, culturales, artísticas y filosóficas. Por ello, quien valora la libertad y no quiere asumir sus responsabilidades para con la sociedad, probablemente está erosionando aquello que hizo posible la conquista de la primera.

³² En la exposición de algunas ideas del pensamiento de Taylor nos basamos en su intervención hecha en la Universidad de Chile en 1994, titulada “El debate entre liberales y comunitarios”.

³³ Taylor, Michael. *Argumentos Filosóficos*. Op. Cit. Capítulo 10. Páginas 245 y ss.

De este modo, Taylor promueve una libertad ordenada sobre la base de un pensar moral. Este tiene tres ejes: las relaciones con los demás seres humanos, la concepción de la “buena vida” (vida plena) y el sentido de la propia dignidad y estatus. Sin estas valoraciones de lo bueno, la libertad queda reducida a una infinidad de pequeñas opciones cotidianas carentes de toda trascendencia. Ser libre es evaluar y optar en sentido “fuerte”, es decir, según un modelo o proyecto de vida. Es imposible eludir la pregunta para qué se es libre.

Terminamos insistiendo que Taylor no tiene una visión desesperanzada de la modernidad. Basa su confianza en que ella nos otorga posibilidades ciertas para potenciar la iniciativa democrática avanzando hacia una democracia que, yendo más allá del procedimentalismo, fomenta y refuerza los elementos republicanos.³⁴ No estamos condenados a la impotencia, podemos oponernos a la fragmentación y al atomismo. De los ciudadanos depende hacernos responsables no solo de nuestros planes de vida, sino también de las tareas y objetivos comunes. Cuando las personas participan en dichas tareas y objetivos su confianza se autorrefuerza, cada pequeño éxito nos permite ver que es posible cambiar las cosas. El desafío es que las personas se organicen y actúen colectivamente, no solo para oponerse al avance de la razón instrumental, sino que también para construir mayorías políticamente efectivas, que desafíen al estatismo y al instrumentalismo mercantil. La acción colectiva es compleja y debe abarcar todos los planos: el intelectual, el espiritual y el político. Se trata de potenciar el poder democrático que surge de la acción en común y que nos permite recobrar el control sobre la vida personal y social, además de fortalecer la identificación con la comunidad.³⁵ La tarea republicana se desarrolla en muchos frentes, entre los que destacan las asociaciones voluntarias y la esfera pública. Construir esta última y asegurar su pluralismo, veracidad y calidad es fundamental.

³⁴ Taylor, Charles. *La Ética de la Autenticidad*. Op. Cit. Páginas 127 y ss. *Democracia Republicana*. Op. Cit. Páginas 13-34.

³⁵ Taylor, Charles. *La Ética de la Autenticidad*. Op. Cit. Páginas 144 – 145.

Potenciar a nivel de las comunidades y del Estado las capacidades dialógicas de los seres humanos es la gran garantía de una república democrática sólida.³⁶

En esta tercera parte se exponen los aportes al debate liberal comunitario de los filósofos Michael Walzer y Michael Sandel y algunas líneas de interés para el debate público chileno que surgen del comunitarismo. Michael Walzer Michael Walzer es un historiador y filósofo político, de religión judía, que enseña en Princeton. Su libro más importante es *Las Esferas de la Justicia*,³⁷ donde discute la obra de Rawls y de Robert Nozick, un filósofo libertario. Walzer concibe la sociedad humana como una comunidad distributiva; somos, hacemos y tenemos dentro de una asociación en la que los bienes son compartidos, divididos e intercambiados. Su análisis sobre la justicia, a diferencia de Rawls, utiliza mucho más la historia y la antropología que la economía y la psicología. En *Las Esferas de la Justicia* se sostiene que los bienes y las distintas maneras de distribuirlos varían según los lugares y épocas; no existe un sistema universal de reparto. El mercado, por ejemplo, ha sido uno de los mecanismos más importantes para la distribución de bienes sociales pero nunca ha sido un sistema distributivo completo. Tampoco ha habido un único criterio para el reparto. Ello porque los tres principios distributivos: mérito, intercambio y necesidad, se han combinado y se combinan de forma variable en las distintas sociedades. En las sociedades humanas los bienes sociales también son variados. Walzer analiza los siguientes: la pertenencia a una comunidad; la seguridad y bienestar; el dinero y la mercadería; el cargo; el trabajo duro; el tiempo libre; la educación; el parentesco y el amor; la gracia divina; el reconocimiento, y el poder político. En la consecución de los bienes sociales, destaca que los individuos no poseen derechos en abstracto producto de una común humanidad. Los

³⁶ Taylor, Charles. *Argumentos Filosóficos*. Op. Cit. Capítulo 13.

³⁷ Walzer, Michael. *Las Esferas de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. Otros libros importantes del autor son: *Interpretación y Crítica Social*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires. 1993; *La Compañía de los Críticos*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires. 1993; *Tratado sobre la Tolerancia*. Paidós. Barcelona. 1998 y *Pensar Políticamente*. Paidós. Barcelona. 2010.

derechos “son resultado de una concepción compartida de los bienes sociales; su carácter es local y particular”.

En esta obra, Michael Walzer rechaza que alguno de los bienes sociales se encuentre en una situación de predominio o monopolio tal que le permita convertirse en un bien dominante, en términos que su control lleve a quienes lo posean a conseguir la adquisición de todos o de la mayoría de los restantes bienes sociales.

Por lo anterior discrepa del enfoque puramente procesal de la justicia, al que considera inadecuado. Según Walzer, la naturaleza de los bienes sociales a distribuir variará las reglas de asignación y los principios de distribución: intercambio libre, merecimiento y necesidad. De esta forma, en las sociedades contemporáneas es posible conciliar la libertad y la igualdad. Para ello se defiende un concepto complejo de esta última, que evita los peligros del igualitarismo vulgar: “una sociedad nivelada y conformista”. Como se ve, este filósofo se opone a la hegemonía del principio de intercambio y del dinero como bien social dominante, que en Chile hemos conocido en su versión neoliberal más extrema, buscando extender la lógica del mercado al conjunto de esferas y bienes sociales. Para facilitar el logro de la igualdad compleja, propia de la sociedad democrática y pluralista, Walzer propone un socialismo descentralizado y democrático, caracterizado por “un estado de beneficencia fuerte, operado, al menos en parte, por funcionarios locales y amateurs; un mercado restringido; un servicio civil abierto y desmitificado; escuelas públicas independientes; el comportamiento del trabajo duro y del tiempo libre; la protección de la vida religiosa y familiar; un sistema de honores y deshones públicos, libre de toda consideración de rango o clase social; el control por parte de trabajadores de compañías o fábricas; la actividad política de partidos, movimientos, reuniones y debates públicos”.³⁸ En un libro reciente de Walzer, titulado *Pensar Políticamente*, se contienen varios importantes trabajos escritos con posterioridad a *Las Esferas de la*

Justicia. En ellos Walzer defiende diversas ideas de interés para nosotros: En primer lugar, un análisis sobre los orígenes del liberalismo donde se muestra como éste fue una reacción positiva a la visión de la sociedad como un todo orgánico e integrado. Frente a dicha concepción el liberalismo practicó “el arte de la separación”, levantando muros entre diferentes ámbitos: El Estado de la iglesia, de la universidad, de la sociedad civil, de la comunidad y la familia. Cada uno de estos ámbitos fueron autonomizados unos de otros. Para el filósofo, este proceso de diferenciación y las separaciones a que ha dado lugar tienen un enorme valor humanista. Walzer nos muestra cómo dichas separaciones no solo han generado libertad, también contribuyeron a la igualdad de los seres humanos.³⁹ Pero Walzer tiene dudas acerca de si el liberalismo no buscó realizar una tarea imposible: El aislamiento social total de los diferentes ámbitos societales. Es cierto que en las democracias contemporáneas se ha logrado diferenciar y controlar, al menos relativamente, al poder político. Hoy el riesgo de totalitarismo se ve lejano. Sin embargo ahora –en la práctica– crecientemente la propiedad capitalista y el mercado se transforman en fuerzas sociales incontrolables que amenazan las presuntas separaciones y, por lo tanto, también a la promesa de libertad e igualdad. El dinero no solo condiciona, sino que muchas veces controla a los cargos públicos y, también, a la libertad académica y al acceso a carreras presuntamente abiertas al talento. La riqueza y el dinero han terminado por saltar los muros que construyó el arte de la separación. Es el ultraliberalismo en quien, recientemente, Todorov ha percibido un enemigo íntimo de la democracia: un individualismo radical que da origen al control de la vida social por cada vez más gigantescos e irresponsables poderes privados.⁴⁰ A diferencia de otros momentos históricos, hoy no son el Estado, ni las burocracias públicas, ni las ideologías totalitarias la principal amenaza para la democracia contemporánea.

³⁹ Walzer, Michael. *Pensar Políticamente*. Op. Cit. Capítulo 4.

⁴⁰ Todorov, Tzevetan. *Los Enemigos Íntimos de la Democracia*. Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona. 2012.

³⁸ Walzer, Michael. *Las Esferas de la Justicia*. Op. Cit. Página 327.

En segundo lugar, Walzer realiza una consistente defensa de la sociedad civil para potenciar una democracia republicana amenazada, relevando la importancia de ese espacio de la asociación humana no coaccionada, voluntaria y del conjunto de redes relacionales –familias, iglesias, asociaciones de interés, organizaciones ideológicas y culturales– que conforman dicho espacio.⁴¹ La sociedad civil constituye para Walzer “un escenario de escenarios” donde la mayoría de las personas puede vivir la vida buena. Por eso es decisivo no solo protegerla sino también vigorizarla, si se estima como objetivo a perseguir fomentar la cooperación cotidiana y la amistad cívica. Según Walzer, hemos descuidado durante demasiado tiempo ese espacio cívico donde se produce y reproduce la civilidad. Ello ha ocurrido porque el énfasis del pensamiento y de la acción política está puesto en otras cuatro formaciones sociales: El Estado donde el actor es el demos; la actividad económica donde el actor es la clase obrera; el mercado donde el actor es el consumidor; la nación donde el actor son los connacionales, normalmente entendido como ethnos. El precio de lo anterior es significativo: nada menos que pasar por alto la complejidad de la sociedad humana. Por ello su reivindicación y defensa de la sociedad civil como espacio preferente para vivir la vida buena, pues es ahí donde nos convertimos en hombres y mujeres sociables y comunitarios. No debe verse en esto una visión antipolítica. Walzer reconoce que es razonable que la ciudadanía goce de una preeminencia práctica en relación a otras afiliaciones colectivas. Pero realiza una sana corrección a la “unicidad” y su deriva pan politicista o economicista. Extender y potenciar la ciudadanía y utilizar debidamente los instrumentos de mercado son importantes. Pero fortalecer la sociedad civil es fundamental. Ello nos permitirá viabilizar las tareas urgentes a enfrentar, que para Walzer son tres: Descentralizar el Estado y el poder; socializar la economía; pluralizar y domesticar el nacionalismo. En definitiva, solo una sociedad civil democrática puede

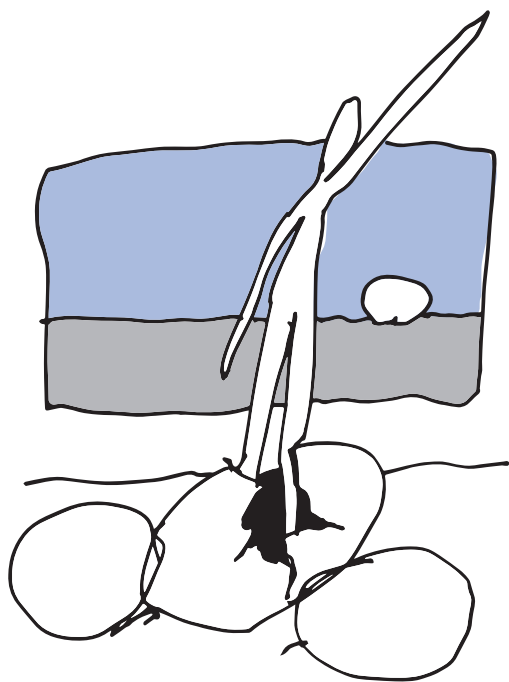
⁴¹ Walzer, Michael. *Pensar Políticamente*. Op. Cit. Capítulo 8.

dar sustento a un Estado democrático. En tercer lugar, destacamos finalmente el análisis de Walzer sobre una crítica comunitarista al liberalismo, compatible con la democracia política y la complejidad social, y su propuesta de una forma más “poderosa e incisiva” de comunitarismo, que rescata la validez parcial de los argumentos contra la práctica y la teoría liberal.⁴² La práctica liberal se basa en los impactos de cuatro movi- lidades: Geográfica; social; marital; política. Ellas hacen más inestables los vínculos entre las personas; pero esos vínculos no desaparecen, no se esfuman. El desafío entonces, no es impedir mediante prohibiciones autoritarias esas cuatro movi- lidades, propias de sociedades complejas y pluralistas. La tarea es fomentar los vínculos comunitarios a través de la persuasión y de políti- cas públicas de promoción, pues muchas de las comunidades de la modernidad solo podrán ser comunidades voluntarias, propias de una socie- dad que rechaza la jerarquía y el autoritarismo porque valora la igualdad y la libertad. Esta últi- ma es una potente reflexión para quienes pro- mueven un comunitarismo democrático y, por lo tanto, respetuoso de la dignidad humana.

Michael Sandel actualmente es uno de los más prestigiosos y conocidos de los profesores de Harvard. Mientras terminaba sus estudios en Oxford, donde fue alumno de Charles Taylor, comenzó a escribir un libro que lo haría famoso y le abriría las puertas, pese a su juventud, a una rápida y brillante carrera académica. Dicha obra es el libro *El Liberalismo y los Límites de la Justicia*.⁴³ En él se contiene una sólida crítica al pensamiento de John Rawls en Teoría de la Justicia. Los elementos fundamentales de esta crítica son los siguientes: Según Sandel, la concepción liberal de la justicia que postula Rawls depende y se apoya en una visión de la persona, del sujeto, del yo, considerado como un agente indivi- dual desvinculado, desencarnado. Este sujeto que elige los dos principios de justicia bajo un velo de ignorancia, en una posición original, no está, finalmente, situado en el mundo, porque

⁴² Walzer, Michael. *Pensar Políticamente*. Op. Cit. Capítulo 7.

⁴³ Sandel, Michael. *El Liberalismo y los Límites de la Justicia*. Gedisa. Barcelona. 2000.



no posee fines, es independiente de toda comunidad y vínculos sociales constitutivos. Su rasgo fundamental es la capacidad de elegir en tanto ser libre e independiente. Es esa concepción del sujeto, lo que le permite al liberalismo realizar la audaz afirmación que lo justo, lo correcto, no solo tiene prioridad moral sobre lo bueno, sino que los principios sobre la justicia pueden derivarse con independencia de lo bueno. Sandel afirma que solo si el yo es anterior a sus fines, puede lo correcto, lo justo, preceder a lo bueno. Solo si la identidad del agente humano no está ligada a metas, intereses y a comunidad alguna puede concebirse como un sujeto totalmente libre e independiente, definido en lo esencial, por la capacidad de elección. Desde esta concepción de la persona como un sujeto desencarnado; sin identidad; fines; ni lazos comunitarios; habitante de un mundo desencantado; carente de *telos*; definido por la capacidad de elección que le permite ser autor soberano de

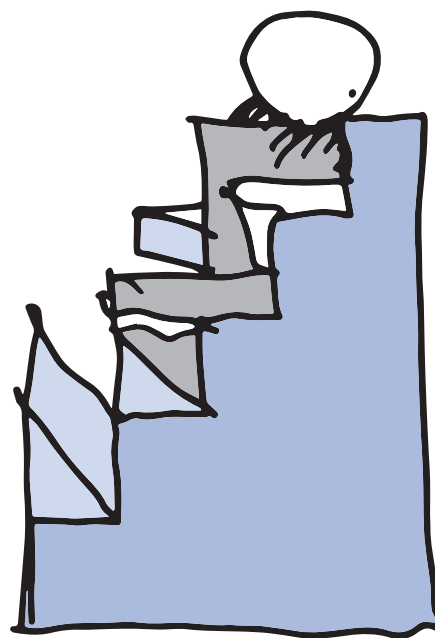
los significados morales, es posible creer que lo correcto, lo justo, es anterior a lo bueno y, en consecuencia, vernos como un agente que construimos lo justo y elegimos lo bueno. De ahí se deriva también la visión de la sociedad concebida como un esquema voluntario. La crítica de Sandel a Rawls es que su agente moral ni construye ni elige. Solo descubre y correlaciona deseos preexistentes –no diferenciados en cuanto a su valor– y los mejores medios para satisfacerlos. Así, el yo desencarnado y la prioridad de lo correcto, se encuentran tan íntimamente vinculados entre sí que llevan a una filosofía de la justicia que fracasa. Lo anterior incluso derrumba el segundo principio de la teoría de la justicia: El principio de diferencia. Sería absurdo considerar legítimas las desigualdades solo cuando ellas favorecen a los más débiles, a los menos privilegiados de la sociedad. Dicho principio solo puede tener consistencia si el sujeto que lo elige reconoce lazos constitutivos con las personas miembros de una comunidad. Es decir, este principio requiere concebirnos como personas en deudas mutuas y ya comprometidas, constituidos comunitariamente. No puede sostenerse de otra manera.

Con posterioridad a este libro y basándose en él, Sandel ha escrito contra el tipo de democracia que existe actualmente en Estados Unidos. Sostiene que ella ha tenido origen en la concepción de la persona como un sujeto desvinculado. La llama la república procedimental.⁴⁴ Esta descansa en una visión de la asociación política, el Estado nación, que se aleja cada vez de una comunidad, donde sus miembros -pese a estar dotados de derechos individuales- pierden cada vez más el control sobre las fuerzas que gobiernan sus vidas. La república procedimental es, en forma simultánea, burocráticamente poderosa y políticamente impotente para controlar la economía y dar respuesta a los problemas sociales. Lo anterior no es casualidad, pues ella se fraguó históricamente en la visión liberal y en la concepción de la persona como

⁴⁴ Sandel, Michael. *Filosofía Pública*. Marbot Ediciones. Barcelona 2008. Capítulo 23.

