

NUESTRA CONSTITUCIÓN
DE CADA DÍA

Leer para lograr en grande

COLECCIÓN IDENTIDAD | HISTORIA

—• CONMEMORACIONES •—

NUESTRA CONSTITUCIÓN DE CADA DÍA

Enrique Burgos García



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

Eruviel Ávila Villegas
Gobernador Constitucional

Simón Iván Villar Martínez
Secretario de Educación

Consejo Editorial: José Sergio Manzur Quiroga, Simón Iván Villar Martínez,
Joquín Castillo Torres, Eduardo Gasca Pliego, Raúl Vargas Herrera

Comité Técnico: Alfonso Sánchez Arteché, Félix Suárez,
Marco Aurelio Chávez Maya

Secretario Técnico: Ismael Ordóñez Mancilla

Nuestra Constitución de cada día

© Primera edición. Instituto Mexiquense de Cultura. 2007

© Segunda edición corregida y aumentada. Secretaría de Educación del Gobierno
del Estado de México. 2015

DR © Gobierno del Estado de México
Palacio del Poder Ejecutivo
Lerdo poniente núm. 300,
colonia Centro, C.P. 50000,
Toluca de Lerdo, Estado de México

© Enrique Burgos García

ISBN: 978-607-495-423-4

Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal
www.edomex.gob.mx/consejoeditorial
Número de autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal
CE: 205/01/78/15

Impreso en México

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio
o procedimiento, sin la autorización previa del Gobierno del Estado de México,
a través del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal.

1998

LA CONSTITUCIÓN HOY

Hacia el filo de la centuria y ante el inminente advenimiento del tercer milenio, las sociedades contemporáneas han dado testimonio de las más formidables transformaciones. En más de ocho décadas, México y el mundo de hoy viven escenarios muy distintos. La visión del planeta como una aldea global o esa ola incontenible de información a la que alude Toffler, la emergencia de una sociedad dinámica y crítica, el acelerado crecimiento demográfico, la pobreza, la ignorancia y los fanatismos, la injusta distribución de la riqueza, el desplazamiento de la mano de obra, las grandes concentraciones urbanas, el mestizaje, las etnias y, particularmente, esa síntesis de realidades que conocemos como la cuestión social, evidencian la atmósfera densa por la que los mexicanos transitamos.

Éstos y otros factores colocan en un primer plano el debate sobre la vigencia, no sólo formal sino real, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este breve comentario, vale la pena recordar, como referencia general, que no podemos perder de vista que, sin ignorar el fenómeno de la globalización, es indispensable pulir la memoria histórica del pueblo mexicano, realizar una especie de dialéctica para tener presente que, con toda proporción guardada en tiempos y circunstancias, a veces la historia se repite y con ella los riesgos y los amagos, de dentro y de fuera, y no tenemos más tierra ni más cielo que el de esta patria nuestra, la de nuestros padres y la de nuestros hijos, que

como colectividad no tendremos más oportunidad que la que no seamos capaces de generar nosotros mismos, sin espejismos, sabedores de que somos una nación plural, con diversas expresiones políticas, con etnias y culturas. No obstante, nos debemos afianzar en un indispensable punto común de referencia: la Constitución.

Si la Constitución debe conducir armónicamente las grandes transformaciones de cara al mundo, al filo del milenio, perceptiva ante los ineludibles ajustes que impone el tiempo nuevo; si los cambios constitucionales se requieren como andamiaje indispensable de la sociedad política organizada, hagamos lo conducente. En el seno del congreso constituyente del diecisiete surgió la oportunidad de prefigurar un Estado fuerte y conciliador al tiempo en que hoy, por imperativo de la realidad, tienen cabida reivindicaciones extremas, pero dentro de las fronteras éticas y políticas de la nación. No caigamos tampoco en los mimetismos políticos o doctrinarios, solapados en sectarismos o inaceptables tutelajes, los cuales en vez de buscar progresos huelen a regresión. No perdamos de vista el valor de la originalidad del constitucionalismo social mexicano, ésta no sólo se finca en su concepción conciliadora de lo social y lo individual, sino en la audacia y nitidez con la que asume el sentir de la nación, en su fidelidad para mirar al futuro, sin ruptura con las decisiones políticas fundamentales. No olvidemos que nuestra Constitución previó su propia reformabilidad; por esa vía la nación puede encontrar reconciliación y consensos esenciales. Si la política es, ante todo, una búsqueda de acuerdos entre los componentes sociales para asomarse al tiempo futuro con sentido de viabilidad, hoy nuestra Constitución representa no sólo el mejor, sino el único camino, el basamento para un gran acuerdo social y político.

Cuando alguien me dice que la Constitución ha envejecido, suelo recordar las palabras de don Jesús Romero Flores —el último de esa estirpe de hombres sencillos y de sentido común que no se envanecieron con su obra, pero estaban seguros de ella, de su sinceridad y de su fuerza—:

Estamos ayunos de muchas cosas; mas, ante el presente mundo confuso, en nuestra Constitución encontramos una síntesis ideológica que nos permite pasar indemnes ante quienes, a nombre de la justicia, pretenden ahogar la libertad y ante quienes, a nombre de la libertad, intentan perpetuar la injusticia. Si llegamos tarde al siglo xx, pero por llegar transformando para mejor construir, por haber determinado popularmente objetivos, normas y métodos para edificar, por haber obtenido síntesis de ideas, nos acercamos antes al siglo xxi.¹

No arrojemos por la borda la fuerza y la vigencia de esas voces, no ignoremos el vigor de una auténtica dialéctica popular; ello nos conmina a disolver lo que nos separa para encontrar la reconciliación como fuente viva de esperanza.

11 de febrero de 1998

1 (1985). *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, Gupy, México, p. 16.

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES

El vértigo que vive la humanidad no exceptúa, por supuesto, a la nación mexicana. Nuestra travesía histórica enfrenta hoy aguas procelosas. Para que esa travesía asegure su continuidad será necesario, como lo escuchamos frecuentemente, impulsar transformaciones: una de ellas es la reforma del Estado.

Si el Estado es síntesis de organización política integral de la que de una u otra manera todos formamos parte; si es la expresión más completa de la sociedad políticamente organizada; si es, ante todo, un ente de cultura, en tanto condensador de la naturaleza del ser político, del hombre-sociedad —con la hazaña que, forjada por el pensamiento transmilenario, persiste en dar al hombre lo que por derecho propio le corresponde, por ejemplo, la convivencia en dignidad—, recordemos entonces que es constituido —valga la redundancia— por una Constitución; en ésta se plasma la soberanía originaria y prístina de la nación, lo que en términos simples significa que sea cual fuere la reforma del Estado, sólo será a través de la reforma constitucional.

Ahora bien, al *cómo* de la reforma constitucional habría que agregar el *por qué* que deviene de las acciones de las fuerzas políticas; más aún, *qué y para qué*, en la perspectiva reformista y, en especial, dónde identificar los ineludibles puntos de referencia que, como las antiguas cartas de navegación, impidan el riesgo del extravío histórico.

Por tanto, es indispensable una reforma que, sin dogmatismos ni ortodoxias, refleje la propuesta de los componentes sociales, pero también sin riesgo de fracturas; reforma que no sea negación sino afirmación de una estructura nacional capaz que, en sus contrastes, sea capaz de transformar sin destruir el andamiaje de nuestra justificación existencial, que afirme por encima de todo el gentilicio de mexicanos sin detrimento de los demás.

En la búsqueda de la reforma habrá que cuidar que ésta descance en una piedra angular; es decir, en la raíces que con sentido político, social e histórico, identificamos como las decisiones políticas fundamentales.

Ciertamente no son principios universales, pero sí fundacionales del Estado mexicano. No sólo equivale a reconocer cimientos, sino a darnos a nosotros mismos la oportunidad de pasar revista al nivel de cumplimiento de sus mandamientos, respecto de las antiguas y nuevas cuestiones que centran la atención de los mexicanos: soberanía, división de poderes, sistema representativo, sistema federal, juicio de amparo, derechos individuales y sociales, son y deben ser, entre otros, los compromisos irreductibles para garantizar profundidad y viabilidad, pero sobre todo la unidad nacional.

16 de febrero de 1998

SOBERANÍA

En el siglo xx la humanidad ha dado testimonio de cambios y transformaciones que, quizá, no se dieron en el resto del milenio. Por ello, en la década que vivimos, a manera de epílogo, vemos con preocupación muchas circunstancias que obligan a una reflexión, en cuanto a nuestra convivencia como cuerpo social en relación con nosotros mismos y con otros pueblos del orbe. Las interrogantes resultan inevitables: qué sustento y qué alcance tiene la presencia de observadores extranjeros; por qué un Estado se arroja el derecho de “certificar” a otro en función de ciertos asuntos y de ciertos resultados; de parte de quién se erigen grupos que no son precisamente de interés o de presión, entendibles en la dinámica y en los acomodos sociales de hoy, sino otra cosa. En expresión del profesor Segundo Linares Quintana:

Lo que preocupa y suscita inquietud es que algún sector de la comunidad pretenda ejercer un verdadero gobierno invisible y, como tal, irresponsable y clandestino, al margen de las instituciones creadas y limitadas por la Constitución con el fin de hacer prevalecer un interés sobre los de la nación. Entonces se entra al ámbito de la patología y esos grupos se transforman en elementos susceptibles de carcomer la esencia democrática de las instituciones.²

2 (1960). *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, tomo 7, Alfa, Argentina, p. 716.

Es verdad, por otro lado, que las cargas sociales y económicas de la mayoría del pueblo son una pesada y dolorosa realidad; en semejante encrucijada, otra vez, es necesario volver la mirada a principios fundamentales, uno de ellos de excepcional significado: la soberanía, pieza clave del Estado contemporáneo, y constitucional.

En la perspectiva del constitucionalismo mexicano no hay duda de que la nitidez del concepto de soberanía es punto central de nuestra organización política; sin embargo, ha sido polémico, no sólo en cuanto a su definición sino en cuanto a su existencia misma. Su gestación histórica va aparejada a las transformaciones del Estado, desde las luchas de las monarquías europeas por afirmar su autoridad, sobre todo Bodino y la *summa potestas* que se traducen en un absolutismo en la figura del monarca, detentador de la soberanía, quien luego, al arrancársela la Revolución francesa, la reconoce en el pueblo con sus atributos de indivisibilidad, inalienabilidad y supremacía.