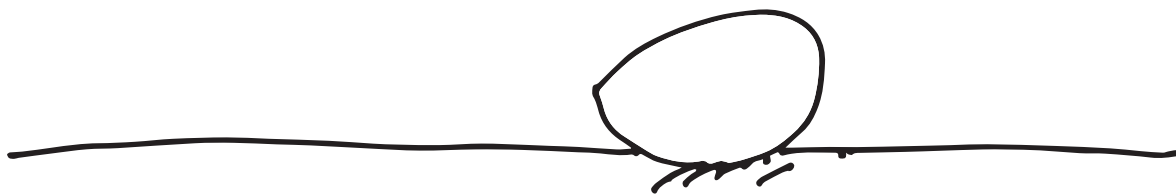
un yo desvinculado. En dicha república, la filosofía pública gira desde la búsqueda de fines comunes hacia una política de derechos. Ya no hay fines comunes porque la democracia política solo es concebida como un conjunto de procedimientos que garantizan los derechos individuales, incluso, contra lo que la mayoría pueda disponer. De ahí la importancia de instituciones como el poder judicial y la administración pública, proyectadas de manera aislada de las presiones democráticas y dedicadas solo a administrar y defender los derechos de los individuos. Detrás de esta construcción hay una concepción puramente negativa de la libertad, que la contrapone a la democracia, impidiendo que los ciudadanos se impliquen en lo público. La consecuencia final es que, en la democracia norteamericana actual, el yo desvinculado, más que liberado está impotente. Este descontento por el estado actual de la democracia en EE.UU, es lo que lleva a reivindicar a Sandel en Justicia, su penúltimo libro,⁴⁵ una política del bien común. En esta obra, Sandel parte rearticulando la estrecha relación entre lo bueno y lo justo, entre el bien y lo correcto pues para él, “una sociedad justa implica que se razone sobre la vida buena”. Luego sugiere el tipo de discurso político que puede permitir orientarnos en esa dirección: Un discurso político que se tome en serio las cuestiones morales y espirituales aplicándolas al debate, no solo al sexo y al aborto, también a los temas económicos y cívicos. Sandel concluye su libro planteando cuatro puntos que permitirían avanzar hacia esa política. Mayor ciudadanía. Ella se lograría cultivando en los miembros de la asociación política una mayor preocupación por el conjunto, por el bien común, por la vida pública, por el desarrollo de la virtud cívica. La Escuela Pública, integrada socialmente, sería un espacio clave para potenciar la educación cívica. Junto a lo anterior, es fundamental incentivar a los ciudadanos “más que a ir de compras” al servicio civil y al voluntariado nacional.

⁴⁵ El último libro de Sandel se titula *Lo Que el Dinero No Puede Comprar*. En él se desarrollan mucho más extensamente que en Justicia los límites morales a los mercados. La edición en español se publica en marzo del 2013 por Editorial Debate. España.



Establecer límites morales a los mercados. Es similar a la preocupación que ya hemos visto de Walzer: Cómo impedir la dominación del dinero en todas las esferas sociales. Para Sandel, el dinero y la riqueza han llegado demasiado lejos en la sociedad de EE.UU. El mercado es un instrumento útil para organizar la actividad productiva, pero “hay cosas que el dinero no puede ni debe comprar”. No es aceptable que la riqueza gobierne las instituciones sociales. Se requiere un debate público sobre los límites morales al mercado. Si no se ponen límites se degradan y corrompen numerosas prácticas y bienes sociales: servicio militar, tener hijos, la educación, el castigo de los crímenes, la admisión de nuevos ciudadanos.

Enfrentar las desigualdades, pues ellas corrompen la solidaridad y las virtudes cívicas. No solo en EE.UU sino que en todo el mundo, las desigualdades aumentan, llegando a niveles que creíamos haber dejado atrás hace casi cien



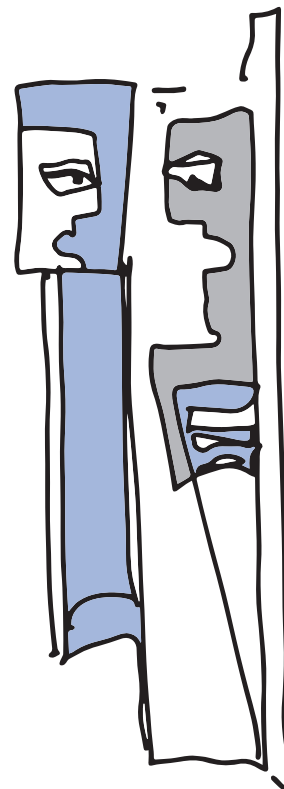
años. Esta no es una discusión solo para economistas, pues no habrá renovación moral y cívica si la brecha entre ricos y pobres no se acorta. Es imposible la solidaridad que la ciudadanía democrática requiere, cuando los grupos sociales viven vidas cada vez más separadas. Detrás de la crisis fiscal no solo hay un gasto excesivo, también se encuentra la negativa de grupos sociales incapaces de ver la necesidad de costear con sus impuestos al Estado. Sandel destaca como solo la reducción de las desigualdades permitirá la reconstrucción de la infraestructura social y material que hace posible la vida cívica. Las consecuencias perversas de la desigualdad en la cohesión social y las virtudes cívicas, es una prueba más de los nexos que existen entre la justicia distributiva y el bien común. Una política del compromiso moral. Como consecuencia de la enorme influencia que tiene en nuestras democracias la visión liberal que postula la neutralidad del Estado, y dado el hecho que los ciudadanos de las sociedades pluralistas tenemos visiones discrepantes de la moral y la religión, muchos sostienen que debemos dejar fuera de lo público y de la política las disputas que generan las distintas visiones del bien derivadas de la moral y la religión.⁴⁶ La postura de Sandel es la imposibilidad que el Estado sea neutral en esas discrepancias. Sostiene que no debemos eludirlas sino afrontarlas. Seguramente no las suprimiremos pero, si las sabemos tratar, construiremos un respeto mutuo mucho más sólido y ello es también un fundamento más prometedor para el logro de una sociedad justa. Concluimos señalando que conocer y estudiar el aporte de estos cuatro filósofos políticos anglosajones no es solo realizar un saludable ejercicio intelectual y aumentar nuestra cultura. Es nuestro convencimiento que muchos

de los debates públicos que requiere la sociedad chilena podrían ser mucho más profundos y provocar una argumentación más densa y consistente, donde se termine con el autoengaño sobre la existencia de posiciones neutrales. Para esto es importante conocer las obras que han dado origen al debate abierto e inacabado, entre los llamados liberales y los llamados comunitarios. Solo a modo de ejemplo, indicamos algunos temas para un diálogo y debate orientado hacia el establecimiento de un consenso racional y no solo fáctico: Las relaciones entre representación y participación política en una democracia de calidad; el carácter de la institución del matrimonio y los bienes que promueve y honra; el costo cívico de la desigualdad, del abuso y de la injusticia social y económica; los requisitos que deben cumplirse para tener una esfera pública plural, veraz, orientada sinceramente al diálogo y al compromiso democrático, donde se escuchan todas las voces, incluidas las religiosas; los derechos y los deberes que conlleva la ciudadanía y el ejercicio responsable de la libertad; los límites morales a los mercados; la búsqueda de un proyecto colectivo de desarrollo integral, donde se promueva la justicia para con las personas y el respeto para con el medioambiente; el papel de las comunidades y de las asociaciones voluntarias en una democracia pluralista y republicana; la diferencia que existe entre ser indiferente al otro, respetarlo y reconocerlo. Lo anterior no es poca cosa para que la sociedad chilena avance en la búsqueda del bien común y de la vida buena de quienes la conformamos. Solo persiguiendo objetivos colectivos, puede ser posible dignificar la política en los tiempos de la apatía y la desafección masiva para con lo público. **B**

⁴⁶ Sobre el papel de la religión en lo público, recomendamos la lectura de: Habermas, Jürgen, Taylor, Charles y otros. *La Religión en la Esfera Pública*. Editorial Trotta. Madrid. 2011.

Mi amigo, el Presidente de Honor Miguel Estrada

Juan Antonio Cremades



El viernes 8 de abril de 2016 falleció los 79 años de edad en su casa de la Ciudad de México, el Licenciado Miguel Estrada Sámano, presidente de Honor de la Unión Internacional de Abogados.

Dos días antes, hablé con él telefónicamente. Yo sabía que luchaba desde hacía tiempo contra el cáncer, habiendo tenido incluso que ser hospitalizado hace unas semanas. Pero lo encontré, ya de vuelta a su casa, animoso. Me indicó que comenzaba a comer y que ello le daría fuerzas. Sin embargo Loli tomó el teléfono cuando acabé de hablar con Miguel y me dijo: “Se nos va”. Y me confirmó, cuando la llamé al día siguiente del óptico, que se había ido con calma, sin dolor y con esperanza.

Conocí a Miguel en los años ochenta. Ambos formábamos parte de la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de

Comercio Internacional y surgió una amistad que duró toda la vida. Cuando fui elegido miembro del Comité de Dirección de la UIA, me propuso que viajara a México para tratar de integrar en la Unión a la abogacía de su país. Así lo hice y, tras una comida que organizó con los presidentes de la Barra Mexicana Colegio de Abogados Adolfo Aguilar y Quevedo y Javier Quijano Baz, la Barra pidió su admisión a la UIA.

Miguel presidió la Barra Mexicana Colegio de Abogados entre 1989-1990. Concluyó su discurso de toma de posesión, I que tuve el privilegio de asistir en representación de la UIA, con unas palabras que reflejan bien su carácter: “Permitásemme finalmente rendir tributo (y a esta manifestación se unirán seguramente muchas voces) a la amistad entrañable, seguramente indisoluble, que la colegiación en la Barra hace

factible cultivar. Incluido, por tanto, el alto valor de la amistad en la solidaridad profesional, la Barra seguirá empeñada en el cumplimiento de su alta, noble misión”. Miguel siempre ofreció su amistad a todos los abogados del mundo.

Programamos juntos que el Congreso en el que terminaría mi presidencia tuviera lugar en la Ciudad de México, acabando en Morelia que él siempre calificaba de “mi hermosa ciudad natal”. Y es realmente bellísima, Aceptó mi propuesta de que fuera Presidente del Congreso.

Acabada su presidencia de la Barra y comenzada la mía de la UIA, recorrimos ambos muchísimos países, promocionando él eficazmente el Congreso UIA de 1991. En esos viajes, su alegría y buen humor eran recordados por todos. Y desde luego, nadie olvidaba las canciones con las que amenizaba

cualquier reunión festiva. Su voz estentórea entonaba “Granada” siempre que podía, hasta el punto que el Decano del Colegio de Abogados de esta ciudad que nos acompañó en un viaje por las Américas, dijo a Miguel que tenía “incontinencia canora”.

En la apertura del Congreso pude proclamar ante el Presidente de la República, constatando la numerosísima asistencia de abogados de muchos países: “¿Cómo no íbamos a venir si el Licenciado Miguel Estrada Sámano, Presidente del Comité de Organización del Congreso, se ha recorrido los cinco continentes cantando a voz en grito las bellezas de su tierra mexicana? Sólo un reproche le hacemos: aunque su canción haya sido de elevado lirismo, su voz potente y su verbo fecundo, se ha quedado corto en los elogios. Al llegar aquí hemos podido constatar cuan profundamente cierto es su cantar que afirma que México es lindo y querido y, sobre todo, que es cuna de hombres cabales. La amistad que nos brindan tanto las autoridades mexicanas como nuestros compañeros los abogados, harán que este Congreso sea inolvidable”.

Y más adelante pude afirmar: “Sabemos, Miguel, cuántas horas de trabajo, cuántos esfuerzos, cuántas preocupaciones te ha costado la magnífica organización de este Con-

greso. Has conseguido que, para la abogacía de todo el mundo, México sea esencialmente el país de donde viene un abogado alto, barbado, fumador de largos puros y que hace temblar las paredes cada vez que le piden que cante o cada vez que canta aunque no se lo pidan. Tendrás, Miguel, una recompensa: has cantado en muchos países invitado por los abogados locales. Con este Congreso va a poder cantar en tu propio país ante los abogados de todo el mundo. Sabiendo lo que te gusta cantar, estoy seguro de que ellos compensará ampliamente todas las fatigas, a la par que nos deleitará”.

Miguel presumía con razón de que en su Morelia natal, al acabar en Congreso el 2 de agosto de 1991, se firmó por numerosos Colegios y organizaciones de Abogados la Carta Internacional de Acceso a la Justicia para todos.

Siguió Miguel trabajando activamente en la UIA, siendo el primer abogado mexicano que asumió su presidencia, lo que tuvo lugar en el Congreso de Buenos Aires del año 2000, hasta que cesó en el Congreso de Turín en 2001. Infatigable viajero, representó a la UIA en todos los continentes. Tejió relaciones especiales con la All China Lawyers Association. Durante su presidencia, se organizaron seminarios sobre los más variados temas, uno de ellos, naturalmente, en su

querida Morelia. Y se personó en muchos países para defender la independencia de los abogados. E incluso intervino en la televisión china sobre la independencia de los abogados y del poder judicial, lo que fue transmitido repetidamente durante varias semanas en el programa de mayor audiencia del país. También se pronunció en nombre de la abogacía mundial en la televisión croata contra las invasiones policíacas de despachos de abogados, con la consecuencia de parar tales desmanes.

Y ahora cuando pienso en Miguel, no puedo alejar de mí mente el quinteto que formamos con Mario Stasi (de querida memoria), Javier Quijano y Javier Sancho-Arroyo. Cantamos el “Madrid, Madrid, Madrid” del compositor mexicano Agustín Lara en innumerables reuniones de la abogacía, desde Berlín a Buenos Aires o París, culminando en el mismísimo Palacio de Correos de la madrileña Puerta del Sol.

Confieso que me saltaron lágrimas a los ojos cuando Loli –en la conversación telefónica que mantuve al enterarme del fallecimiento– me indicó que Miguel afirmaba que su mejor amigo era yo. Este amigo dice hoy a Loli que Miguel –un amigo de sus amigos, un humanista, un gran abogado y un hombre de bien– canta hoy en el Cielo de los justos. **B**

El desarrollo democrático y la calidad de la ciudadanía en México: tres índices comparados

Carlos Castillo López

I. Introducción

Hay una estrecha relación entre la calidad de la ciudadanía de cualquier país y el desarrollo de su democracia, así como de aquellas instituciones que la conforman y hacen posible su funcionamiento.

Esta premisa lleva a destacar la importancia de evaluar, a partir de estudios cualitativos, la incidencia de la calidad de la ciudadanía en México en el desarrollo democrático del país; de este modo, se tendrán bases teóricas que justifiquen la urgencia de priorizar el impulso a la construcción de ciudadanía, relacionada directamente con el aumento de la calidad de la democracia, y con ello a la vez asegurar que sus avances sean palpables para la sociedad.

El presente estudio se basa en tres índices que, estudiados de manera comparativa y complementaria, pueden ayudar a comprobar la tesis de que una mala ciudadanía conlleva

forzosamente una mala democracia, como de hecho sucede actualmente y como, además, ha ocurrido en los últimos años.

Los índices que se abordarán son: el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, realizado por el Instituto Nacional Electoral; el Índice de Desarrollo Democrático de México, realizado por Polilat y la Fundación Konrad Adenauer; y el último Informe de Latinobarómetro, que en conjunto arrojarán las pruebas empíricas necesarias para comprobar la hipótesis central de este trabajo.

Cabe señalar que el marco teórico se desarrollará a partir de las tesis sobre legitimidad democrática desarrolladas por Rosanvallon (2008), así como las reflexiones sobre la importancia de la ciudadanía expuestas por Woldenberg (2016) y otros autores, cuyos estudios principales se encuentran reunidos en Florescano y Cossío (2014), que serán utilizados

como fuente primaria para el presente estudio. Para el aspecto de los valores que deben distinguir y apuntalar al sistema democrático, se ocuparán las ideas de Castillo Peraza (2006).

II. Justificación

La importancia de evaluar la calidad de la ciudadanía en México y determinar de qué manera ésta incide en el desarrollo de nuestra democracia cobra importancia desde el momento en que ambas se encuentran ligadas de manera estrecha y son, de alguna manera, dependientes la una de la otra.

Esta interdependencia, que se comprobará en este estudio, incide de igual forma en la vida cotidiana de la sociedad, y exige que tanto la clase política como las organizaciones de la sociedad civil asuman una labor activa y determinante en construir un cambio que apunte al presente y el futuro de este sistema político a partir de

los propios valores que la democracia exige para desarrollarse.

Contar con una medición clara de los efectos de una mala formación ciudadana, y cómo ésta repercute en la consolidación del régimen democrático, ayudará de igual modo a tomar decisiones encaminadas a remediar estas carencias en ámbitos como la educación, la práctica política y de gobierno, el trabajo cotidiano de los partidos políticos, entre otras instancias que deben involucrarse, comprometerse y tomar un papel activo y responsable.

III. Objetivo de la investigación

Con la presente investigación se pretende establecer en qué rubros de la vida cotidiana se manifiestan las carencias en la calidad de la ciudadanía en México, y cómo estas carencias afectan al desarrollo democrático nacional hasta, incluso, poner en riesgo la propia estabilidad de nuestro sistema político.

Mediante el uso de mediciones científicas podrá de igual modo establecerse la pertinencia de que el tema de la formación en valores democráticos sea asumido como un eje toral de las políticas públicas en distintos rubros, y que al mismo tiempo exige la suma de gobierno y sociedad.

Ante la identificación clara de un problema específico, como es la falta de cultura ciudadana en México –que será

comprobado a lo largo de la investigación–, y su relación directa con la deseable mejora de la democracia nacional, se tendrá un panorama amplio acerca de la prioridad y la urgencia de impulsar una agenda de cambios que contribuya a resarcir los daños de una cultura política aún incipiente, y que debe, en cambio, ser el sustento de un sistema como al que aspira nuestro país.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

La recolección de datos del Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México (INE), del Índice de Desarrollo Democrático de México (Fundación Konrad Adenauer y Polilat) y del último Informe de Latinobarómetro, aportarán la información necesaria para desarrollar un enfoque cualitativo para la presente investigación.

A partir de esta exposición de datos sobre la calidad de la ciudadanía en México, y de acuerdo con el desarrollo de un marco teórico que permitirá establecer algunas categorías para medir el desarrollo democrático nacional, podrá responderse a al preguntar: ¿nuestro país cuenta con un desarrollo ciudadano suficiente para la permanencia y el crecimiento de la democracia?

Asimismo, se obtendrá un panorama tanto general como detallado acerca de la calidad de la ciudadanía en México, que servirá tanto para determi-

nar qué retos principales enfrenta nuestra democracia y cómo es que ciertas prácticas y valores que se requieren para su correcto funcionamiento se encuentran en un estado de precariedad o franco estancamiento, cuando no retroceso, que ponen en riesgo el futuro del sistema político nacional.

La pregunta que se busca responder, en ese sentido, es: ¿qué aspectos de la vida cotidiana de los mexicanos contribuyen u obstaculizan el desarrollo democrático del país?

Será con base en ambas cuestiones que podrá utilizarse la información como herramienta para entender la relación entre la calidad de la ciudadanía y el grado de evolución de la democracia en México, estableciendo con ello la trascendencia que tiene, más allá del desarrollo institucional que garantice la estabilidad política, el contar con una cultura política que fortalezca a la democracia a partir de una ciudadanía participativa, atenta al trabajo de sus gobernantes, interesada por las acciones del gobierno e informada acerca del modo en que funciona y opera el sistema político.

En resumen: un alto grado de calidad de ciudadanía hace que aquellas instituciones nombradas como “ciudadanas”, así como las de carácter público y que para el presente trabajo son englobadas como “el gobierno”, se asuman plenamente como parte de un

bien común que para construirse y mejorarse de manera constante, consolidarse y desarrollarse requieren de una también alta participación ciudadana.

V. Formulación de hipótesis

La hipótesis que busca demostrarse es la manera en que el desarrollo democrático de México está directamente vinculado con la calidad de la ciudadanía, de acuerdo con las mediciones que evalúan su capacidad de relacionarse con los asuntos públicos, así como la complicación que tiene el sistema democrático para establecerse y consolidarse plenamente cuando se cuenta con una sociedad alejada de los temas públicos, indiferente a lo que ocurre más allá de su entorno privado o personal, y en la que prevalece una creciente indiferencia hacia la política, su estructura, sus funciones y su importancia para el país en su conjunto.