En la doctrina de la soberanía hay verdaderos francotiradores: para unos se encuentra en ruinas; para algunos más ningún lugar común ha sido más árido y estéril que su doctrina; otros desdeñan el tema. Afirmada por unos, negada por otros, pero nunca ignorada, la idea de soberanía tiene un carácter singular para el pueblo mexicano, no sólo por el vigor de su doctrina, sino por la experiencia histórica que por igual sufrió tanto el desprendimiento territorial como la injerencia abierta y directa de otras naciones en nuestra vida interna. Sí, la connotación es distinta en otras latitudes; la comunidad europea con su unidad monetaria, bloque comercial, fronteras virtuales y experiencia histórica, tiene otra referencia. Para los mexicanos es principio y lucha, es marca y atalaya, es afirmación y horizonte; es, pese a todo, la obligada referencia al ser y al deber ser. Es un derecho de la nación el de autodeterminarse; tiene como detentador originario al pueblo que, a su vez, por el congreso constituyente, se da a sí mismo una Constitución nueva, depositaria de la soberanía, que crea las instituciones y los órganos del poder público otorgándoles atribuciones y fijándoles límites. De ahí su supremacía y por ende su soberanía, no de los órganos ni de sus titulares, sino sólo de

la ley fundamental; cuya expresión externa, es decir, respecto a otros estados, reclama igualdad. Es, en otras palabras, un ente que manda sobre los suyos, y a nombre de los suyos trata con los demás.

En lo referente a la soberanía el debate subsiste. Quizá por dolo, mala fe o simplemente por ignorancia sufre embestidas, pero para la historia del pueblo mexicano es baluarte, para el Estado de hoy es su eje. Vivimos en carne propia los acomodos dolorosos de un proceso global, pero no por ello dejaremos de ser nosotros. Esto equivale a nuestro derecho de resolver los retos de la justicia social y a decidir por el bienestar común. De la reflexión interna, sincera, profunda, sin dobleces con nosotros mismos y con otros pueblos, debe surgir una visión integral que disponga los nuevos equilibrios pero, sobre todo, que trace los caminos para la justicia social, valor sobre el que se asentará el porvenir de la nación.

2 de marzo de 1998

DIVISIÓN DE PODERES

Década compleja con la que da el cerrojo el siglo xx, inédita en muchos sentidos, distinta por la dinámica de la sociedad contemporánea que afirma su capacidad de ver, al propio tiempo, la magia de la cibernética y el paso lento que incuba injusticia, social o conmutativa, pero finalmente injusticia. Esta última hoy referida en las más altas prioridades de los mexicanos, cuestión ligada a la impronta o a la marca de la cultura hispana; de la cultura indígena con rostros de la América inmemorial y, por supuesto, de nuestra raza mestiza —cós mica como lo pensó Vasconcelos—. Por ello, es algo que nos incumbe de manera directa en tanto que somos componentes, todos, de esta nación.

Si hoy nos planteamos la tarea de impulsar un ejercicio de conciliación que reconozca deudas sociales, identidades culturales, pero sobre todo que construya oportunidades de convivencia digna, resulta plenamente explicable y justificable buscarlas en el más alto rango jurídico y político: la Constitución, y más precisamente en su parte dogmática, y probablemente en leyes reglamentarias de preceptos constitucionales que tienen el rango de ley suprema de toda la unión. Si, como parece ser, todo esto en fila a una reforma constitucional, ésta reclama —bajo la precondition de la buena fe, indispensable cuando está en juego el interés y la estabilidad colectiva— la participación de los componentes esenciales de tan singular tarea: el gobierno y los partidos políticos. No ignoro la existencia de acuerdos previos derivados de un justo reclamo

con fuerte carga social, que son epicentro de la expectativa de reforma constitucional. Tampoco podemos ignorar que, en un régimen político, en un sistema representativo como el nuestro en el que no existen por ahora otras formas de consulta popular, el proceso reformativo debe descansar en esos dos componentes antes mencionados.

Si la ley es expresión de la voluntad del Estado para conducir las transformaciones que el tiempo o las condiciones plantean, vale recordar el principio de división de poderes que se reconoce en nuestra Constitución, en el artículo 49: “El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Dicho principio entraña no sólo la antigua concepción de una división del trabajo, sino, más aún, una autolimitación del poder público para, en un sistema de equilibrios y contrapesos, impedir su desbordamiento (Locke y Montesquieu). Lo anterior constituye una teoría moderna, vigente e insustituible de la división de poderes.

A partir de este principio se genera una especie de dialéctica cuya nota dominante es dividir el ejercicio del poder para evitar su abuso; para luego reconstituirlo por el imprescindible principio de la colaboración entre poderes, que impide la fragmentación de la voluntad del Estado. De plantearse, entonces, una reforma, los tres poderes deberán asumir su función constitucional, no en el plano de las coadyuvancias, sino en el de las corresponsabilidades: el Poder Ejecutivo con la facultad de iniciar o vetar las leyes; el Poder Legislativo, además de iniciar leyes, las analiza, debate y, si lo estima, las aprueba; el Poder Judicial, como garante de la constitucionalidad de las leyes y actos surgidos de los otros dos poderes y, claro, si es en función del poder Constituyente Permanente, la aprobación, por mayoría, de las legislaturas de los estados.

Por otro lado, los partidos políticos, interlocutores de la sociedad y elementos defnitorios en su espacio legislativo, ya no tanto en su ámbito electoral, en cuanto corresponsables de gestar la ley y, otra vez, sin que la connotación partido–parte prescinda de su obligada referencia al todo. Respecto al reconocimiento a su derecho propio de definir y acreditar posiciones políticas e ideológicas en las que también, cada uno

sin excepción, asuma su porción de responsabilidad que, de una u otra forma, atraerá un juicio de la sociedad actual y, sin duda, con el tiempo se someterá a un juicio histórico.

De ahí, pues, la complejidad, la responsabilidad y el compromiso de formar parte del gobierno en cualesquiera de sus esferas competenciales; cada una tiene asignada una tarea ineludible; cada partido, igualmente, tendrá que fijar posición para algunos de estos diversos actores. El tema de fondo implica riesgos en diversos sentidos; el tránsito por este tiempo nuestro exige compromiso que, marcado por retos y dificultades, es también de privilegio en tanto oportunidad de proponer y construir cuando justamente la nación requiere de un acuerdo colectivo, abierto, que no debe suponer simulación ni declinación de principios o de ideas, sino compromiso de dar viabilidad a la sociedad al mantener los indispensables equilibrios, reivindicando causas sociales que están a flor de piel, pero sin traspasar las fronteras éticas y políticas de la nación. Todos necesitamos de todos, primero es el ser y luego el modo de ser, a sabiendas de que éste reclama nuevos y sustanciales compromisos. Tal vez sea posible el sueño de José Martí: “Todo nuestro anhelo está en poner alma a alma y mano a mano a nuestros pueblos de América Latina”. Tenemos la oportunidad de asegurar nuestra identidad como nación, pero no sólo la obsequiada por nuestra lengua común, sangre mestiza o por un pasado compartido que nos vuelve *uno* en medio de la diversidad proliferante, sino una identidad que nos permita reconocernos en nuestros contrastes, sí, pero de igual modo en nuestras raíces, por eso es, también, identidad del presente y del porvenir.

9 de marzo de 1998

FEDERALISMO

Cuando volvemos la mirada a las cuestiones más importantes que ocupan la atención de los mexicanos, intentamos encontrar no sólo la explicación de los complejos escenarios que vive el hombre de hoy, sino escudriñamos con afán de reconocer y seguir algunas vetas que nos conduzcan hacia un mínimo de oportunidad para todos. Las realidades de hoy permiten pasar revista a los múltiples retos que muchos hombres y mujeres se empeñan cotidianamente en convertir en espacios alcanzables. Cuando, mediante el quehacer periodístico, hemos tenido la oportunidad de asomarnos a las decisiones políticas fundamentales, aparecen nuevamente los trazos luminosos de nuestra Constitución que contienen el vigor y la profundidad para esclarecer nuestros caminos; uno de ellos es el federalismo.

El federalismo aparece en América con una originalidad indiscutible; de ser primero un fenómeno histórico, se convierte en una estructura constitucional, un sistema político y, yo añadiría, un método distributivo. Es, pues, un tema que no sólo tiene importancia capital para los especialistas o para los grupos gobernantes, sino también para la sociedad en su conjunto, para su diario ejercicio político, pero sobre todo para el presente y porvenir del Estado moderno y democrático. Para comprender el federalismo, es imprescindible conocer su gestación, las particularidades, las notas diferentes que, como al federalismo mexicano, le dan un sentido propio y genuino. Partiendo del equilibrio

buscado entre el interés nacional y el interés regional o entre las tendencias centralizadoras o descentralizadoras, la gestación del Estado nacional mexicano atravesó por enormes dificultades, una de ellas el centralismo, pero también es cierto que la referencia federalista fue constante para los actores políticos y sociales imbuidos por la doctrina del liberalismo, de suerte que, como lo han señalado algunos estudiosos, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, federalismo, liberalismo, nación y república, llegarían a ser sinónimos.

No podemos decir que como producto de la Revolución mexicana se concluyera de inmediato la tendencia centralizadora, pero fue sobresaliente que el Constituyente de Querétaro ratificara el principio federalista en su artículo 40, incluso que haya dado mejor enfoque a la soberanía de los estados miembros y a la autonomía municipal. Aun así, el federalismo sufrió menoscabo por diversas razones, entre ellas el caudillismo; sin embargo, resulta claro que a partir de la década anterior, los ochenta, el fenómeno comienza a revertirse, sobre todo con la reforma municipal a través del artículo 115 constitucional. Esta alusión brevísima me resulta necesaria para apoyar el siguiente comentario: hace una semana escuchaba de un dirigente obrero latinoamericano decir que así como existe un fenómeno de globalización de la economía, también debería haber una globalización de la justicia social y, luego, preguntaba: ¿qué principios o qué fórmulas pudieran aproximarnos a una respuesta? Yo estoy convencido, le contesté, que una de esas fórmulas es el federalismo, uno de nuestro tiempo, inserto en las complejíssimas condiciones nacionales o internacionales que hoy vivimos; en ello, tampoco podemos ignorarlo, hay esfuerzos muy objetivos, en particular respecto al gran problema que representa la pobreza.