VI. Marco teórico y conceptual de referencia

a) La ciudadanía como bien común de la democracia

La construcción de un bien común debe realizarse en común. Esta frase, en apariencia redundante, representa uno de los retos más complejos y urgentes a los que acude el México del siglo XXI. La razón del desafío es simple: por ser un régimen democrático, el mexicano es un sistema que apela al involucramiento, a la

participación, al desarrollo de una vida cívica que sume voces, voluntades e intereses de la mayor parte posible de la sociedad. Una vida cívica que, empero, sólo puede realizarse mediante el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Ya Almond y Verba (1970), en su obra *La cultura cívica*,¹ ahondaron en la importancia de esta participación ciudadana para el régimen democrático.² A ese estudio puede añadirse, a manera de preámbulo, la definición de Petrella (1996) sobre el bien común:

“El bien común está en la base de la existencia y del desarrollo de cualquier sociedad [...]”

“El objeto del bien común es la riqueza común, es decir, el conjunto de principios, de reglas, de instituciones y de medios que permiten promover y garantizar la existencia de todos los miembros de una comunidad humana. En el plano inmaterial, uno de los elementos del bien común lo constituye la triada reconocimiento-respeto-

*tolerancia en las relaciones con los otros. En el plano material, el bien común se estructura en torno del derecho al acceso justo de todos a la alimentación, a la habitación, a la energía, a la educación, a la salud, al transporte, a la información, a la democracia y a las expresiones artísticas”.*³

Para la democracia, de este modo, la ciudadanía es parte tanto del plano inmaterial (convivencia) como del plano material (la democracia misma) del bien común, puesto que es la que permite que el propio régimen goce de sus cualidades principales: representativo, inclusivo, plural.

Al respecto, Rodríguez Zepeda (2014) señala que:

“[...] si los habitantes de una sociedad no se comportan de manera activa en los asuntos comunes, pierden su propia condición de ciudadanos y, con ello, el control de la sociedad en que habitan.

“[...] la ciudadanía participativa [...] facilita el control colectivo de los recursos públicos; estimula el aprendizaje y

¹ Almond, G., Verba, S (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Euramérica, Madrid.

² Al respecto, puede consultarse “La cultura política como factor determinante para el avance democrático de México”, del mismo autor, en <http://irph.org.mx/bdigital/registro.php?id=550>

³ Petrella, R. (1996). *Le bien commun. Éloge de la solidarité*, Éditions Labor. Bruselas, p. 13. [Traducción del autor].

*capacidades de dialogar de las personas y genera los lazos de solidaridad entre ellas; distribuye responsabilidades de gobierno y construye las bases del interés público [...] “Cuando defendemos en el presente la ciudadanía activa no pretendemos que las personas no vivan más que para la política, sino que, mediante la participación en la política que les incumbe y afecta, mejoren su propia vida”.*⁴

Respecto de esa participación más allá de la tradicional expresión de la política, que han sido, el menos en México, los partidos tradicionales, añade Córdova Vianello:

*“[...] los partidos políticos no son ni deben ser las únicas formas de organización política de las sociedades democráticas. Si algo caracteriza a las democracias es precisamente su natural tendencia a multiplicar los espacios de asociación y convergencia política de los ciudadanos”.*⁵

Esta participación se completa asimismo con lo señalado por Woldenberg:

*“[...] en democracia, la política tiene que ser una actividad eminentemente ciudadana y no una responsabilidad exclusiva y excluyente de una minoría que se asuma como ‘representante del pueblo’, es decir, es menester que el ciudadano se reconozca como tal: como el sujeto de la política y no como el objeto pasivo de los actos del gobierno”.*⁶

En la medida en que haya pues tal involucramiento, la democracia se fortalece puesto que goza de mayor legitimidad, representa sumas más amplias de intereses y se fortalece, mediante la formulación común de sus prioridades, a través del mayor número de voces.

Es, al mismo tiempo, interesante que esa participación ciudadana, que es participación política, no esté condicionada por necesidad a la participación partidista sino que por mucho la supere o, por lo menos, represente algo distinto y diferenciable a lo que hagan los propios partidos.

Reducir la participación política a los partidos es, en ese

sentido, cerrar los cauces a otras formas de involucramiento en lo común, que en no pocas ocasiones rebasan el ámbito de incumbencia de estas instituciones pero que, y esto es lo más trascendente, inciden de manera mucho más cercana en la vida de la sociedad, sumando a las propias agendas de los partidos una línea de inquietudes, de temas y de prioridades que se fortalecen en la medida en que añaden al mayor número posible de ciudadanos.

Un ejemplo novedoso en México de esto fue la llamada ley “3 de 3”, fruto de organizaciones ciudadanas que detectaron un problema del sistema político y, ciertos de que los actores del propio sistema no tendrían el interés de corregirlo por sí mismos —o que esa corrección, viniendo de sí mismos estaría incompleta—, acudieron a los novedosos cauces legales e institucionales para colocar, tanto en la agenda pública como en la agenda legislativa, una serie de herramientas destinadas a contener y frenar la corrupción gubernamental.

Este paquete legal sufrió, ya en manos de los partidos representados en el Congreso de la Unión, cambios y adecuaciones que no necesariamente mejoraron la propuesta original presentada por los grupos ciudadanos, pero que al final es una muestra clara y ejemplar de hasta dónde puede llegar el

⁴ Rodríguez Zepeda, J. “Una ciudadanía fuerte para un tiempo difícil”. En Florescano, E., Cossío D., J.R. (2014). *Hacia una nación de ciudadanos*. Conaculta / Fondo de Cultura Económica. México, p. 192-195.

⁵ Córdova Vianello, L., En “La democracia constitucional”. Op. Cit. p. 85.

⁶ Woldenberg, J. (2016). *La democracia como problema (un ensayo)*. El Colegio de México / UNAM, México, p.105.

trabajo organizado, estructurado e impulsado por la sociedad civil.

Este ejemplo muestra, además, el valor de la ciudadanía ejercida plenamente, de acuerdo con las definiciones anotadas párrafos arriba, en la construcción y corrección de esas instituciones que, en palabras de Petrella, constituyen el bien común: una construcción colectiva que no se dejó exclusivamente en manos de los partidos ni tampoco, como en el caso de las llamadas “candidaturas independientes”, cedió a la personalidad, trayectoria o capacidad de reunir apoyos de una sola persona: colectividad organizada, ejercicio de derechos y uso efectivo de mecanismos legales, una suma virtuosa con consecuencias tangibles y positivas.

Al concepto simplista de participación electoral reducida solamente al acto de votar, o para este caso, al acto de firmar, se contrapone también en este ejemplo la idea de ciudadanía que expone Córdova Vianello (2014):

“La democracia requiere de ciudadanos que luego de votar sigan interesados en los asuntos públicos y les den seguimiento y acompañamiento desde su esfera particular, se informen,

*interactúen con otros ciudadanos para discutir, analizar los temas comunes y, eventualmente, creen contextos de exigencia para sus representantes de cara a la toma de decisiones”.*⁷

Rodríguez Zepeda, abunda en las ventajas y la labor de la ciudadanía como constructora de lo que en este apartado se ha llamado el “bien común de la democracia”, para enfatizar:

“[...] las instituciones públicas de una sociedad democrática deben estar orientadas a “ciudadanizar”, es decir, a fomentar la participación electoral, el debate público, la crítica social y el involucramiento de los gobernados en los asuntos que les atañen.

*“[...] una ciudadanía que se expresa a través de los asuntos electorales, pero que complementa esta participación con la educación, la vigilancia, la deliberación y la crítica sobre las instituciones y los gobernantes de la vida pública”.*⁸

Asumir pues a la ciudadanía como un bien común de la democracia representa no solamente asegurar la participación electoral tradicional sino, sobre todo, valorar las enormes ventajas para el mejoramiento del sistema político que pueden generarse a partir de una participación más allá del mero acto de votar, más allá de la más básica, junto con el pago de impuestos, de las obligaciones ciudadanas.

b) Legitimar a la autoridad a través de la ciudadanía

Si la democracia requiere de la ciudadanía para su correcto funcionamiento, y ésta ha quedado establecida como el bien común de la propia democracia, este adecuado operar exige de dos características principales para manifestar una legitimidad que, así como ocurre con la participación ciudadana, requiere expresiones que trasciendan lo meramente electoral. La primera de estas características es la proximidad; la segunda, el establecimiento de canales para cumplir con esa cercanía.

Pierre Rosanvallon (2009) apunta una crítica certera, con base en Wilson, que consiste en desacreditar un papel de la política meramente administrativo por resultar ineficaz respecto de esa proximidad, y que complementa refutando la visión meramente legalista de las cuestiones gubernamentales, ya sea por su incapacidad de

⁷ Córdova Vianello, L., Op. Cit., p. 83.

⁸ Rodríguez Zepeda, J., Op Cit., p. 204 y 205.

responder a lo cotidiano de la sociedad como por su tendencia a ensanchar la brecha entre gobierno y ciudadanos:

*“En una sociedad compleja –explica Wilson–, la cuestión de la democracia no se limita a rebatir la redacción de la Constitución, a determinar el modo de promulgación de leyes y a organizar elecciones. La realización del interés general requiere ir más precisamente al centro de las cosas para tratarlas. Ahí es donde, a su juicio, cobra sentido la decisiva distinción entre política y administración. La política es la esfera de expresión de la voluntad general. La administración es teóricamente una simple esfera de aplicación y declinación de esos principios para darles consistencia práctica”.*⁹

A esa tendencia actual de la política de poseer una legitimidad que el propio Rosanvallon califica de constante y de periodicidad prácticamente cotidiana –debido sobre todo al

alto grado de exposición tanto de las acciones de los gobiernos como del trabajo de políticos, representantes, etcétera–, el autor añade lo que llama “la legitimidad de proximidad”, un fenómeno de las democracias actuales en el que:

*“Los ciudadanos también son cada vez más sensibles al propio comportamiento de los gobernantes. Desean ser escuchados, tomados en consideración, hacer valer su punto de vista; esperan que el poder esté atento a sus dificultades, que se muestre verdaderamente preocupado por lo que vive la gente común. [...] una palabra ha expresado adecuadamente el tipo de relación con los gobernantes al que aspiran los ciudadanos: proximidad”.*¹⁰

Rosanvallon, prosigue definiendo tres variables de esa proximidad y sus implicaciones en el fomento al desarrollo de una ciudadanía más participativa cuanto mejor informada y atendida por sus gobernantes, y que al mismo tiempo representa “una postura del poder frente a la sociedad”:

1. Variable de posición: que apela a características y prácticas como “presencia, atención, empatía, compasión”, respecto del gobernante y el gobernado. Esto es, “remite al hecho de estar juntos”.
2. Variable de interacción: hace referencia al “estar accesibles, ser receptivos, en situación de escuchar; también significa responder a las demandas” e “implica [...] exponerse, actuar de manera transparente bajo la mirada del público; del otro lado es darle a la sociedad la posibilidad de hacer oír su voz, de ser tomada en consideración”.
3. Variable de intervención: que el autor describe como “una atención a la particularidad de cada situación”, lo que implica “preocuparse por cada uno, actuar teniendo en cuenta la diversidad de contextos, preferir el arreglo informal a la aplicación mecánica de la regla”.¹¹

Esta legitimación requerirá, pues, para poder ser tal, de una ciudadanía que tenga interés en expresarse más allá del plano individual y mediante mecanismos de participación que deben obedecer a la inclusión cada vez más amplia y compleja de la sociedad, y que bajo los avances del siglo XXI tienen en las redes sociales y las tecnologías de la

⁹ Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Manantial, Buenos Aires, p. 80.

¹⁰ Op. Cit. p. 247.

¹¹ Op. Cit. p. 248 y 249.

información un ámbito probable oportunidad.¹²

Elegir la particularidad, además, responderá a lo que el propio autor, explicando a Wilson, destaca como la necesidad de utilizar un lenguaje que atienda a las características de la proximidad: cercanía, claridad y simpleza; esto, contra los tecnicismos o lenguajes complejos que agudan la distancia entre gobernantes y gobernados, produciendo si no una crisis de legitimidad propiamente dicha, sí un distanciamiento que fomenta la apatía y la indiferencia respecto de lo público, de lo común.

Respecto de este lenguaje en ocasiones gregario y lejano, señala Rodríguez Zepeda:

“En las sociedades democráticas de nuestra época, incluso en las más desarrolladas y maduras, con mucha frecuencia las razones o el lenguaje de los gobernantes en poco o nada coinciden con las razones e intereses de los gobernados. La generalización de un lenguaje burocrático, demagógico o excesivamente especializado, aleja a la política de los ciudadanos y los lleva a

¹² En el apartado de las pruebas empíricas de este documento se verá el alcance real de las nuevas tecnologías como herramientas de participación.

sentirse ajenos, a distanciarse de la política y de sus vías de solución. Los gobernantes tienden a esconder sus propósitos y acciones reales tras el velo de un lenguaje confuso y falsamente culto. Lo hacen también escudados en una jerga jurídica que sólo unos cuantos especialistas pueden desentrañar, aunque los temas que tocan son centrales para la vida de los ciudadanos. Igualmente, ocultan sus acciones e intenciones tras frases hechas o lemas supuestamente ingeniosos pero que son vacíos o irrelevantes. Lo que con estos usos del lenguaje hace el poder político es negar a los ciudadanos una comunicación efectiva, restringir la necesaria reciprocidad informativa y mutilar la vida pública, es decir, el ejercicio de su ciudadanía y su opinión pública.

“Cuando una democracia no es capaz de construir un circuito de comunicación y deliberación claro, abierto y

*comprensible para sus propios integrantes; cuando deja sin voz a los ciudadanos, propicia la fragmentación y el conflicto sociales”.*¹³

Como corolario, agrega:

“Una ciudadanía genuinamente democrática en el siglo XXI exige [...] un espacio de comunicación común capaz de integrar y potenciar la voz de los ciudadanos.

*“Este espacio común es el de la opinión pública [...]”.*¹⁴

Así, la posibilidad de construir una legitimidad basada en la proximidad se topa tanto con los escollos del lenguaje como con la falta de una ciudadanía que a partir, entre otras, de esta carencia, no puede ser plenamente activa. De manera complementaria, cabe señalar, los valores de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación se encuentran claramente establecidos en las variables que delimita Rosanvallon.

c) Valores de la ciudadanía

Como cualidad de un grupo humano que pretende fincar su actividad en determinadas bases, la ciudadanía en democracia requiere de valores sobre los cuales construir una idea

¹³ Rodríguez Zepeda, J. “Una ciudadanía fuerte para un tiempo difícil”, p. 207.

¹⁴ Op. Cit.

común. Es decir, no hay bien común sin el acuerdo previo y consensuado en sociedad acerca de cuáles serán precisamente esas bases sobre las que se erija el edificio de cualquier régimen político. La definición, esclarecimiento y puesta en práctica de esos valores será pues un requisito previo para construir y fortalecer la cualidad de ciudadano, plenamente asumido en acuerdo con esas características, ya que, afirma Woldenberg (2016):

“no hay nada automático en la formación de una conciencia favorable a las instituciones y los sujetos de la democracia y que, por lo mismo, se hace necesario un esfuerzo suplementario por parte de los partidos, los medios, los gobiernos, los organismos no gubernamentales, sobre todo en el ámbito escolar, que ayuden a elevar y fortalecer los valores democráticos. Justo porque nuestra región es heterogénea, diversa y subdesarrollada, donde aún coexisten o se combinan las formas modernas de organización política con la tradición de la democracia

comunitaria y la herencia autoritaria, es indispensable no cejar en el empeño de elevar el nivel de la cultura cívica propiamente democrática, de modo que al participar los ciudadanos lo hagan informados y, por decirlo así, libremente, con pleno conocimiento de causa”.¹⁵

- Para la definición de los valores que deben componer y distinguir a la ciudadanía en democracia, se sigue el trabajo de Castillo Peraza (2006), quien realiza la siguiente lista de aquellos que deben ser los más esenciales y urgentes para nuestro país.
- Participación: “multiplica las adhesiones al proyecto y lo hace por eso más viable”, pasando así “de una democracia representativa a una democracia participativa”.
- Diálogo: “condición para una posible participación”.
- Responsabilidad: “capacidad de responder por los actos propios” que “enriquece al grupo con todos los valores individuales de cada uno de sus componentes”.
- Educación: “sustento mismo de la comprensión cabal de la realidad que se pretende transformar”.
- Legalidad: “el valor que se opone a la arbitrariedad o

imperio de la fuerza” y es “criterio para ordenar a través de normas e instituciones” los intereses individuales.

- Libertad: “requisito para elaborar, organizar y ejecutar un proyecto”.¹⁶

La medición de estos valores particulares, así como aquellos explícitos en las variables establecidas por Rosanvallon, servirán para demostrar cómo la calidad de la ciudadanía en México representa un asunto de primer y trascendente orden para avanzar en el desarrollo democrático de México.

Al mismo tiempo, podrá demostrarse cómo un esfuerzo de tal magnitud, siguiendo con Woldenberg, no puede ser simplemente abordado por una parte del espectro social, ni mucho menos de manera exclusiva por los partidos, sino que, además, deben tomar parte de éste todos aquellos organismos e instituciones donde las personas se reúnan y ejerzan de una u otra manera su condición ciudadana.

Es decir, la ciudadanía debe construirse, como se afirmó en principio, desde lo común, a partir de lo común y en lo común, para fortalecer así a la comunidad, ese espacio de convivencia donde se desarrolla y se consolida de manera continua el régimen democrático.

¹⁵ Woldenberg, J. (2016). *La democracia como problema (un ensayo)*. El Colegio de México / UNAM, México, p.106.

¹⁶ “Notas sobre los valores en política”, en Castillo Peraza, C. (2006). *El porvenir posible*. Fondo de Cultura Económica / Fundación Rafael Preciado Hernández, México, pp. 185-192.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Para demostrar la relación entre calidad de la ciudadanía –en las variables determinadas a partir del trabajo de Castillo Peraza (2006) y Rosanvallon (2009)– y desarrollo democrático en México se utilizarán tres índices: el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía, elaborado por el Instituto Nacional Electoral (INE); el Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-MEX), a cargo de la Fundación Konrad Adenauer y Polilat; así como el informe Latinobarómetro de 2015.

Con base en estas tres mediciones generales se dará respuesta, empero, a las dos cuestiones que conducen la presente investigación:

1. ¿México cuenta con un desarrollo ciudadano suficiente para la permanencia y el crecimiento de la democracia?
2. ¿Qué aspectos de la vida cotidiana de los mexicanos contribuyen u obstaculizan el desarrollo democrático del país?