La gran oportunidad del federalismo supone, pues, ni exceso en la centralización ni dispersión de los intereses de la nación y, algo más, como precondition de viabilidad, un vínculo indisoluble entre democracia y federalismo, pues uno y otro son pilares de la república. Pablo Lucas Verdú ha señalado con acierto que, en materia de federalismo, no se trata sólo de un ensamble respecto a los órdenes de

gobierno, ni siquiera de una adecuada distribución de competencias; se trata de conseguir la eficiencia social. ¿Para qué? Para fortalecer las libertades, pues federalismo, liberalismo y democracia, han seguido la misma senda de lucha en la travesía histórica de México, pero ahora también y con más energía que nunca, para combatir las desigualdades sociales. Por eso la estrategia federalista de nuestros días tiene que descansar en un método democrático, asociado a la participación ciudadana, cada vez más necesaria. El federalismo afirma su viabilidad, pues todo principio político tiene como fin último la persona, su dignidad y su bienestar, por eso el constitucionalismo mexicano reúne tanto la libertad como la justicia social como fines del Estado. Si se definiera la democracia—dice María Zambrano— “podría decirse que es la sociedad en la cual no sólo es permitido, sino exigido, el ser persona”.³ Lo mismo podemos decir del régimen federal, en tanto respeta la disposición de las comunidades a las que de manera natural se vincula la persona para transformar sus particularidades en elementos de organización, cohesión y unidad.

Hablar de comunidades es hablar del municipio libre como componente fundamental de nuestro federalismo, cuyo vigor depende de la fortaleza de sus entidades. Es evidente la dificultad en el camino hacia una sociedad más justa sin un municipio fuerte, pero sin detrimento de las entidades federativas. Éstas son el componente esencial del sistema federal; son, al mismo tiempo, la cadena de vínculos que configuran nuestra vida republicana; son los estados miembros expresión de soberanía. Así lo define la Constitución, al establecer los dos grandes ámbitos funcionales: órganos federales y órganos estatales; cada uno supremo en su orden competencial. No hay duda de que si perseveramos y colocamos en el centro de nuestras preocupaciones el combate a la desigualdad social, encontraremos formas concretas y figuras adecuadas de descentralización.

3 (1988). *Persona y democracia*, Anthropos, España, p. 133.

Son visibles los esfuerzos acreditados, se han dado pasos muy serios en ese sentido. De ahí que la descentralización que se extiende al ámbito municipal no pueda agotarse en la transferencia de programas o recursos, sino en hacer del principio federalista un instrumento no sólo técnico, más bien político y totalmente comprometido con la justicia social.

16 de marzo de 1998

EL MUNICIPIO

La historia del municipio se inscribe dentro de los capítulos más relevantes de la evolución política de la humanidad. Para algunos, sus raíces preceden al mismísimo Estado; su justificación existencial ha sido esencialmente una contienda por la democracia al interior de una forma básica de organización comunal. La lucha del municipio, diría Kelsen, “fue originalmente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático, pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática, la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido implica una descentralización”.⁴ De lo anterior, comparto la primera expresión; la segunda me parece incompleta en tanto que el municipio no agota su existencia en el ámbito de la descentralización, aun en su forma más completa: la autonomía. En realidad, el municipio debe ser, en congruencia con su objetivo histórico y político, el espacio primigenio de la libertad.

Desde sus primeras expresiones en el derecho público romano, la influencia germánica, la Edad Media, el alcance que adquiere en España, hasta su sentido en el nuevo mundo, la travesía del municipio en la cultura occidental es hazaña, contradicción, manifestación luminosa y, también, trayecto de sombras. No pretendo comentar la historia

4 Apud, Tena Ramírez, Felipe (1995). *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, p. 153.

del municipio, pero sí señalar algunas notas que, en mi opinión, no podemos ignorar, especialmente si queremos encontrar su sentido de fondo en México.

En su devenir hay contradicción: mientras que para quienes llegaron al nuevo mundo fue descubrimiento y después conquista, para quienes aquí moraban fue asombro, lucha y sobrevivencia. De ahí la titánica tarea de dar sentido a la fusión de civilizaciones y a nuestro mestizaje y, en el drama del encuentro, allá, en España, la derrota de los comuneros en Villalar; acá, la fundación del primer ayuntamiento de América, que otorgaría al conquistador la condición de capitán general y justicia mayor para dar soporte a la dominación.

Desde 1519 hasta la consumación de la guerra de Independencia, los ayuntamientos sobrevivieron como forma de gobierno mínimo de los pueblos. Lograda la Independencia, nuestros documentos fundamentales del siglo XIX —el acta constitutiva, la Constitución de 1824, el acta de reformas, la Constitución demoliberal de 1857—, no contemplaron la organización municipal. El Porfiriato impuso las prefecturas que asfixiaban toda forma de libertad en este sentido. Vendrían luego los impulsos del espíritu abierto del Constituyente de Querétaro, que sitúa al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

En el mapa de la nueva Constitución, el municipio prefiguraba ya en planes y manifiestos, y se resuelven intereses diversos, opuestos, pero conciliables. La libertad y la justicia, valores caros para la sociedad humana, exigían su armónica vigencia en las vidas de las comunidades; ello explica que el reconocimiento a la institución del municipio en la Constitución no sólo fue una rectificación jurídica, sino una reivindicación política. Vendrían luego nueve reformas, la más importante en 1983.

Con todo el torrente histórico que precede al municipio, tenemos que convenir en que su misión aún dista de cumplirse; mucho se ventilará para alcanzar a plenitud la condición de espacio de libertad y justicia, de organización política comunitaria; muchísimo se trabajará para situar el esfuerzo social de la comunidad como la más formidable esperanza

de transformación a partir de nuestros cimientos políticos y democráticos; pero, aún así, el municipio constitucional no ha fracasado, ha sido instrumento también de respuesta para atemperar las desigualdades sociales. Su viabilidad como célula de nuestra organización política es incuestionable.

El municipio que retomó nuestra Constitución, convertido en institución, el que configuran las constituciones locales y las leyes reglamentarias, no es expresión circunstancial, es síntesis de luchas históricas y de esfuerzos presentes por integrar, no por separar, por apuntalar, no por debilitar. Reconociéndonos en nuestro mestizaje, tenemos que esforzarnos en cerrar heridas, en superar agravios. No se trata de descalificar por anticipado a nadie, lo menos que podemos hacer es escucharnos como afanes de entendimiento y conciliación, pero no ignoremos que instituciones como el municipio constitucional son pilares de México, el nuestro, que enfrenta un mundo que sólo sabe de intereses.

Es válido proponer y debatir; también es válido reflexionar para no desandar nuestros pasos ni negar el sentido de la institución del municipio asumido en la Constitución.

La expectativa de reforma del Estado, con visión de conjunto y de futuro, no será gesto de arrepentimiento, sino voluntad de renovación, un ajuste en sí mismo impulsado por la sociedad que cada día asegura más su participación, que demanda el ensanchamiento de sus espacios y el aseguramiento de sus libertades.

20 de abril de 1998

HUMANISMO JURÍDICO

El constitucionalismo contemporáneo y particularmente el constitucionalismo social mexicano abrazaron, dentro de las denominadas decisiones políticas fundamentales, a los derechos humanos, en tanto representan un supuesto existencial, un mínimo reconocimiento a la dignidad de la persona, derecho inherente a los seres humanos en cuanto a su naturaleza política, y reconocimiento, también, al derecho natural.

Derechos humanos, individuales y sociales son, finalmente, reconocimiento de un ámbito irreductible del individuo como tal o en su desenvolvimiento como componente social; son, en todo caso, derechos de la persona frente al Estado. Por eso es válida la afirmación acerca de que una constitución que no incorpora y reconoce los derechos humanos podrá ser cualquier cosa, menos una constitución.

El relieve se marca más cuando los derechos se sitúan en la parte de la Constitución denominada, en expresión del profesor español Adolfo Posada, dogmática. Paralelamente al reconocimiento de esos derechos, la Constitución consagra una institución jurídica nobilísima y genuina en el derecho mexicano: el juicio de amparo. Es éste el medio de control de la constitucionalidad de leyes y actos de la autoridad; es el órgano jurisdiccional para asegurar al individuo; es, por tanto, la garantía en nuestro orden jurídico.

Resulta evidente, entonces, que nuestras decisiones políticas fundamentales prevalecen; entre ellas, derechos humanos y juicio de amparo.

Nuestra concepción de éste es original y a la vez visionaria; sin embargo, nuestras democracias, para ser plenas, buscan otros caminos para vigilar el respeto a los derechos humanos.

Relaciono el comentario anterior con el libro titulado *El Estado contra sí mismo*, presentado apenas la semana pasada, cuyo autor es el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo; en él se contienen interesantísimas y sustentadas opiniones respecto de las comisiones de derechos humanos, en cuanto a su fundamentación, naturaleza y alcances. Al propio tiempo, destaca la oportunidad de retomar con ciertas modalidades, como auténtica garantía constitucional, el juicio de amparo. El estudio de referencia me parece muy serio y con un nítido y fundado criterio jurídico. De ahí la conveniencia de encontrar una explicación al surgimiento de las comisiones de derechos humanos.

A pesar de mi formación de abogado, creo que lo que, en cierto sentido, hizo viables o al menos explicables las comisiones de derechos humanos, han sido las condiciones, las circunstancias y los hechos que reiteradamente reclaman justicia. Es una especie de reacción a un entorno inequitativo donde el individuo se sentía indefenso ante actos de arbitrariedad y autoritarismo. Me parece clara, a la luz del derecho, la tesis del ministro Gudiño Pelayo, pero conciliable si somos capaces de entender el hecho social y construir nuevas formas que asimilen el sentido de las comisiones de derechos humanos.

Si la concepción del *ombudsman* se comienza a arraigar entre nosotros se debe no sólo a la complejidad de nuestras sociedades urbanas que reclaman instrumentos ágiles y confiables, sino también al crédito ganado por hombres y mujeres que coordinan estos organismos. Así como se debe enriquecer la sustancia de los derechos humanos, se debe también identificar adecuadamente el impulso a medios tutelares. Eso habla de nuestro carácter, de la voluntad de cifrar la identidad en valores universales, que asumidos desde la idiosincrasia abonen al bienestar individual y colectivo.

Ésta es la oportunidad de darle cabal y armónica vigencia al humanismo jurídico, más allá de la doctrina liberal que se limitaba a poner

freno al poder en nombre de la libertad, más allá de la doctrina estatista que veía sólo en la intervención del Estado el aseguramiento de la soberanía popular. Ésta es la oportunidad de analizar cómo en el universo republicano se pueden sintetizar individuo, colectividad y derecho; cómo pueden convivir la libertad, la participación ciudadana, la justicia social, en tanto elementos del humanismo jurídico integral que ha de traducirse a un sistema de garantías para nuestros pueblos.