Para ordenar las categorías se agruparán las diversas mediciones en los siguientes campos:

- a) Desempeño del gobierno, que estará integrado por las categorías de Rosanvallon (2009), enunciadas del siguiente modo:

- Cercanía
 - Transparencia
 - Particularidad
- b) Valores ciudadanos, tomando tres de las categorías apuntadas por Castillo Peraza (2006), y enunciadas tal como el autor las nombra:
- Participación
 - Diálogo
 - Legalidad

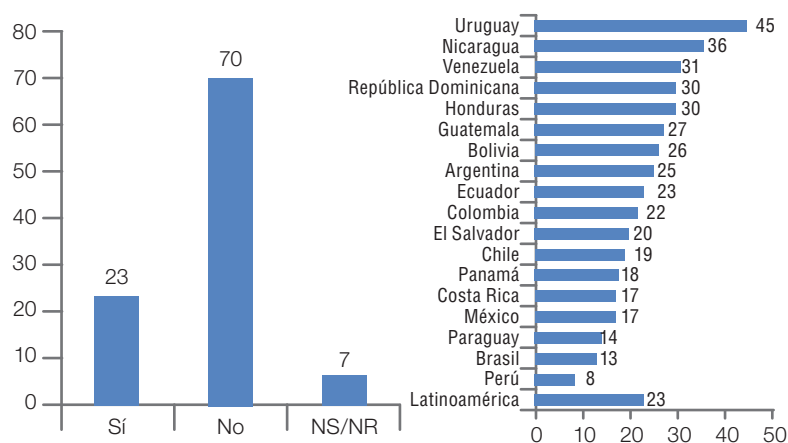
a) Desempeño de gobierno *Cercanía*

Para la medición de esta cercanía se emplean los datos que aporta Latinobarómetro acerca de: a) qué tan representado se considera por el Congreso y, b) Percepción de representatividad de los partidos políticos.

Gráfica 1

Percepción de representatividad por el Congreso

Se siente representado por el Congreso
Total América Latina 2015-Total por país 2015

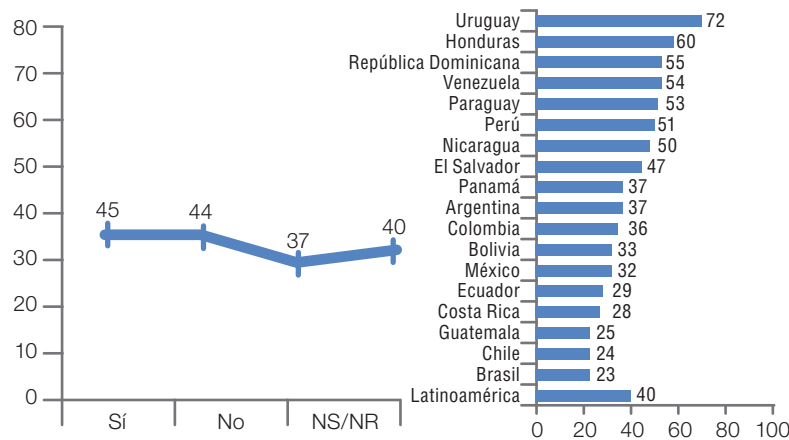


Fuente: Latinobarómetro, Informe 1995-2015, Santiago de Chile, 2015, p.55.

Gráfica 2

Percepción de representatividad por partidos políticos

Cercanía hacia los partidos políticos
Total América Latina 2011 - Total por país 2015



Fuente: Latinobarómetro, Informe 1995-2015, Santiago de Chile, 2015, p.55.

Las conclusiones que se desprenden de esta información son preocupantes: en México, 73% no se asume representando por el Congreso y 68% no tiene cercanía con ningún partido. Es decir, entendiendo como gobierno aquellas instituciones desde las cuales se ejerce o se accede al poder, los niveles no sólo son similares sino, además, arrojan la enorme distancia que existe entre los ciudadanos y la autoridad.

Transparencia

Para evaluar la transparencia como factor de interacción de la ciudadanía con el gobierno, se utilizan los datos que aporta el IDD-MEX respecto de las categorías accountability¹⁷ y libertad de prensa.

¹⁷ Para esta categoría, el IDD-MEX contempla: a) "Accountability Legal, orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente". b) "Accountability Política, capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias". c) "Accountability Social, acciones orientadas a exponer actos gubernamentales gubernamentales incorrectos, a aportar nuevos temas a la agenda pública o a activar a las agencias horizontales".

Cuadros 1 y 2. Ranking de Libertad de prensa y Accountability

0,000Ranking de libertad de prensa 2014		0,000VeracruzRanking de accountability 2014	
Querétaro	10,000	Guanajuato	10,000
Baja California Sur	9,591	Baja California Sur	8,898
Tlaxcala	9,388	Tlaxcala	8,508
Coahuila	9,228	Nayarit	8,297
Tabasco	9,129	Aguascalientes	8,236
Yucatán	8,977	Tabasco	7,810
Guanajuato	8,837	México	7,164
Aguascalientes	8,748	Coahuila	6,952
Hidalgo	8,602	Colima	6,945
México	8,599	Chiapas	6,933
Zacatecas	8,484	Chihuahua	6,856
Guerrero	8,371	Durango	6,201
San Luis Potosí	8,366	Querétaro	6,143
Jalisco	8,243	Baja California	6,135
Nayarit	8,181	Yucatán	5,744
Chihuahua	8,045	San Luis Potosí	5,517
Campeche	8,006	Jalisco	5,427
Sinaloa	7,802	Guerrero	5,412
Nuevo León	7,785	Morelos	5,313
Quintana Roo	7,637	Oaxaca	5,239
Michoacán	7,523	Quintana Roo	5,071
Durango	7,434	Zacatecas	5,058
Morelos	7,299	Sinaloa	4,955
Colima	7,148	Michoacán	4,686
Chiapas	6,845	Hidalgo	4,429
Puebla	6,632	Puebla	4,006
Tamaulipas	5,924	Tamaulipas	3,699
Sonora	5,847	Sonora	3,571
Baja California	5,588	Campeche	3,505
Oaxaca	3,354	Nuevo León	3,359
Ciudad de México	2,144	Ciudad de México	2,669
Veracruz	0,000	Veracruz	0,000

Se apuntan, a continuación, las conclusiones del Informe de marras respecto de estas categorías:

Libertad de prensa:

*“Querétaro, Baja California Sur, Tlaxcala, Coahuila y Tabasco, que aparecen en las primeras posiciones, suman más de 10 víctimas de violencia en conjunto. Distrito Federal y Veracruz son entidades que destacan negativamente en su situación de violencia contra periodistas. Aunque en el juego de presiones e intereses que operan para silenciar la diversidad de voces de una sociedad en democracia resulta difícil de determinar cuáles son los casos en los que esas voces se silencian por el peso del dinero y la corrupción y cuáles simplemente por amenazas y violencia”.*¹⁸

Accountability:

“Baja California Sur, Tlaxcala, Nayarit, Aguascalientes, Tabasco, y el Estado de México integran el grupo de

entidades con puntaje de alto desarrollo. Les siguen a continuación un grupo de 17 entidades, de Coahuila a Michoacán, que presentan un puntaje de desarrollo medio. Seis estados alcanzan un puntaje de bajo desarrollo, mientras que Veracruz y el Distrito Federal destacan

*negativamente al fondo de la tabla, en ambos casos con una fuerte influencia por las denuncias de violencia contra la prensa”.*¹⁹

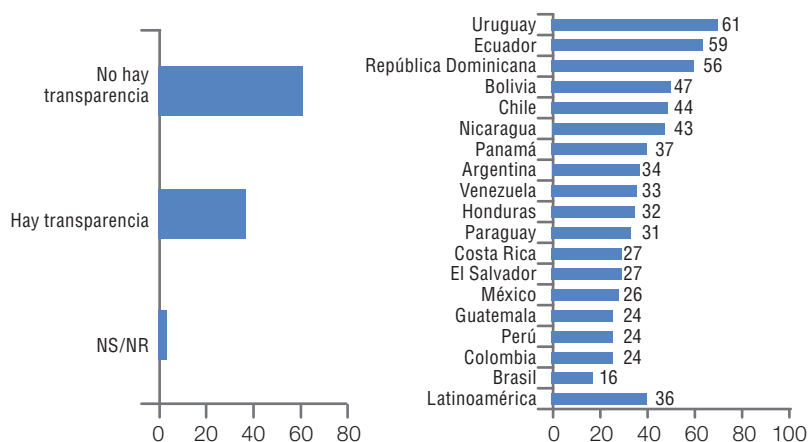
Como dato adicional se encuentra la información sobre percepción de la transparencia generada por Latinobarómetro, que señala lo siguiente:

¹⁹ Op. Cit.

Gráfica 3

Percepción de la transparencia

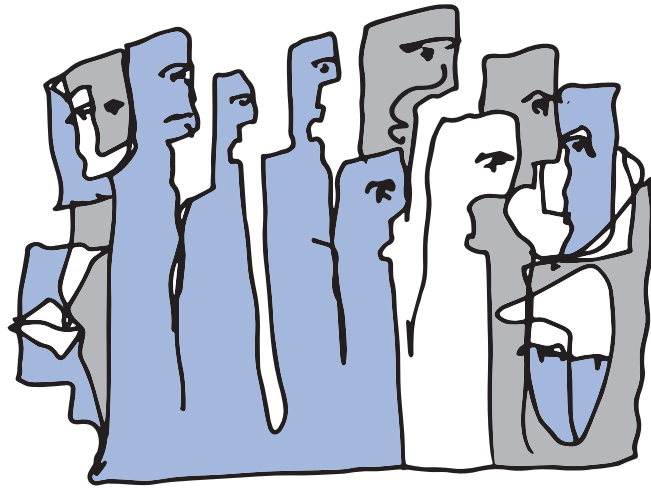
¿Cuánta transparencia cree usted, que hay en el gobierno?



Fuente: Latinobarómetro, Informe 1995-2015, Santiago de Chile, 2015, p.55.

¹⁸ Informe de Desarrollo Democrático de México 2014, Fundación Konrad Adenauer / Polilat, 2015, pp. 54 y 55.

De esta información puede desprenderse que no obstante las calificaciones elevadas por el formato que sigue el Índice, las cifras que complementa Latinobarómetro apuntan a una baja transparencia, que no facilita, de acuerdo con Rosanvallon (2009), la legitimidad gubernamental, esto es, que abona la brecha que existe entre la ciudadanía y el gobierno. Concluye el IDD-MEX este apartado como sigue:



“Uno de los mayores problemas para la democracia mexicana ha sido poder transformar el buen marco legal que caracteriza a los organismos de control en casi todos los estados mexicanos en buenas prácticas de control. En esa situación se produce un infeliz abrazo de circunstancias entre dirigentes que acceden a la conducción del estado con un escaso apego a la transparencia y el control y una ciudadanía que no se asume como partícipe necesaria del proceso democrático en el seguimiento y el control del ejercicio del poder público. “La ausencia de un necesario proceso de construcción de

ciudadanía, que desde estos informes hemos reclamado permanentemente, sufre las mismas causas y consecuencias: dirigentes que prefieren una ciudadanía casi en estado vegetativo, que despierta parcial y ocasionalmente para participar de los procesos electorarios; y ciudadanos que intentan potenciar la calidad de sus derechos y libertades sin la necesaria contraparte que requiere asumir sus responsabilidades en el ejercicio democrático. “Como consecuencia, también

*existe una porción importante de la ciudadanía que no tiene pleno conocimiento de los atributos de la democracia ya que el estado no ha impartido ni educación ni cultura democrática de modo que esos ciudadanos se convierten en discapacitados y excluidos del proceso democrático”.*²⁰

Particularidad

Se utilizan para ilustrar esta categoría los datos del Instituto Nacional Electoral a partir del porcentaje que considera que “los políticos se preocupan de gente como ellos”, tal y como se muestra en la siguiente gráfica:

²⁰ Op. Cit., p. 56.

Cuadro 3

Porcentaje que cree que los políticos se preocupan por gente como ellos

	Porcentaje
Muy de acuerdo	2.29
Algo de acuerdo	10.83
Ni de acuerdo, ni desacuerdo	12.78
Algo en desacuerdo	22.40
Muy en desacuerdo	49.61
No sabe / No contestó	2.09

Fuente: Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, 2014, p. 103.

La suma de los valores “Muy en desacuerdo” y “Algo en desacuerdo” (valoraciones negativas) suman 72%, lo cual sitúa la percepción de la ciudadanía de que la gente se ocupa de asuntos particulares en un nivel sumamente bajo, atentando de igual forma contra la legitimidad de la autoridad en nuestro país.

b) Valores ciudadanos

Participación

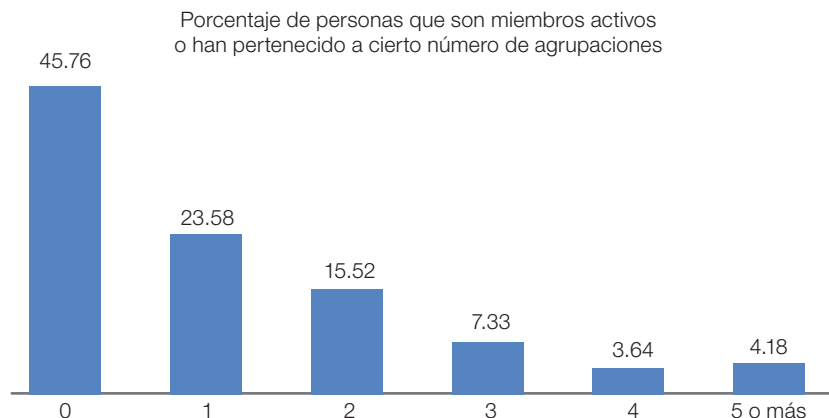
Para esta categoría se considerará la participación no electoral como parte del diagnóstico sobre la calidad de la ciudadanía, y para ello se emplearán los datos que aporta el Instituto Nacional Electoral respecto a la categoría titulada “Vida comunitaria y ciudadanía”, entendiendo a ésta como se describe tanto en la definición de

Castillo Peraza (2006) como en la obra colectiva compilada por Florescano y Cossío D. (2014), reunidas en el Marco teórico de la presente investigación.

Se considera, así, la participación en organizaciones civiles, que arroja los siguientes datos generales:

Gráfica 4

Membresía en organizaciones civiles



Fuente: Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, 2014, p. 86.

Respecto del tipo de organización a la que se pertenece, los datos son:

Cuadro 4
Tipo de organización a la que se pertenece:

Agrupación	Miembro activo	Pertenencia anteriormente	Activo / Pertenencia anteriormente	No ha pertenecido
Organización religiosa	10.81	10.09	20.90	78.32
Asociación de padres de familia	6.19	12.66	18.85	80.37
Organización deportiva	5.47	9.34	14.81	84.34
Partido político	3.38	8.59	11.97	87.14
Sindicato	3.65	7.79	11.44	88.26
Grupo estudiantil	2.44	7.79	10.23	89.24
Organización cultural	2.76	5.39	8.15	90.98
Asociación vecinal o de condóminos	3.12	3.82	6.94	92.16
Asociación de voluntariado o beneficiencia	2.01	3.37	5.38	93.60
Asociación profesional	1.50	2.74	4.24	95.01
Organización ambientalista	1.21	2.16	3.37	95.76
Organización de protección de derechos humanos	1.08	2.14	3.22	95.77

Fuente: Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, 2014, p. 87.

La pertenencia a organizaciones civiles representa el dinamismo de la ciudadanía y su capacidad de constituirse y organizarse en busca de objetivos comunes, de acuerdo con intereses colectivos. Con base en esta premisa, la calidad ciudadana en México, de acuerdo con este indicador, es sumamente baja, distinguida más

bien por la apatía hacia lo común, hacia lo que construye y fortalece a una comunidad. El bajo nivel, empero, de participación, contribuye al debilitamiento de la democracia.

Diálogo

Si bien la no pertenencia a organizaciones de la sociedad civil afecta de igual modo los epsa-

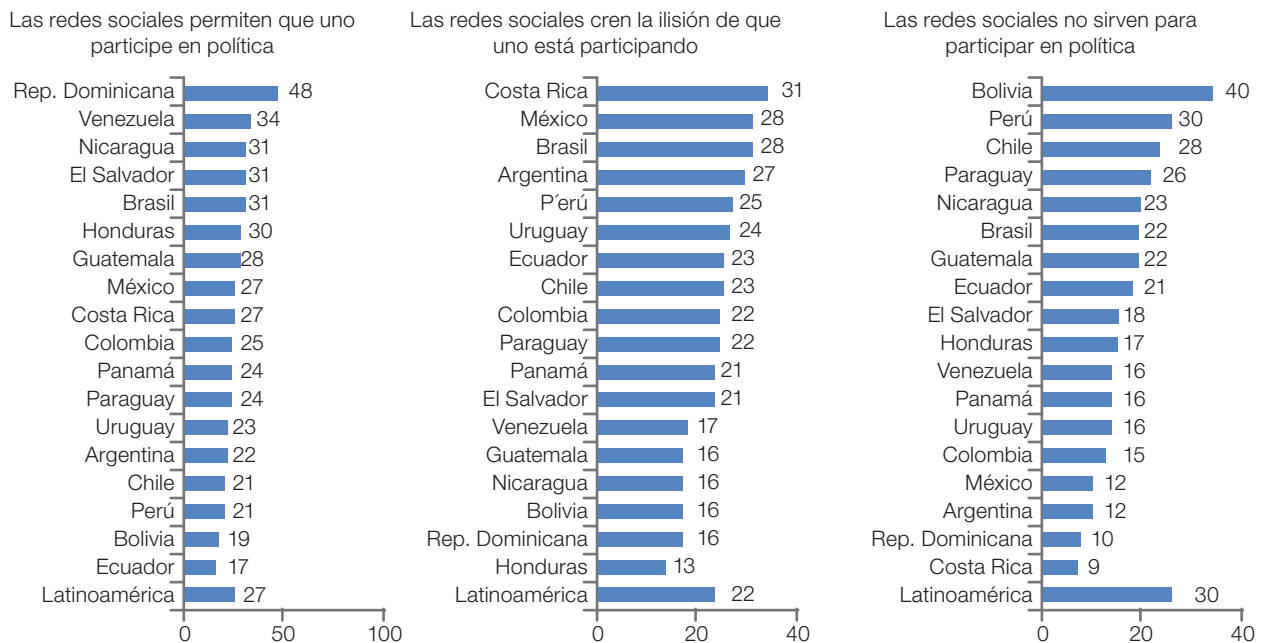
cios donde puede construirse una cultura dialogal, hay otras formas de poner en práctica ese valor constitutivo de la ciudadanía. El INE reúne otras formas de participación que implican la pertenencia o participación en espacios de diálogo, tal y como se muestra:

A la baja cifra que, de igual modo, arroja esta estadística, podría no obstante argumentarse el papel de las redes sociales, aunque, de acuerdo con Latinobarómetro, la percepción de su incidencia en temas políticos, para el caso México, es sumamente bajo:

Gráfica 6

Percepción sobre participación a través de redes sociales

¿Cuál de las siguientes frases está más cerca de su manera de pensar?



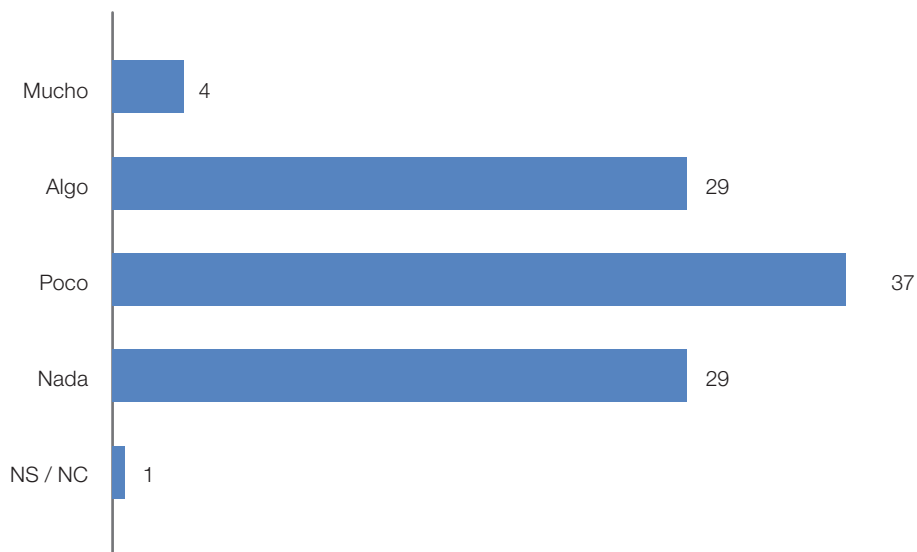
Fuente: Latinobarómetro, Informe 1995-2015, Santiago de Chile, 2015, p.58.

Legalidad

En esta categoría se utilizan datos del INE y del IDD-LAT, de manera que pueda apreciarse un panorama representativo de la realidad del país en cuanto a la legalidad.

De este modo, la cultura de la legalidad aparece con serias debilidades en cuanto a la percepción ciudadana de la aplicación de los marcos jurídicos, de acuerdo con la información reunida en el Informe del Instituto Nacional Electoral.

Gráfica 7
Respeto a las leyes en México



Fuente: Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, 2014, p. 43.

Aquí, la suma de “Poco” y “Nada” (valoraciones negativas) deja en claro el déficit respecto de la legalidad nacional. De igual modo, si se toman los datos del IDD-MEX respecto de la afectación de las libertades civiles por cuestiones de inseguridad, el ranking del país por estado es el siguiente:

Cuadro 5
Afectación de derechos y libertades por inseguridad

Yucatán	10,000	Hidalgo	6,675
Baja California Sur	9,044	Oaxaca	6,659
Aguascalientes	9,017	Tlaxcala	6,186
San Luis Potosí	8,994	Coahuila	6,182
Querétaro	8,728	Chiapas	6,057
Campeche	8,640	Guanajuato	5,941
Ciudad de México	8,614	Colima	5,887
Veracruz	8,548	Sonora	5,851
Puebla	8,275	Tamaulipas	5,814
Zacatecas	8,247	Quintana Roo	5,140
Baja California	7,057	Durango	4,593
Nayarit	7,477	Chihuahua	3,679
Jalisco	7,441	Michoacán	2,245
México	7,327	Sinaloa	1,967
Nuevo León	7,203	Morelos	1,000
Tabasco	10,000	Guerrero	0,000

Fuente: Informe de Desarrollo Democrático de México 2014, Fundación Konrad Adenauer / Pollat, 2015, pp. 48.

Las conclusiones que de esta información arroja este Índice son:

“Yucatán vuelve a aparecer en el mejor lugar del ranking nacional de afectación de derechos y libertades por inseguridad, seguido por Baja California Sur, Aguascalientes, San Luis Potosí, Querétaro, Campeche, Distrito Federal, Veracruz, Puebla y Zacatecas, quienes obtienen puntuaciones superiores a los 8,000 puntos.

“Los índices de violencia de Michoacán, Sinaloa, Morelos y Guerrero, además de colocar a estas entidades en el nivel más bajo del ranking, condicionan el promedio y hacen que muchas entidades que tienen un nivel de violencia que en otros países serían considerados altos, aparezcan en este caso con buen puntaje.

“Respecto de los delitos considerados de alto impacto, durante 2013 los casos considerados en esta clasificación representaron el 51.8% de los delitos totales;

*es importante señalar que el secuestro y la extorsión registraron incrementos del orden de 34% y 33% respectivamente, respecto del año anterior”.*²¹

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

La evidencia de los tres índices que se utilizan para demostrar la relación entre desarrollo democrático y calidad de la ciudadanía sirven, de acuerdo con la delimitación del problema de esta investigación, para responder a las dos preguntas planteadas en ese apartado: ¿nuestro país cuenta con un desarrollo ciudadano suficiente para la permanencia y el crecimiento de la democracia?, y ¿qué aspectos de la vida cotidiana de los mexicanos contribuyen u obstaculizan el desarrollo democrático del país?

1. ¿Nuestro país cuenta con un desarrollo ciudadano suficiente para la permanencia y el crecimiento de la democracia?

La respuesta a esta pregunta, de acuerdo con las definiciones planteadas para establecer lo que debe ser ciudadanía, y con base en la información presentada en el apartado anterior, es negativa: no existe un desarrollo suficiente de ciudadanía para garantizar o al me-

nos no temer un retroceso en la calidad de la democracia en México.

Si bien las implicaciones de esta debilidad podrían plantearse tanto en términos de desencanto con la democracia y en el auge de las llamadas “candidaturas independientes”, una nueva agenda de investigación sería la relación entre la aparición de este tipo de nuevas manifestaciones de participación y la debilidad de la condición ciudadana.

Por otra parte se pone el acento, también a manera de conclusión, en la importancia de promover desde los distintos órdenes de gobiernos y desde los diversos ámbitos de la sociedad, un reforzamiento urgente de la cualidad de ciudadano, a través de esfuerzos que, por fortuna, ya han empezado a formularse desde el propio Instituto Nacional Electoral, como es la “Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023”.²²

2. ¿Qué aspectos de la vida cotidiana de los mexicanos contribuyen u obstaculizan el desarrollo democrático del país?

La respuesta a esta pregunta queda desarrollada con claridad a partir del marco teórico basado en las obras de Woldenberg (2016), Florescano y Cossío (2014), Rosanvallon

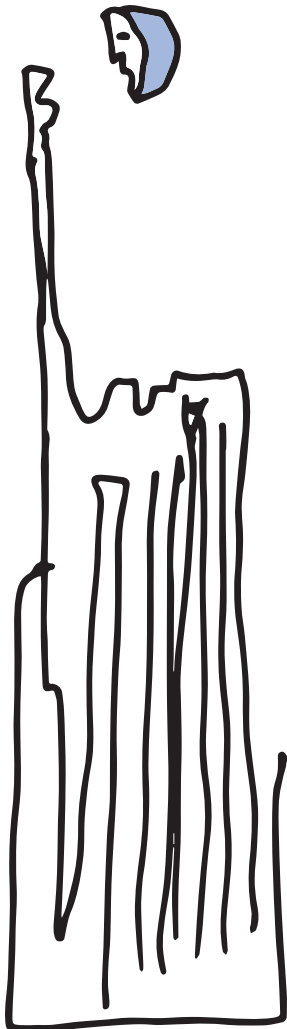
²² Al momento de concluir este documento, los avances de tal estrategia se encuentran reunidas en <http://www.pagina-ciudadana.com/ine-avanza-en-construccion-de-estrategia-nacional-de-cultura-civica-2017-2023/>. Consultado el 27 de julio de 2016.

²¹ Informe de Desarrollo Democrático de México 2014, Fundación Konrad Adenauer / Polilat, 2015, pp. 47 y 48.

(2009) y Castillo Peraza (2006), y la demostración de su bajo nivel queda, de igual modo, expresada en las pruebas empíricas.

Como parte de una nueva agenda de investigación, se considera la inclusión de indicadores adicionales como la impunidad y la corrupción para

relacionar estos problemas del país con el bajo nivel de la ciudadanía en México y, por ende, la mala calidad de la democracia. **B**



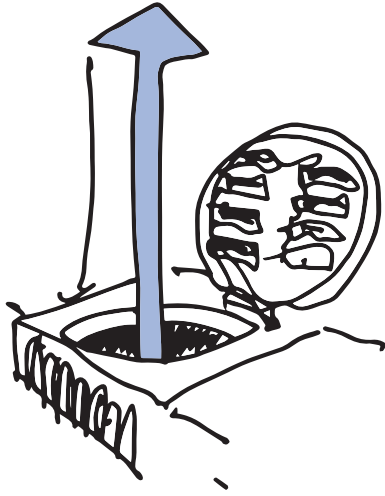
IX. Bibliografía

- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco países*. Euramérica, Madrid.
- Castillo López, Carlos. “La cultura política como factor determinante para el avance democrático de México”, Documento de trabajo, Fundación Rafael Preciado Hernández, julio de 2014, <http://frph.org.mx/bdigital/registro.php?id=550>
- Castillo Peraza, Carlos (2006). *El porvenir posible*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Florescano, Enrique, Cossío D., José Ramón (2014). *Hacia una nación de ciudadanos*, Conaculta / Fondo de Cultura Económica. México.
- Petrella, Riccardo (1996). *Le bien commun*. Éloge de la solidarité, Éditions Labor. Bruselas.
- Rosanvallon, Pierre (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Manantial, Buenos Aires.
- Woldenberg, José (2016). *La democracia como problema (un ensayo)*. El Colegio de México / UNAM, México.

X. Índices consultados

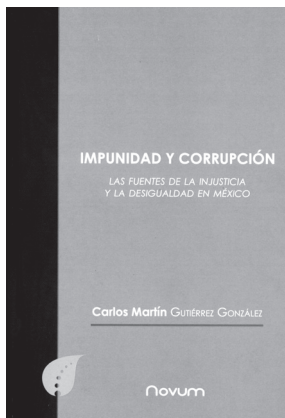
- Latinobarómetro, Informe 1995-2015, Santiago de Chile, 2015, www.latinobarometro.org
- Índice de Desarrollo Democrático en México, 2014, www.idd-mx.org
- Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, 2014, www.ine.mx

Seis soluciones para tres problemas



*Impunidad y corrupción
las fuentes de la injusticia y la desigualdad
en México, Carlos Martín Gutiérrez González
Editorial Liber Iuris Novum, 2016*

Jonathan Sánchez López Aguado



Para el autor es importante cambiar la dinámica que existe entre el Estado y la sociedad; en la que el primero evita cumplir las normas constitucionales y evade también sus atribuciones como pacificador y nivelador de las relaciones sociales, mientras que la sociedad, por hartazgo, apatía o desprecio no realiza un verdadero cambio en esta relación.

Es por lo anterior, que durante el desarrollo del texto Gutiérrez González abarca varios temas que a su parecer son necesarios a efecto de armonizar la norma moral con la jurídica, reconociendo para ellos los valores jurídicos como una fuente de los derechos humanos.

Divide el libro en seis capítulos: Eticidad de la norma y constitución; Verdad transparencia y corrupción; De las

plazas públicas al mercado; Rendición de cuentas y justicia; Principios de legalidad y rendición de cuentas y; El nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

Norma ética

En “Eticidad de la norma y Constitución; la cultura política y los valores sociales”, el autor tiene como premisa que: “los derechos fundamentales no deben concebirse como un mero ideal sin sustento en el derecho positivo, sino más bien como el fin de la sociedad y la realización de dicha aspiración por medio del derecho”.

Asimismo, la norma ética y el grado de eticidad de un ordenamiento jurídico son definidos antes de llevarse a cabo el proceso legislativo-formal, y encuentran su anclaje en la cultura político-social y en las

tradiciones históricas de los pueblos sujetos a tal orden. Opina que la justicia tiene su origen en factores culturales, precedentes históricos, usos y costumbres de las personas y los grupos que conforman la sociedad sobre la cual el derecho tendrá vigencia.

Sugiere que solo una constitución democrática resulta auténtica, con fuerza normativa, porque únicamente ella permite limitar jurídicamente la acción del poder.

También nos dice que una constitución encuentra su legislación en la democracia. Sin el principio democrático “el Estado no sería la forma jurídico-política adoptada por una comunidad sino impuesta a ella. El Estado no sería del pueblo (forma auténtica), sino el pueblo del Estado (forma falsa por contradictoria)”.

Nos dice que uno de nuestros principales problemas es el individualismo egoísta que inmoviliza a la comunidad, aísla a las personas y propicia todo tipo de abusos desde el poder contra el más débil. Advierte que México necesita, una comunidad política ordenada por una constitución y disciplinada por el bien común, por la búsqueda de la felicidad de los otros, por el sacrificio del interés particular para satisfacer el interés general.

Las conclusiones a las que llega el autor en este capítulo son:

- “...nuestra conducta cotidiana tiende a anteponer el interés particular al bien común”;
- “...cuanto más propendamos a defender exclusivamente nuestro interés individual para beneficiarnos solo a nosotros mismos, más nos acercamos a un estado de psicopatía, cuya manifestación más típica la padecemos hoy en la forma de altos índices de inseguridad pública”.
- “el hombre solo puede desarrollarse como persona a partir de la definición de su identidad en la comunidad”.
- “El poder económico ha establecido un sistema de dominio que prevalece sobre el interés general de la ciudadanía común y corriente. Esta forma de imposición del poder económico se ha visto favorecida de los otros, por el sacrificio del interés para satisfacer el interés general”.
- “El poder, cualquier poder, debe estar siempre subordinado al orden jurídico, al Estado constitucional”.
- “Los estados fallan cuando sus instituciones son débiles u operan sólo a favor de ciertos grupos de poder y de precisión, poniendo por encima de la Constitución y del interés general los intereses de una minoría económicamente poderosa y excluyente. Los países que prosperan en cambio, mantienen

un diseño institucional política y económicamente incluyente, que opera en función del interés general”.

En el subtítulo “La dimensión sustancial de la democracia”, el autor señala que para él, los tribunales constitucionales, en general, tienen la misión de proteger, nutrir y fortalecer la dimensión sustancial de la democracia. Señala que “el absolutismo parlamentario” –como lo llama Fiorvanti–, puede poner en riesgo la justiciabilidad de los derechos fundamentales.

Advierte que para la supervivencia de cualquier democracia, se debe poner límites a los contenidos de decisiones legítimas toda vez que siempre es posible que con métodos democráticos se supriman, por mayoría, los propios métodos democráticos.

Asimismo, dice que en toda democracia constitucional, “la garantía de los derechos fundamentales es la finalidad última del constitucionalismo; que esto implica la existencia de un gobierno limitado, con lo que excluye cualquier forma de gobierno absoluto o autoritario. Que el control de constitucionalidad tiene que quedar a cargo de un órgano diferente al legislador y por consiguiente, también de cualquier otra autoridad estatal, al que es necesario encargar la anulación de los actos inconstitucionales –tribunal constitucional–. Advierte que un tribunal constitucional

conoce de los asuntos de constitucionalidad de las leyes, y establece, en su calidad de intérprete autorizado por el propio pueblo a través del constituyente, reglas relativas al alcance de las normas constitucionales. “Un tribunal constitucional tiene a su cargo, a partir de la interpretación extensiva de las normas contenidas en la constitución, ‘la regulación jurídica del derecho positivo mismo, no solo en cuanto a las formas de producción sino también por lo que se refiere a los contenidos producidos’”.

Uno de los temas principales para el autor es el relativo a los principios y valores democráticos de igualdad, libertad y justicia, mismos que según él habrán de ser vigilados por los jueces constitucionales a favor tanto de las mayorías que establecieron esos principios como de las minorías, y en contra de las arbitrariedades del poder público, del poder privado y de los excesos del propio legislador.

Nos dice que el control de constitucionalidad se convierte en fuente de legitimidad del mismo Estado, y un argumento a favor del tribunal de constitucionalidad es que mediante sus sentencias se colman las lagunas legislativas que el Congreso tardaría demasiado en cubrir con nuevas reglas o a través de reformas constitucionales. Que el juez constitucional tendría que imprimir al texto legal, en su interpretación, la

máxima eficacia posible, pues tiene la responsabilidad de llevar los principios constitucionales, y no sólo sus reglas, a expandir la protección de los derechos fundamentales como fuente legitimadora de la democracia.

Advierte que en nuestro país urge fortalecer las instituciones que, al menos en el discurso constitucional, han sido creadas para emitir tanto normas de convivencia que representen efectivamente a las mayorías y a las minorías, como aquellas destinadas a salvaguardar la paz y el orden jurídico, y sobre todo, tutelar los derechos fundamentales. Por lo anterior, el autor está convencido de crearlo como un auténtico tribunal constitucional de carácter autónomo, federal, que admita un control difuso de la constitucionalidad, entendiendo como control difuso que cueste lo que cueste, no puede haber nada por encima de la dignidad y la libertad del hombre.

En el siguiente subtítulo –La cultura político-jurídica en México–, el autor señala que existe una tendencia marcada de los mexicanos a no interesarse en los asuntos públicos. Toma varios índices y encuestas¹ y nos comparte datos como que en 2008 el 60% de los ciudadanos dijo tener poco

o nada de interés en la política; mientras que en 2011 el 30% de los ciudadanos se interesaba poco en los asuntos públicos, entre tanto el 18.9% tenía nulo interés en tales asuntos; que el 71.2% de los mexicanos cree que es en el sector público donde más se transgrede el orden jurídico; que en nuestro país más de 90% de los delitos que se cometen quedan impunes. Que México ocupa la posición 100 de 183 en el Índice de Percepción de la Corrupción, con una calificación de 3 en una escala donde 0 es la mayor percepción de corrupción y 10 la menor. En el Índice del Estado de Derecho de 2014, México ocupó la posición en el factor 2 “ausencia de corrupción” el número 78 de 99 países; en el factor 3 “gobierno abierto” ocupó el lugar 32; en el factor 4 “respeto a los derechos fundamentales”, el 60 y en el factor 5 “orden y seguridad”, el lugar 96; respecto del factor 7 “justicia civil”, el lugar 88 y en el factor 8 “justicia penal”, el lugar 97.

Afirma que nuestra conducta cotidiana tiende a anteponer el interés particular al bien común; que los índices y encuestas aportados nos muestran el nivel de mediocridad en el que nuestro país se encuentra estancado así como que los indicadores de corrupción no dejan lugar a dudas sobre el grado de descomposición institucional y social que padecemos.

¹ Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas; Encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional; Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública; Índice de Percepción de la Corrupción; Índice del Estado de Derecho; Índice de Desarrollo Democrático.

Verdad y transparencia

En el capítulo segundo –Verdad, transparencia y corrupción–, el autor aclara que el hombre solo puede desarrollarse como persona a partir de la definición de su identidad en la comunidad. Que un Estado constitucional y democrático de derecho tendría que generar una relación cotidiana de confianza entre las personas, los grupos sociales y los poderes públicos como condición mínima de gobernabilidad. Asimismo nos dice que cuando los ciudadanos dejan de creer en sus gobernantes o en el sistema político porque perciben simulación, engaño, trampa, incongruencia o mentira, surgen la resistencia, la transgresión y, tarde o temprano, la rebelión.

Que es la verdad y no la autoridad, la que produce el derecho y que el derecho quedó a merced de meros formalismos normativos definidos por “la mayoría en el poder”, en detrimento de los derechos fundamentales de las minorías y de esa misma mayoría que llegó a ser víctima, también, de la tiranía legislativa.