La libertad está, pues, entre nosotros, como la más grande aspiración individual y colectiva. La libertad de derechos humanos no debe asumirse equivocadamente, como forma de afectar el derecho de otros o destruirlos hasta la impunidad. El valor de la libertad o del derecho podría tensarse, eventualmente, respecto de otros valores, pero finalmente se resumen en uno solo: respeto al hombre. Éste es el límite de la libertad y el único criterio para normarla.

Sólo si estamos de acuerdo con estos postulados éticos y humanistas podremos continuar los esfuerzos del Estado en su conjunto contra los exclusivismos y contra la barbarie. Este humanismo jurídico que por fortuna resurge en nuestra sociedad no es una quimera, es la guía de acuerdos jurídicos fundamentales, de la tarea común y trascendente que incumbe al conjunto social, es decir, a gobierno y sociedad. Labor y compromiso irrenunciable que apunte el horizonte del hombre del tercer milenio.

4 de mayo de 1998

SISTEMA PRESIDENCIAL

El desenvolvimiento de la humanidad, en sus aspectos más importantes, está marcado por referentes, es decir, por elementos o factores que influyen de manera determinante en su ser, en su modo de actuar y en su organización como colectividad. En el ámbito de los sistemas políticos y formas de gobierno se pueden identificar algunos de estos puntos de referencia cuya importancia actual es incuestionable.

No hay duda en afirmar que la democracia moderna encuentra su cuna en la Inglaterra de 1215, con el reconocimiento de derechos elementales del pueblo en la Carta Magna; ésta sería el germen, luego, de los partidos políticos, y enseguida la recia configuración del sistema parlamentario, que con el tiempo se propagaría prácticamente en toda Europa. Mientras tanto, en las tierras del nuevo mundo, especialmente en la costa atlántica del norte de América, consumada la guerra de Independencia de las trece primitivas colonias, surgiría una indiscutible novedad en la organización constitucional del Estado contemporáneo: el régimen federal, con un sistema presidencial; con una Constitución rígida y estricta; con un órgano Legislativo bicameral que sintetizaba la representación nacional y la representación igualitaria de los estados integrantes del pacto de unión, fórmula que también permea en las naciones de América que van camino a su independencia.

Visto así, puede afirmarse que la organización política de nuestro tiempo transita fundamentalmente por esas dos manifestaciones: siste-

ma presidencial y sistema parlamentario. Ambas tienen como supuesto la democracia y el capelo de Estado de Derecho, pues si éstos no se dan, se abre la puerta a la sola idealidad de la norma, pero sin efectividad, o al fenómeno del hecho sin sustento jurídico que genera monstruos incontrolables como los regímenes totalitarios. ¿Qué es lo que determina que un sistema sea presidencial o parlamentario? Esencialmente la diferencia descansa en la forma en que se relacionan entre sí los poderes Legislativo y Ejecutivo. En el sistema parlamentario, el Poder Legislativo reside en el parlamento, cuyos integrantes son designados por elección popular; la mayoría parlamentaria nombra a un primer ministro y a ministros que constituyan el gabinete, es decir, el Poder Ejecutivo que, visto así, surge del Poder Legislativo. Los miembros del Ejecutivo guardan subordinación y responsabilidad política frente al Legislativo, esto es, al parlamento. Cuando entre ellos hay diferencia de fondo se recurre al referéndum o al plebiscito; a partir del resultado de éstos se disuelve el parlamento o dimite el gabinete.

En cambio, en el sistema presidencial, el Poder Ejecutivo es unipersonal y no emana del Poder Legislativo, más bien tiene independencia política en tanto que emana de una elección directa; además, el gabinete, es decir, los secretarios de Estado son designados libremente por el presidente de la república, no tienen responsabilidad política, y sus actos, en tanto auxiliares y colaboradores del presidente, se estiman como parte del Ejecutivo. En este sistema no hay forma de consulta popular como los mencionados referéndum o plebiscito; sólo la elección popular por la vida del sufragio. Tampoco se puede disolver el congreso ni exigir la dimisión del Ejecutivo; son, pues, poderes independientes entre sí, ambos subordinados y limitados por la Constitución, ninguno es soberano como erróneamente se les llega a mencionar. La soberanía es la Constitución. Nada ni nadie más.

Como se advierte, en el sistema político mexicano, en vísperas de una reforma de Estado, vale la pena recordar lo esencial del sistema presidencial y de la forma federal, ambos indisolublemente asociados con los principios de democracia y división de poderes: el primero recuerda la

igualdad política de los poderes Legislativo y Ejecutivo, con las funciones y competencia que les asigna la norma fundamental; el segundo, recuerda la gran división de competencias que la Constitución asignó, incluso antes que la propia división de poderes, es decir, los dos grandes ámbitos: la federación y los estados miembros, cada uno subordinado también y sólo a la Constitución. Cada poder es supremo en su orden, es decir, no debe admitir ningún quebranto, ni aun por los movimientos de secesión. En lo personal, tengo la impresión de que la información, la academia, los tratadistas y politólogos vuelven más la mirada al sistema parlamentario y, acaso involuntariamente, se tratan con esta visión cuestiones que deben desenvolverse en el marco constitucional del sistema presidencial.

Me parece que no se trata de establecer supremacías de un poder respecto del otro o de apostar a *las vencidas*; más bien es profundizar en la función y en la misión que les corresponde como órganos esenciales del poder político, a partir de sus facultades constitucionales. Esto, sin omitir su obligada referencia a principios de colaboración que aseguren la unidad del Estado y la construcción de propuestas creativas, congruentes, viables y de beneficio para la colectividad; sin declinar en el principio ni en el debate propositivo inherente a la democracia.