En el primer subtítulo de este capítulo –Transparencia y rendición de cuentas–, Gutiérrez González señala que una de las obligaciones constitucionales de cualquier órgano y agente del poder público es informar a la sociedad de forma transparente sobre sus actos y omisiones, incluyendo la manera en que administra los

recursos públicos que le han sido encomendados para el cumplimiento de sus atribuciones, que esta información transparente es uno de los elementos centrales de la rendición de cuentas y que la rendición de cuentas abarca varias obligaciones específicas por parte del Estado, a saber:

- Informar oportuna y paulatinamente;
- Conducirse con transparencia (antes, durante y después del ejercicio del presupuesto correspondiente o la ejecución de los programas, según el caso);
- Prevenir actos de corrupción o desviaciones en el proceso;
- Revisar sus propios actos y corregir las desviaciones en el proceso;
- Recibir e investigar quejas o denuncias;
- Buscar y difundir la verdad histórica y jurídica de los hechos;
- Fincar responsabilidades y;
- Sancionar a los responsables de las faltas encontradas.

En resumen: la rendición de cuentas incluye transparencia y responsabilidad, lo cual implica que el obligado a rendir cuentas también es auditable y sancionable por la propia sociedad a través de las instituciones competentes. Que es un factor determinante en cualquier política, norma o proceso de combate a la corrupción y es

necesario reforzarlo dándole operatividad jurídica y jurisdiccional.

Por último nos dice que la transparencia es una obligación que pretende garantizar el derecho fundamental a la información y forma parte del también obligatorio proceso de rendición de cuentas, competente esencial de todo Estado constitucional y democrático.

El siguiente subtítulo –El Sistema Nacional Anticorrupción–, el autor realiza un estudio de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el DOF el 2 de enero de 2013 y nos dice que la propuesta legislativa no buscaba mejorar, en el fondo, el combate a la corrupción, sino reconcentrar el poder. Lo anterior toda vez que:

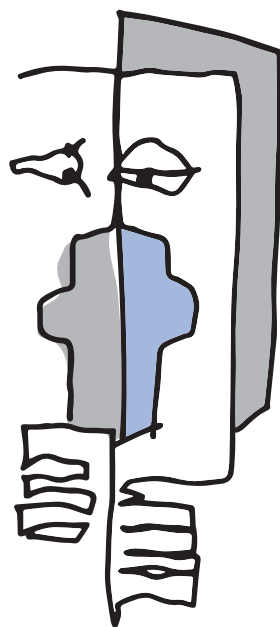
Primero. “La desaparición de la SFP no es un remedio eficaz para rediseñar una política pública destinada a erradicar la corrupción como práctica cotidiana en la sociedad y su gobierno, pues las funciones de vigilancia y control de la administración de los recursos públicos y su aplicación a favor de los gobernados no pueden desaparecer sólo por decreto”.

Segundo. “Si el control interno se lleva a cabo en la realidad bajo los principios constitucionales de legalidad, lealtad, eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia, es posible contribuir a la tutela efectiva del interés público,

condición sine qua non para promover la elevación de la dignidad humana, es decir, para que el Estado cumpla con su obligación fundamental de facilitar a los seres humanos, en lo individual y en lo colectivo, llegar a ser personas y seguir siéndolo. El problema de la reforma para el autor consiste en que estas funciones, que no van a desaparecer del ciclo administrativo, se están concentrando en dos secretarías de despacho la de Hacienda y la de Gobernación”.

Tercero. “Se ha postergado inexplicablemente la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción que presumiblemente sería la instancia encargada de fijar la política en la materia y de vigilar a los mismos vigilantes. La estructura propuesta por el ejecutivo Federal podría llevar, de nuevo, a la concentración del poder en una sola persona”.

Afirma que estamos frente a un ejemplo más de incumplimiento de los mandatos y obligaciones constitucionales por parte de dos poderes: el ejecutivo y el Legislativo. El primero por exceso, al pretender concentrar mayor poder y transformar algunas fases del control interno, y el segundo por defecto, al incurrir en omisión legislativa, que puede llegar a provocar situaciones jurídicas de inconstitucionalidad y su correlato de injusticia.



Interés general y rendición de cuentas

En el capítulo tercero, Gutiérrez González nos dice que: “hoy vivimos una regresión ‘del ágora al mercado’, pues paulatinamente, en los últimos 30 años, hemos abandonado la plaza pública, los asuntos de todos, para refugiarnos en nuestros pequeños mundos, ‘seguros y confortables’”.

En opinión del autor dependiendo de la concepción que cada persona tenga sobre la democracia y el interés público o el bien común, o de su posición frente a los derechos humanos, su acción cotidiana, como ciudadano, como servidor público, como padre, cónyuge, hermano, aportará en

mayor o menor medida, una solución viable y encomiable a los problemas comunes, a los asuntos públicos.

Nos dice que en México hemos llegado al extremo ya no de ignorar o despreciar una doctrina determinada, como el humanismo político, el liberalismo igualitario, el solidarismo, o las tesis socialdemócratas sobre el Estado de bienestar; no, sino de despreciar la actividad política o la acción pública en sí misma, de manera que podemos olvidarnos, pues, del debate de las ideas. Fija de una manera objetiva y cruda que el egoísmo de nuestro aislamiento respecto de los asuntos que sí nos conciernen a todos, de las cuestiones públicas que afectan a la comunidad, engendra desconfianza y suspicacia, mientras que nuestras relaciones con el conjunto social, en el orden de la igualdad que inspira confianza y solidaridad, dormitan plácidamente frente a una pantalla de televisión o al monitor de una computadora.

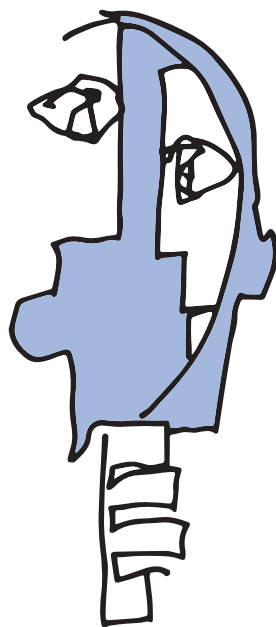
Hace suyo el término “civilización del espectáculo” –acuñado por Vargas Llosa– y nos dice que nos ha llevado a abandonar el sentido natural de solidaridad, de fraternidad, para refugiarnos en la frivolidad, que sólo busca el confort personal, la comodidad que supone dejar de preocuparnos por los demás.

Que ante la crisis de valores se ven comprometidos los principios de libertad, igualdad, solidaridad, lealtad, honradez, subsidiariedad, bien común y la dignidad humana. Que todos los principios enumerados interactúan favor del bien común y lo promueven cuando son ejercidos por cada uno de nosotros con plena conciencia de que el otro existe, siente, expresa y produce también en función de todos los demás.

Control constitucional y derecho de resistencia

Por lo que hace al capítulo cuarto: “rendición de cuentas y justicia”, el autor nos dice que concibe la rendición de cuentas como “un proceso que incluye la obligación de informar al público, de manera permanente, transparente y sistemática, sobre los programas y los actos de gobierno, antes, durante y después de su ejecución; el fincamiento de responsabilidades, y la imposición de las sanciones correspondientes. Este proceso, para resultar eficaz, debe garantizar la compurgación efectiva de las sentencias condenatorias y el resarcimiento del daño o perjuicio económico que, en su momento, el servidor público hubiere infringido a los gobernados”.

En este capítulo también hace referencia al derecho de resistencia y trae de nuevo el



tema de control de constitucionalidad diciéndonos que cuando todos los controles fallan, sobreviven el abuso, la infracción (o el delito), la ausencia de rendición de cuentas, la impunidad y la injusticia, entonces, la eficacia del último control, el que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), sobre las normas, los actos o las omisiones del poder, resulta crucial. Pero si ni siquiera éste funciona, los agraviados tienen todo el derecho de oponerse, de resistir pacíficamente al orden jurídico vigente, pues aquí se está ante el supuesto de que ese orden ha dejado de actuar para protegerlos y ahora opera sistemáticamente en su contra.

Afirma que si partimos del principio de supremacía de la constitución, es indudable el beneficio que para los gobernados representa una eficaz institución de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las normas emitidas por el legislador o por el Ejecutivo. Pero, por otro lado, habremos de cuestionar desde dónde se ejerce esta función, quién la realiza y cómo la lleva a cabo. Con base en lo anterior pregunta si en nuestro caso ¿la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la legitimidad democrática y la autoridad necesarias y suficientes para declarar la inconstitucionalidad de una ley producida por el Congreso y, en ese papel, sustituir al legislador en el establecimiento de normas de carácter general y abstracto? y ¿Cómo puede conciliar su histórico papel de tribunal de casación con el de control constitucional, con un reparto de jueces de legalidad y una cultura positivista de aplicación del derecho, sin importar la calidad sustancial de los contenidos impugnados?

Responde la primera pregunta en sentido afirmativo diciendo que el principio democrático y la protección constitucional de los derechos fundamentales se legitiman mutuamente en un binomio jurídico-político esencial para la supervivencia y el desarrollo de

nuestra sociedad, así como para alcanzar la justicia a partir de la elevación espiritual del hombre y su comunidad, mediante el respeto irrestricto de su seguridad humana. Por lo que respecta a la segunda pregunta, el autor nos dice que “comporta un problema de diseño institucional con graves consecuencias para la vida nacional: al pretender tener una corte nacional con un ‘control concentrado’ de la constitucionalidad, en un país con un importante déficit democrático y una profunda crisis de representación nacional...”

Considera que la propia constitución legitima a la SCJN como la institución encargada del control de constitucionalidad de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión al conferirle la facultad de resolver las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas en los apartados I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Sin embargo también es claro al señalar que él opta por un Tribunal de Control Constitucional autónomo que no sea la SCJN.

Nos dice que una forma de combatir la corrupción, la impunidad y el abuso de poder es la exigibilidad social de una rendición de cuentas sistemática e integral que, suponga no sólo abrir la información pública del gobierno al escrutinio

ciudadano, sino, además, el fincamiento de responsabilidades administrativas, políticas y en su caso penales a los servidores públicos que incumplan sus obligaciones constitucionales y legales, además de la imposición de las sanciones correspondientes, sin excepción alguna. Asimismo, afirma que para que el escrutinio público sea posible se requiere que el ciudadano común y corriente se sacuda sus ataduras cotidianas y tome las calles y las plazas, y exija al poder esa rendición de cuentas a fondo, sin simulaciones, que tanta falta de hace a México, para el autor “ese acto de exigencia-resistencia al poder representa una actitud solidaria con el otro, con los otros”.

Legalidad contra juricidad


Por lo que hace al capítulo “Principio de legalidad y rendición de cuentas”, nos explica su sustento constitucional –artículos 14 y 16–, “se trata de un mecanismo o garantía constitucional de protección de los bienes de toda persona, como la vida, la libertad, las posesiones, las propiedades o los derechos”.

Aquí ya nos señala que el principio de legalidad en la actualidad resulta insuficiente para que el Estado salvaguarde el interés social y procure el cumplimiento de las normas de orden público y garanticen el

respeto irrestricto de los derechos humanos y que hay que evolucionar al principio de juricidad, el cual implica según Miguel Alejandro López Olvera, el “deber de respeto de los servidores públicos en su actuación frente a las personas (su dignidad), de los derechos humanos y sus garantías”.

Sistema Nacional Anticorrupción

El autor realiza un análisis a la reforma por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción de 2015, del cual dice que “representa sólo un esfuerzo inicial y parcial de rediseño institucional que pretende cimentar, desde la Constitución un sistema eficaz de combate a la corrupción como uno de los pilares que sustenten a un nuevo estado de derecho constitucional y democrático”.

Advierte que las principales modificaciones se encuentran en los artículos 113, 109, 79 y 73 constitucionales, siendo la reforma al artículo 113 el corazón de la reforma anticorrupción pues es en este donde se crea el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la fiscalización, prevención, detección y sanción de responsabilidades de quienes incurran en faltas administrativas y hechos de corrupción”. 

Los dilemas del mercado de las gasolinas en México

Salomón Guzmán Rodríguez



Desde marzo del año de 1996 al mes de agosto de 2016 pasaron poco más de 20.5 años, es decir, 246 meses exactamente. Durante este lapso, la estructura porcentual del volumen de ventas totales de las gasolinas en el mercado interno, entre las que refina Pemex y las que se importan (Magna + Premium), deja entre ver el menor interés del Gobierno federal y Pemex por la política de refinación de gasolinas como un motor importante para el impulso económico del país. La información estadística y gráfica muestra dos periodos de análisis importantes, hasta antes de 2008 el volumen de las gasolinas importadas ocuparon menor porcentaje dentro del volumen total de las ventas de las gasolinas, después de este año, el porcentaje incrementó hasta rebasar en muchas ocasiones el 50%, aproximadamente. De acuerdo con las estadísticas que da a conocer Pemex¹ en su página web, del mes de marzo de 1996 al mes de octubre de 2010, cerca de 15 años, el volumen promedio de ventas diarias de gasolina fue de 627 mil barriles, de los cuales se importaron el 26% y el 74% restante se refinaron en México por parte de Pemex. En contra parte, de no-

viembre de 2010 a agosto de 2016, el volumen promedio de ventas diarias de gasolina fue de 795 mil barriles, de los cuales, en promedio, se importaron el 50% mientras que el otro 50% fueron refinados en México. De un periodo a otro, el volumen de ventas promedio de gasolina en el mercado interior incrementó el 27% mientras que el volumen promedio de gasolina de importación incrementó 137% y el volumen promedio de gasolina que se refina en México disminuyó poco más del 13%. Con otras palabras, en promedio, por cada punto porcentual de incremento en el volumen de ventas en el mercado interno estimuló cinco puntos porcentuales de incremento en el volumen de las importaciones, después del año de 2008. Por si fuera poco, cabe mencionar, en los últimos tres meses de 2016 (agosto, julio y junio) se importaron en promedio poco más del 64% del total de las ventas de gasolina en el mercado interior. De acuerdo con ello, cabe preguntar: ¿por qué causa o cuál desición llevó a Pemex a reducir el volumen promedio de refinación de gasolina frente al incremento sustancial de la demanda de gasolina en el mercado doméstico, después de 2008?

¹ <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=cuadro&cvequa=MESTADOP>

INDICADORES

Gráfica 1

Volumen de ventas promedio de barriles de gasolina

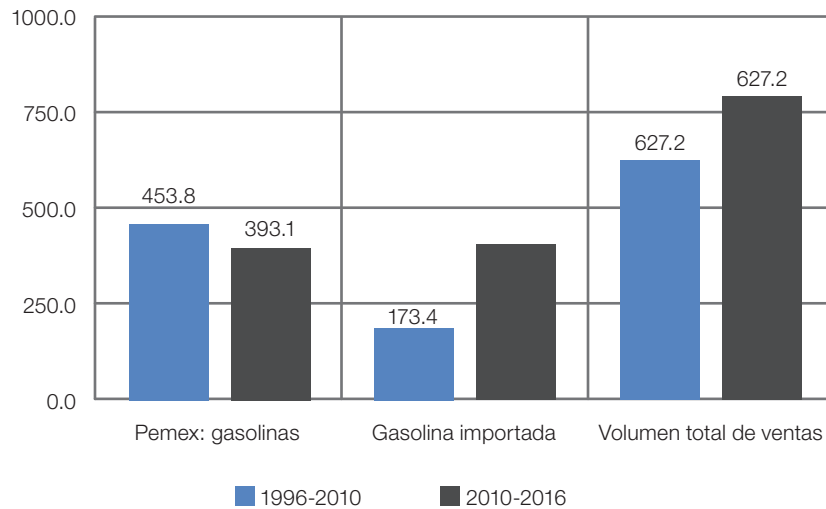


Tabla 1

Volúmenes de gasolina por estructura y tasa de crecimiento (mbd)

	Pemex: gasolinas	Gasolina importada	Volumen total de ventas
1996-2010	453.8	173.4	627.2
2010-2016	393.1	402.4	795.5
Incremento %	-13.38%	132.07%	26.83%

Fuente: elaboración propia con estadísticas de Pemex (Magna y Premium).

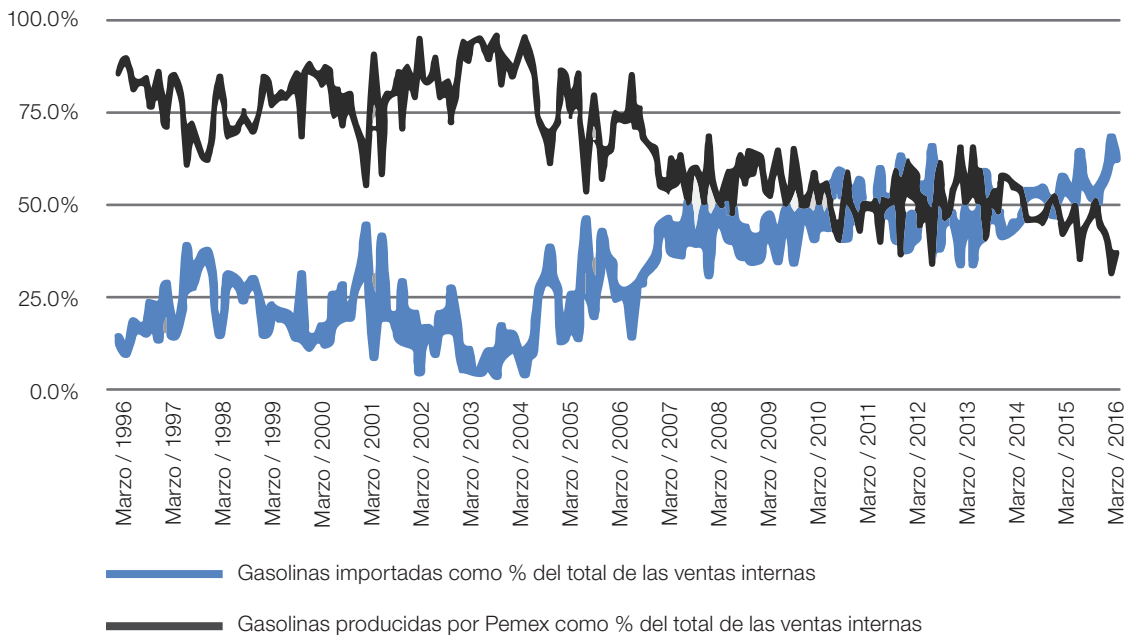
Por su parte, es durante la administración de Peña Nieto, que a diferencia de meses anteriores, del volumen total de venta de gasolinas (Magna + Premium) en el mercado interno, el porcentaje de importación es superior al porcentaje de gasolina que se refinan en el país. Por ejemplo, de los 246 meses que transcurrieron desde 1996, sólo en 35 meses el volumen de importación de gasolina fue superior al volumen de gasolina que refina Pemex, y 27 de estos 35 meses se encuentran bajo el periodo de

la administración de Peña Nieto. En ninguna de las tres administraciones anteriores (Zedillo, Fox, Calderón) los volúmenes de gasolina importada superaron al volumen de gasolina que refina Pemex como en la presente administración, gobierno que se califica como uno de los más corruptos de la historia moderna de México. Además, es en julio de 2016 cuando se registra el mayor volumen de importación de gasolina desde marzo de 1996 –aun cuando el volumen de ventas de gasolina no es el más

INDICADORES

alto-, en comparación con otros meses; por mencionar: en julio pasado se vendieron 825 mil barriles diarios, es decir, 25 millones 175 mil barriles mensuales, de los cuales el 68.5% se tuvo que importar del exterior, registro nunca antes visto en la historia del mercado de las gasolinas del país (ver Gráfico 1 y 2).

Gráfica 2
Estructura % del volumen de ventas totales de gasolinas en México
(Magna + Premium)



Fuente: elaboración propia con información de las estadísticas de Pemex.

En el caso de la gasolina diesel se presenta una situación similar al de las otras gasolinas (Magna + Premium), por ejemplo, hasta antes de 2012 el volumen de ventas promedio de gasolina fue de 264 barriles diarios, de los cuales el 14.5% fue de importación y el 85.5% de gasolina se refinó en México. Después de este año, el volumen de ventas totales promedio de gasolina diesel fue de 335 barriles diarios, de los cuales el 40.1% fue de gasolina importada y el resto de gasolina refinada en México por parte de Pemex.

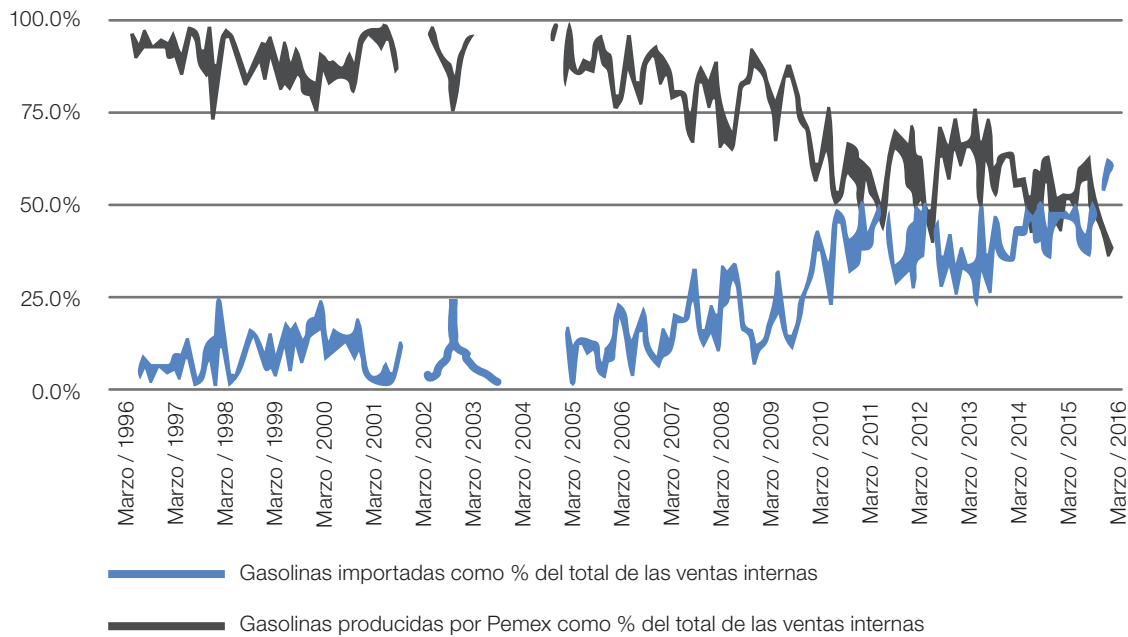
En otras palabras, pasar de un periodo a otro, muestra que el volumen de ventas de gasolina diesel incrementó cerca del 27%, el volumen de importación incrementó 217% mientras que el volumen de gasolina refinada por Pemex disminuyó cerca del 11%. Cabe preguntar, ante esta situación ¿Cuál es la justificación de Pemex que frente a un mercado de gasolina diesel que creció el 27%, en lugar de incrementar los esfuerzos por aumentar la refinación de gasolina la disminuyó en cerca del 11%

INDICADORES

y permitir que ante un tipo de cambio mayor las importaciones incrementaran hasta el 217%, aproximadamente?

Gráfica 3

Estructura % del volumen de ventas totales de la gasolina diesel en México



Fuente: elaboración propia con información de las estadísticas de Pemex.

Por otra parte, como se muestra en la información anterior, el incremento de las importaciones dentro de la estructura porcentual del volumen total de las ventas de las gasolinas Magna, Premium y Diesel permitió abastecer el incremento de la demanda de gasolinas en el mercado interior, no obstante, abastecer cada vez más el mercado interior con gasolinas del exterior conlleva un conjunto de contradicciones por demás graves. Por ejemplo, en la Tabla 2, se analiza la

situación de las gasolinas en el mes de julio y agosto. Durante todo el mes de julio de este año, Pemex vendió alrededor de 25 millones 175 mil barriles de gasolinas, de los cuales 31.5 se abasteció con gasolina refinada por Pemex y el 68.5% se abasteció con gasolina del exterior. El valor monetario por esta cantidad de barriles en todo el mes, fue de 27 mil 576 millones de pesos, aproximadamente; de acuerdo con las ventas en pesos respecto al porcentaje de

INDICADORES

estructura, 18 mil 880 millones de pesos corresponde al volumen importado y 8 mil 696 millones al volumen refinado por Pemex; en consecuencia, si se dividen las ventas totales entre el volumen total, cada barril de gasolina se vendió en 1,095 pesos, es decir, 6.89 pesos el litro (un barril contiene 159 litros).

Tabla 2
Situación general del mercado de las gasolinas
(Magna y Premium) en 2016

Volumen mensual			
	Pemex: Gasolinas automotrices (Magna+ Premium)	Importaciones: Gasolinas automotrices	Ventas Internas de gasolinas
Julio	7,938,379	17,236,472	25,174,850
Agosto	9,313,838	15,898,374	25,212,213
Estructura %			
Julio	31.5%	68.5%	100.0%
Agosto	36.9%	63.1%	100.0%
Ventas en pesos de acuerdo al % de estructura			
Julio	8,695,516,328	18,880,432,150	27,575,948,478
Agosto	10,850,697,420	18,521,734,824	29,372,432,244
Ventas por barril en pesos			
Julio	1,095	1,095	1,095
Agosto	1,165	1,165	1,165

	Importaciones en dólares mensual	Importaciones en pesos mensual	Volumen de importaciones	Costo por barril importado	Costo por litro (159)
Julio	1,169,061,156	21,728,404,453	17,236,472	1,261	7.93
Agosto	1,020,750,753	18,854,797,536	15,898,374	1,186	7.46

Fuente: elaboración propia con información de las estadísticas de Pemex.

INDICADORES

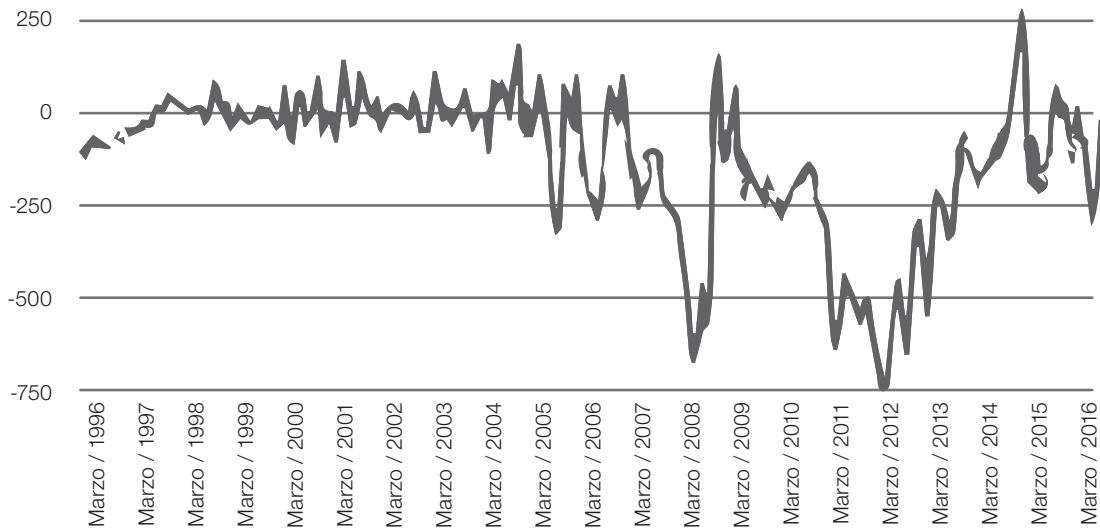
Por su parte, la importación por los 17 millones 236 mil barriles que se importaron para abastecer el 68.5% de las ventas totales tuvo un costo de 1 mil 169 millones de dólares, que si se multiplican por el tipo de cambio promedio de 18.59 pesos por dólar que se publicó en el Diario Oficial de la Federación. El monto en pesos es igual a los 21 mil 728 millones de pesos que divididos por los 17 millones 236 mil barriles de gasolinas de importación, su costo unitario es de 1,261 pesos, es decir, 7.93 pesos por litro. En consecuencia, se observa, la diferencia entre el costo unitario de importación y el valor de venta en el mercado interior fue de 165 pesos. Si estos se multiplican por los 17 millones 236 mil barriles de importación, el monto es de 2 mil 848 millones de pesos, es decir, 153 millones 230 mil dólares. Abastecer cada vez más el mercado de gasolinas doméstico de México, con gasolina importada durante el mes de julio, frente a un mayor nivel de tipo de cambio, generó una pérdida en ese mes de poco más de 153 millones de dólares. De acuerdo con todos estos cálculos, es en esta parte donde se concentra una de las principales contradicciones de la importación de la gasolina que se utiliza para abastecer el mercado interno: se trae del exterior gasolina cada vez más cara, como consecuencia de un tipo de cambio mayor y, por tanto, su ajuste mayor de precios al consumidor en el mercado interno. Con otras palabras, refinar cada vez menos que antes gasolinas por parte de Pemex, frente a una demanda creciente de gasolinas implica mayores precios finales para el consumidor, como efecto contrario del alza en el precio de la moneda mexicana; ante ello, liberar el mercado de la gasolina en México, ante variaciones bruscas en los mercados cambiarios, implicaría

mayores precios finales al consumidor. En agosto, el costo por barril importado fue de 1,186 pesos mientras que la venta de barril de gasolina en el mercado interior fue de 1,165 pesos, una diferencia de 21 pesos por barril, si se multiplica esta cantidad por los 15 millones 898 mil barriles de gasolina de importación, la pérdida fue de 333 millones 062 mil pesos, lo que equivale a poco más de 18 millones de dólares. Durante los meses de julio y agosto, la diferencia entre el costo de importación y el valor de venta suman poco más de 3 mil 181 millones de pesos, es decir, 171 millones 261 mil dólares. Con cálculos de la Tabla 2, tanto en julio como en agosto de 2016, el 79 y 64% del valor de las ventas totales se destinaron al pago del volumen de importación de las gasolinas. En la gráfica 4, se muestra la diferencia en pesos entre el valor de venta y el costo de importación desde 1996, cuando los valores son negativos el costo de importación fue mayor al valor de venta y lo contrario, valores positivos significa que el valor de venta es mayor al costo de importación. Por ejemplo, de los 45 meses que van de la administración de Peña Nieto, en 38 de ellos el costo de importación fue mayor al valor de venta del barril de gasolina en el mercado interior. Por otra parte, desde diciembre de 2012 al mes de agosto de 2016, el valor promedio de venta del barril de gasolina en el mercado interior fue de 1,318 pesos mientras que el costo de importación de 1,433 pesos por barril de gasolina, una diferencia de 115 pesos. Suponer que el precio de gasolina para el próximo año no incrementará ante la liberalización de mercado y el mayor incremento de las importaciones es un tanto equivocado.

INDICADORES

Gráfica 4

Diferencia en pesos entre el valor de venta y el costo de importación por barril de gasolina (Magna + Premium)



Fuente: elaboración propia con información de las estadísticas de Pemex.

Si ahora se revisa la misma situación para el mercado de la gasolina diesel en los meses de julio y agosto de este año, el volumen de las ventas totales de gasolina diesel durante el mes de julio fue de 10 millones 302 mil barriles de gasolina, su valor de venta total fue de poco más de 9 mil 414 millones de pesos. Si esta cifra se divide entre el volumen de ventas totales, el valor unitario de venta en este mes fue de 914 pesos, es decir, 5.75 pesos por litro. En contrasentido, el costo de importación de los 6 millones 157 mil barriles de gasolina que se utilizaron

para abastecer a mercado interno fue de 7 mil 267 millones de pesos. Si se divide este último dato entre el volumen de importación, su resultado es de 1,180 pesos por barril de gasolina diesel, es decir, 7.42 pesos por litro. La diferencia entre el costo de importación y el valor de venta en el mercado interior fue de 266 pesos por barril; si esta diferencia se multiplica por el volumen de importación, la cifra es de 1 mil 640 millones de pesos que equivale a poco más de 88 millones 220 mil dólares, aproximadamente.

INDICADORES

Tabla 3

Situación general del mercado de la gasolina Diesel en México en 2016

Volumen mensual			
	Pemex: Diesel	Importaciones: Diesel	Ventas Internas de gasolina diesel
Julio	4,143,989	6,157,794	10,301,783
Agosto	4,380,918	5,944,927	10,325,845
Estructura %			
Julio	40.2%	59.8%	100.0%
Agosto	42.4%	57.6%	100.0%
Ventas en pesos de acuerdo al % de estructura			
Julio	3,786,914,637	5,627,195,859	9,414,110,496
Agosto	4,357,571,078	5,913,245,004	10,270,816,082
Ventas por barril			
Julio	914	914	914
Agosto	995	995	995

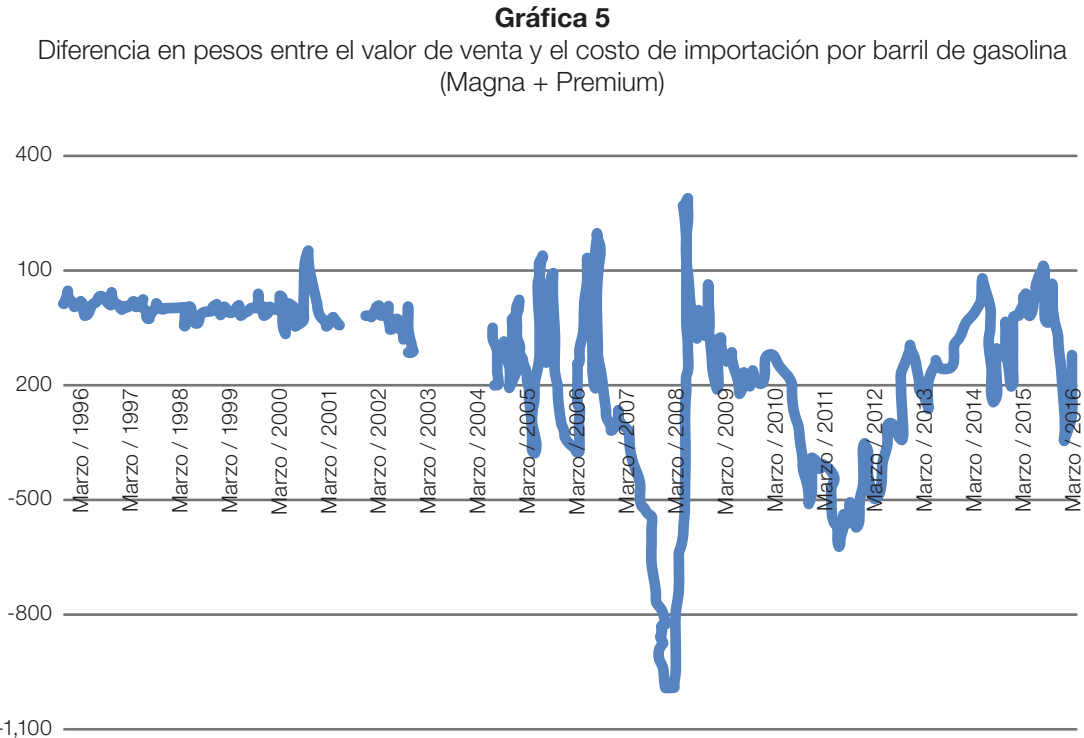
	Importaciones en dólares mensual	Importaciones en pesos mensual	Volumen de importaciones	Costo por barril importado	Costo por litro (159)
Julio	390,982,191	7,266,873,195	6,157,794	1,180	7.42
Agosto	358,971,559	6,630,743,160	5,944,927	1,115	7.01

Fuente: elaboración propia con información de las estadísticas de Pemex.

En el mismo sentido, en el mes de agosto se registró un valor de venta de barril de gasolina de 995 pesos mientras que el costo de importación fue de 1,115 pesos, una diferencia de alrededor de 121 pesos. Si esta cifra en pesos se multiplica por los casi 6 millones de barriles importados, la cantidad es de poco más de 717 millones 498 mil pesos. En forma complementaria, en la misma Tabla 3 se muestra que en julio y agosto de este año el 77 y 65% del valor de las ventas totales de gasolina diesel se destinó al pago del volumen de las importaciones en estos dos meses. En resumen, si las anteriores operaciones se llevan a cabo durante los nueve meses de 2016, la pérdida de la diferencia entre el costo de importación y el valor de venta de las gasolinas Magna y Premium es de 13 mil 385 millones de pesos mientras que por el lado de la gasolina diesel es de 5 mil 832 millones de pesos,

INDICADORES

la suma de ambas cantidades es de poco más de los 19 mil 217 millones de pesos, cantidad que representa el 0.10 y 0.40% del PIB y gasto neto pagado de 2016 de acuerdo con los criterios generales de política económica.



Fuente: elaboración propia con información de las estadísticas de Pemex.

En el gráfico 4 y 5 se muestra a lo largo del tiempo, la diferencia en pesos entre el valor de venta del barril de gasolinas y diesel y el costo de importación. Se puede notar que hasta antes del año de 2008, prácticamente se igualaron el valor de venta y el costo de importación de las gasolinas y diesel. De 2008 a la fecha, en la gran mayoría de los meses el costo de importación es superior al valor de venta del mercado interno.

La estructura de precios finales de las gasolinas y sus impuestos (ponderado)

El impuesto a las gasolinas (IEPS) se diseñó como un mecanismo fiscal de ajuste o presupuestal de ajuste. Cuando el precio internacional era más bajo que el precio interno, el impuesto se aplica de manera positiva y se obtiene mayor ingresos por ese impuesto positivo, por el contrario cuando el precio interno es inferior que el precio externo o internacional el impuesto se aplica de forma negativa. Es decir, se renuncia a cobrar el impuesto y se traduce en subsidio, en consecuencia, las finanzas se ven perjudicadas lo cual provoca inestabilidad presupuestal. El subsidio, a su vez, se convierte en un estímulo con repercusiones importantes para la economía y el bienestar de las sociedades, pues incrementa el uso de los automóviles de aquellas personas con altos niveles de ingreso,

INDICADORES

además que incrementa los niveles de contaminación en ciudades con mucha población. Es por ello que en 2008 el Gobierno federal decidió incrementar paulatinamente el precio final cada mes con el propósito de eliminar el subsidio, lo cual termino en el año de 2015. De acuerdo a ello, la fórmula de precios finales al consumidor que se utilizó hasta diciembre de 2015 estaba conformada por la suma de los precios al productor más impuestos más beneficios. El IEPS que se aplicó para servir como ajuste fiscal se determinó de acuerdo con las variaciones de los precios al productor, los cuales contenían el precio de referencia internacional. Un IEPS positivo significa recursos presupuestales, por el contrario, valores negativos significa subsidio, dinero que se deja de cobrar para beneficiar a los de ingresos altos, con el fin de mantener precios bajos. En los próximos párrafos se describe la manera en la que se modificaba el IEPS como función de las variaciones de los precios internacionales de referencia, de acuerdo a la Ley de IEPS hasta 2015.

- a) $PP = \text{Flete de la TAR a estaciones de servicio} + \text{Precio ponderación de referencia} + \text{Mermas}$
- b) $\text{Impuestos} = \text{IVA} + \text{IEPS combustible fósiles} + \text{IEPS} + \text{IEPS Entidades}$
- c) $\text{Beneficios} = \text{Margen comercial}$
- d) $\text{Precio final al consumidor} = PP + \text{Impuestos} + \text{Beneficios}$
- e) $\text{IEPS} = \text{precio final al consumidor} - \text{IVA} - \text{IEPS combustible fósiles} - \text{IEPS Entidades} - PP$
- f) $PP = 0.09 + 6.44 + 0.03 = 6.57$
- g) $\text{Impuestos} = 1.76 + 0.11 + 3.43 + 0.37 = 5.66$
- h) $\text{Beneficio} = 0.89$
- i) $\text{Precio final al consumidor} = 6.57 + 5.66 + 0.89 = 13.12$
- j) $\text{IEPS} = 13.12 - 1.76 - 0.11 - 0.37 - 6.57 - 0.89 = 3.43$

Tabla 4
Estructura del precio de la gasolina Magna (ejemplo con datos reales)

Categoría	Elementos de precios	ene-15	dic-15
1. Precio del productor	Flete de la TAR a estación de servicio	0.10	0.09
2. Precio del productor	Precio ponderado de ingreso a Pemex considerando producción nacional	6.88	6.44
3. Impuesto	Impuesto al valor agregado del precio ponderado sin IEPS cuota para entidades federativas y sin merma	1.74	1.76
4. Impuesto	IEPS cuota a combustibles fósiles	0.11	0.11
5. Beneficio	Margen comercial a clientes de Pemex	0.88	0.89

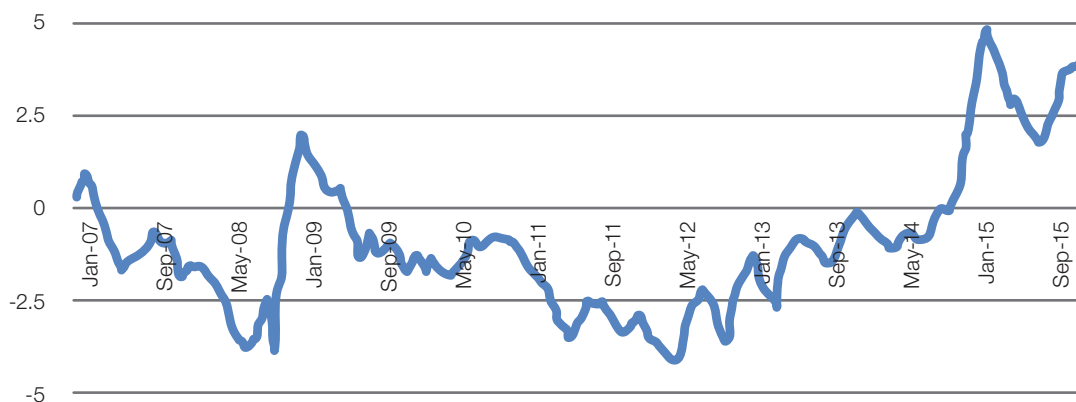
INDICADORES

Categoría	Elementos de precios	ene-15	dic-15
6. Total	Suma	9.71	9.29
7. Impuesto	Impuesto especial sobre producción y servicios del precio público ponderado	2.88	3.43
Suma		12.59	12.72
8. Precio del productor	Mermas del precio público ponderado	0.03	0.03
9. Impuesto	IEPS cuota para entidades federativas	0.37	0.37
Precio final al consumidor (suma+8+9)		12.99	13.12

Fuente: elaboración propia con información de las estadísticas de Pemex.

De acuerdo con las fórmulas anteriores y la información de la tabla 3, el precio de referencia internacional de la gasolina, el cual forma parte del precio del productor, fue mayor y menor el IEPS a diferencia del mes de diciembre de 2015. En las gráficas siguientes se muestra la evolución del IEPS variable desde enero de 2007.

Gráfica 6
Variaciones del IEPS aplicado en el precio de la gasolina Magna



Fuente: elaboración propia con información de las estadísticas de Pemex.

En las gráficas 6, 7, 8 se muestra que durante el periodo de finales de 2009 a mediados de 2014, cuando el precio del petróleo es alto y en consecuencia precios internacionales de las gasolinas caras, el IEPS fue negativo, es decir, se aplicó el ajuste fiscal de subsidio. Por su parte, desde la mitad de 2014, cuando los precios internacionales de referencia del petróleo empezaron a disminuir y en consecuencia precios de las gasolinas menores, el IEPS fue positivo hasta diciembre de 2015, con otras palabras, cuando el precio del petróleo es alto y por tanto el precio de las gasolinas también, el subsidio aparece; lo contrario sucede, es decir, desaparece el subsidio, cuando el precio del petróleo es bajo y por tanto gasolinas baratas. En consecuencia, con petróleo caro y gasolinas caras, se corre el riesgo de regresar a los subsidios y, por tanto, mayor consumo de combustibles en los próximos periodos; por su parte, con petróleo barato se incrementa la posibilidad de aumentar la recaudación y por tanto disminuir el consumo de combustible. Es probable que los subsidios a las gasolinas durante el periodo de petróleo caro provocará incrementos en la demanda de gasolina y como resultado el incremento de las importaciones. En contrasentido, es probable que la eliminación de subsidios durante la época de precios bajos del petróleo y la gasolina, la demanda de combustible mantuviera una evolución constante. Por otra parte, en el año de 2015 se propusieron una serie de nuevos impuestos a las gasolinas como parte gradual de la liberalización de los precios en el mercado interno y en su distribución, de acuerdo con lo propuesto en la reforma energética de 2013. Además, se menciona en dicha reforma, el Gobierno federal otorgará permisos a terceros para que puedan despachar litros de gasolina; por su parte, la ley de IEPS aclara que los precios de las gasolinas fluctuarán dentro de una banda de precios, la cual será elaborada por parte de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público,² además de que en 2017 se permitiera la libre importación de gasolinas y diesel, así como en el año de 2018 de liberalizar por completo el precio de las gasolinas en el mercado interior. Los impuestos aplicables a las gasolinas son el IEPS y el IVA, para 2016 los Artículos 2o y 2o-A de la LIEPS contempla la aplicación de diferentes cuotas con distintas finalidades. La primera es la cuota del impuesto federal que sustituye a la aplicación de una tasa variable que tenía la finalidad de ajustar el precio al público de los combustibles automotrices con el precio administrado por el gobierno federal. Como puede observarse en la Tabla siguiente, se fijó el IEPS del Artículo 2 frac I inciso D, para las tres gasolinas correspondientes en 4.16, 3.52 y 4.58, aproximadamente. La cuota fija de IEPS que se estableció al reformar el Art. 2º D y derogar la parte E, para cada una de las gasolinas, es muy similar al IEPS máximo que se observó durante 2015 (4.0, 3.07 y 4.40), como se muestra en las tres anteriores gráficas. En ese sentido, se crea un nuevo impuesto disfrazado donde el IEPS variable se convierte en fijo y en un monto superior. Al fijar las nuevas cuotas en cada una de las tres gasolinas para el año 2016, similar al monto máximo observado en 2015, el incremento monetario de la suma de los tres conceptos de IEPS de cada tipo de gasolina fue superior a la unidad monetaria. Para el caso de la gasolina magna el incremento fue de 1.76 pesos, en gasolina premium el incremento es de 2.51 y en el caso de la diésel el incremento es de 1.84 pesos, aproximadamente. En otras palabras, el Gobierno federal, con el consentimiento del H. Congreso crearon un impuesto disfrazado, fijar la cuota variable del IEPS y, por si fuera poco, el incremento fue superior al promedio observado de 2015 (ver Tabla 5).

² http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421290&fecha=24/12/2015

INDICADORES

Tabla 5

Estructura del impuesto IEPS y su modificación para 2016

	Año	IEPS (Art. 2o. D reformado)	IEPS cuota a combustibles fósiles (art. 2o. H)	IEPS cuota para entidades federativas (art. 2o. A Fracc II)	Suma de los tres conceptos	Incremento monetario 2016	Incremento % 2016
Magna (menos de 92 octanos)	2015	2.3973	0.1081	0.3668	2.8722		
	2016	4.1600	0.1081	0.3668	4.6349	1.76	61.37%
Premium (más de 92 octanos)	2015	1.0261	0.1038	0.4392	1.5691		
	2016	3.5200	0.1081	0.4475	4.0756	2.51	159.74%
Diesel	2015	2.7374	0.1311	0.3044	3.1729		
	2016	4.5800	0.1311	0.3044	5.0155	1.84	58.07%

Fuente: Elaboración propia con datos de Pemex- Refinación. Nota: dato promedio de 2015 de IEPS que corresponde al artículo 2.

Tabla 6

Comparativo de la estructura de impuesto de las gasolinas

		Enero de 2016			Noviembre de 2016		
		Magna	Premium	Diesel	Magna	Premium	Diesel
Estímulos fiscales y cuotas complementarias	Cuotas del IEPS Art.2o Fracc. I inciso D	4.16	3.52	4.58	4.16	3.52	4.58
	Estímulo Fiscal	-0.497	-0.597	0	-0.497	-0.597	0
	Cuota complementaria	0.034	0	0.48	-0.89	-0.85	-0.44
	Cuota definitiva (pesos /litro) Total	3.70	2.92	5.06	2.77	2.07	4.14
IEPS	Estados y Municipios	0.366	0.366	0.366	0.366	0.366	0.366
	Emisiones de carbono	0.1105	0.1105	0.1105	0.1105	0.1105	0.1105
	Combustibles fósiles federales (cuota definitiva)	3.70	2.92	5.06	2.77	2.07	4.14
	Impuestos totales a las gasolinas	4.1735	3.3995	5.5365	3.2495	2.5495	4.6165

INDICADORES

		Enero de 2016			Noviembre de 2016		
		Magna	Premium	Diesel	Magna	Premium	Diesel
	Precio de referencia internacional	5.44	6.07	5.23	7.02	7.57	6.86

Fuente: Elaboración propia con datos de Pemex- Refinación.

Por su parte, en la Tabla 6 se muestra la nueva estructura de los impuestos para 2016, en los meses de enero y noviembre. La primera tiene que ver con cuotas fijas, complementos y estímulos; son los impuestos que se recaudan con ajustes tanto en la parte de estímulos como en la cuota complementaria. Como se muestra, de enero a noviembre, la cuota complementaria pasó de positiva a negativa y la cuota definitiva disminuyó como consecuencia del incremento en los precios de referencia de las gasolinas. En la segunda parte de la Tabla 6, se muestran los cálculos de los impuestos que se destinan a los estados y municipios. De enero a noviembre estos se mantienen constantes, por su parte, se observa que la gasolina con mayor carga fiscal por concepto de IEPS es la gasolina diesel, luego la gasolina Premium y por último la gasolina Magna. En la Tabla 7 se muestra el comparativo de la estructura de los precios finales al consumidor; de enero a noviembre de este año, el precio de cada una de las gasolinas incrementaron 6.31, 7.4 y 6.25% mientras que los precios de referencia incrementaron 29, 25 y 31%, aproximadamente. Es muy probable que la recaudación por el concepto de IEPS a las gasolinas empiece a disminuir, a medida que los precios internacionales incrementen (ver Tabla 7).

Tabla 7

Comparativo de la estructura de los precios finales al consumidor enero vs noviembre de 2016

	ene-16			nov-16			Incremento porcentual		
	Magna	Premium	Diesel	Magna	Premium	Diesel	Magna	Premium	Diesel
Precios de referencia	5.44	6.07	5.23	7.02	7.57	6.86	29.04%	24.71%	31.17%
Margen de beneficio	1.78	2.56	1.18	1.83	2.63	1.21	2.81%	2.73%	2.54%
IEPS	3.70	2.92	5.06	2.78	2.07	4.14	-24.86%	-29.11%	-18.18%
Otros conceptos	2.24	2.24	2.3	2.36	2.54	2.42	5.36%	13.39%	5.22%
Precio final al consumidor	13.16	13.79	13.77	13.99	14.81	14.63	6.31%	7.40%	6.25%

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación.

INDICADORES

Se observa de igual forma, si la liberación de precios se hubiera presentado en este mes de noviembre, es decir, el IEPS fuera como lo señala el Artículo 2 fracción I en 4.16, 3.52 y 4.58 en cada una de las gasolinas, los incrementos en los precios de las gasolina Magna, Premium y Diesel serían en alrededor del 10% para las primeras dos y del 3% para la última.

Tabla 8

Volumen de refinación diaria observada de las 6 refinerías mexicanas durante 2016 (mbd)


	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Incremento % de diciembre de 2012 a agosto de 2016
Cadereyta	181.25	169.46	175.74	170.11	121.47	142.97	88.04	85.54	-53.8%
Pesado	94.23	90.86	90.67	91.00	72.23	78.55	56.45	61.38	-40.6%
Ligero	87.03	78.60	85.07	79.11	49.25	64.42	31.59	24.17	-70.4%
Madero	126.84	110.94	106.95	109.81	96.32	78.64	79.01	54.81	-59.0%
Pesado	122.10	106.34	101.45	107.82	93.81	76.03	76.60	54.56	-51.1%
Ligero	4.74	4.60	5.50	1.99	2.51	2.62	2.42	0.25	-98.9%
Minatitlán	118.96	126.22	137.05	95.13	105.60	150.34	114.86	102.94	-44.3%
Pesado	118.96	116.22	122.46	47.40	40.81	118.20	114.86	102.94	-28.2%
Ligero	N/D	10.00	14.60	47.72	64.79	32.14			
Salamanca	175.02	159.39	171.58	170.57	171.15	170.62	165.74	180.88	-12.3%
Pesado	32.24	27.43	29.12	28.33	30.41	29.39	28.46	33.62	51.4%
Ligero	142.01	131.08	141.72	141.75	140.12	139.98	136.08	146.14	-20.1%
Reconstituido	0.77	0.87	0.73	0.48	0.62	1.24	1.20	1.13	2.3%
Salina Cruz	243.76	249.60	234.58	222.84	259.36	230.43	242.31	252.72	-10.3%
Pesado	80.11	72.42	77.81	68.85	75.38	65.81	63.28	68.74	-29.2%
Ligero	163.65	177.18	156.77	154.00	183.99	164.62	179.03	183.98	-0.4%
Tula	232.77	252.20	270.26	268.66	254.43	245.40	239.03	171.72	-39.8%
Pesado	51.69	55.27	57.61	57.31	55.45	54.24	52.26	39.14	-3.2%
Ligero	181.08	196.93	212.65	211.35	198.98	191.16	186.77	132.58	-45.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de Pemex- Refinación.

Por otra parte, de acuerdo con la información de Pemex, son seis refinerías con las que cuenta la empresa productiva el estado para realizar el proceso de refinación de petróleo crudo como se muestra en la siguiente Tabla. En las refinerías de Cadereyta, Madero y Minatitlán más del 60% del volumen de refinación es con base a petróleo pesado mientras que las refinerías de Salamanca, Salina Cruz y Tula su volumen de refinación es con base a petróleo ligero. En la última columna de la Tabla 8 se muestra la disminución del volumen de refinación desde diciembre de 2012 al mes de agosto de 2016, por ejemplo, Cadereyta, Madero y Minatitlán disminuyeron su volumen de refinación en 54, 59 y 44%. En el caso de Salamanca, Salina Cruz y Tula, la disminución fue de 12, 10 y

39%, principalmente explicado por el menor volumen de refinación de petróleo ligero. Es bajo la tutela de Peña Nieto y la reforma energética de 2014 que el proceso de refinación viene a la baja, de ahí la explicación de mayores niveles de importación de las gasolinas; esta es una de las principales contradicciones de la reforma energética de México, frente al incremento de la demanda de energía de las gasolinas.

Conclusiones: los dilemas del mercado de las gasolinas

1. En los últimos meses se observa que tanto la devaluación del peso frente al dólar y la cada vez menor refinación de gasolinas por parte de Pemex, se importan cada vez más que antes gasolinas caras, lo cual muestra la poca importancia por parte del gobierno federal y de Pemex de la política de refinación como motor de impulso económico para la economía mexicana;
2. Durante los últimos nueve meses de este año, mayores costos de importación generaron una pérdida cercana al 0.10 y 0.40% del PIB y gasto neto pagado de 2016 de acuerdo con los Criterios generales de política económica;
3. Cuando los precios internacionales son altos y en consecuencia precios bajos de las gasolinas, el subsidio aparece, mientras que precios del petróleo y de las gasolinas bajas, el subsidio desaparece e incrementa la recaudación; esta relación implica que frente a mayor subsidio, mayor incremento del consumo de las gasolinas en el mercado interno y por tanto mayor volumen de importación. Si el tipo de cambio es mayor o menor, sus repercusiones en los precios finales son variables y por tanto incertidumbre en los montos de recaudación fiscal;
4. Eliminar el subsidio con la reforma energética de 2013, con el fin de liberalizar poco a poco la importación de gasolinas y el precio de las gasolinas, la Secretaría de Hacienda determino fijar una banda de precios la cual se ajustará cada fin de año. No obstante, para su elaboración, le llevo al gobierno federal establecer un nuevo IEPS fijo, tal que al experimentar variaciones en los precios de referencia internacional de las gasolinas, el subsidio nunca aparecería de nuevo; si se implementara la liberalización de las gasolinas en el mes de noviembre de 2016, los incrementos de los precios finales al consumidor alcanzaría tasas superiores a la de la inflación, 10% en el caso de las gasolinas y 3% en el caso de la gasolina diesel;
5. De acuerdo con lo anterior, el mayor volumen de ventas de gasolinas en el mercado interior, aunque un gran porcentaje sea de importación, con un IEPS positivo, es muy probable que la recaudación por parte de la federación incremente sustancialmente. Sin embargo, cuando el precio de las gasolinas vaya a la alza con mayores devaluaciones futuras, el riesgo de que aparezca el subsidio será mayor.
6. La estrategia del gobierno federal para obtener mayores recursos fiscales con la implementación de nuevos IEPS's fijos está por encima de la estrategia de la política de refinación de gasolinas por parte de Pemex, como detonante de crecimiento económico, a costa de experimentar mayores precios finales al consumidor y el riesgo de que el subsidio de las gasolinas regrese, lo que en el mediano plazo reduciría el beneficio social de la población. Con otras palabras, la búsqueda de mayores ingresos fiscales disminuye en el corto plazo el beneficio social de los hogares mexicanos. 



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.





Si te interesa recibir números de **Bien Común** de 2014 o 2015, envíanos un correo electrónico con todos tus datos a:

 informacion@fundacion.pan.org.mx



Bien Común