Son, pues, poderes iguales, cada uno con una esfera competencial; en la división radica el equilibrio, de tal suerte que si uno de ellos sobrepasa la medida de sus atribuciones, no sólo rompe la estabilidad, sino también, y sobre todo, contraviene la Constitución a la cual estamos todos subordinados. Todos los días los mexicanos nos empeñamos en custodiar la vigencia de este principio; la sociedad toda es un centinela de vista; periódicamente podemos conciliar y renovar modalidades. Cada generación tiene el deber y el privilegio de enriquecer, sin confundir, el escenario político.

25 de mayo de 1998

DIÁLOGO ENTRE PODERES

Aunque Aristóteles ya lo había postulado en su análisis del fenómeno político, débese a Locke y a Montesquieu la articulación del principio de la separación de poderes en el ámbito público. Además, con estos pensadores de los siglos XVII y XVIII, el concepto evolucionaba de una simple asignación de funciones a diversos órganos de gobierno, para erigirse en precepto defensor de las libertades ciudadanas. Frente al absolutismo y las monarquías de la época, el pueblo inglés había desarrollado una norma de conducta que recogió la teoría política: el poder limita al poder; asimismo, el reparto de atribuciones sujetas a controles mutuos se erige en garantía institucional de los derechos de la población frente al Estado.

Prácticamente todos los países que abrazan el constitucionalismo como norma para ordenar, jurídicamente, la vida en convivencia, han adoptado la separación de poderes como postulado indispensable de su organización política. Así, el principio del entramado institucional de toda constitución recibió, en la oportunidad del desarrollo político de cada nación, el influjo y puesta a prueba de otros criterios básicos para la participación política: formación de partidos políticos y acuñación de un sistema para que la pluralidad de una sociedad se exprese en torno al rumbo del Estado.

De tal modo, en las constituciones modernas se entrelaza la separación de poderes y el sistema de partidos, como elementos que des-

empeñan funciones complementarias: la primera, al asegurar un juego de frenos y contrapesos, basados en el otorgamiento expreso de facultades, a las autoridades, así como una serie de mecanismos para que la voluntad del órgano de gobierno sólo prevalezca cuando así se desprenda del texto legal (con esto puede afirmarse que priva esa voluntad porque impera la ley). El segundo, al garantizar la expresión y participación a las corrientes de determinada representatividad en la toma de decisiones, al interior del mosaico político de una sociedad y sobre la base del principio democrático: resolver lo que autoriza la mayoría.

Estos principios de organización política, a su vez, entrañan actitudes, también complementarias, para los partidos contemporáneos, puesto que éstos están convocados a postular su propuesta, promover sus ideas y movilizar a los ciudadanos para obtener el voto popular y constituir órganos de gobierno que aplicarán ese pensamiento; en tanto los candidatos asumen su acción política dentro de los cauces de sus atribuciones y a la luz de los grandes postulados de desarrollo político, económico, social y cultural que se han inscrito en la ley fundamental.

A raíz de los resultados de la elección federal del año pasado, la conformación de la Cámara de Diputados presenta retos específicos para la aplicación cotidiana en el ámbito de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; de la pluralidad anclada en una misma corriente ideológica; de las competencias constitucionales del congreso y del presidente. Toda vez que las diferencias de criterio y de posición políticas no obstaculizan el normal funcionamiento de las instituciones de representación plural de la república, es de celebrarse la reunión que la semana anterior llevaron a cabo el ejecutivo federal y los coordinadores parlamentarios de las cámaras.

En sí, el diálogo que se ha producido es ya un método mismo de convivencia democrática; interesa, pues, ubicar a salvo el principio y no sujetarlo a los avatares, presiones y tensiones de los asuntos concretos, para que la voluntad de intercambio constructivo de impresiones no dependa de que algunas cuestiones se decidan como determinada fuerza política estime indefectible. Al efecto, parece útil una dosis adecuada

de madurez y de flexibilidad para que lo principal no esté ligado a lo específico; es decir, la convivencia democrática no debe ser rehén de la determinación se adoptará en cada asunto.

No se trata de una consideración sencilla o automática, porque es preciso convivir en un entorno donde las expectativas electorales de todas las fuerzas políticas cobran cada vez mayor relevancia. La expresión política plural de nuestra sociedad y la conformación de comportamientos electorales tienden a mostrarnos la perspicacia del ciudadano de la república. Éste observa y saca conclusiones de las actitudes y acciones de las organizaciones políticas que, a través de la imagen de los partidos y sus candidatos, volverán a pedirle el sufragio en comicios futuros. De tal modo, se propicia que las opciones partidistas cuiden sobremanera todo acto que pudiera tener una interpretación negativa en sus aspiraciones electorales. En ese horizonte, la construcción de acuerdos puede asumirse como mérito ante los votantes, si se piensa que éstos rechazarían la convergencia de los legisladores que militan en partidos distintos al PRI, con algunas propuestas gubernamentales.

En contra de la percepción de que dialogar, expresar razones, alentar el acuerdo y concretar compromisos puede constituir un elemento de retroceso en el ánimo y las simpatías de los ciudadanos, es donde tiene su mayor obstáculo el desarrollo de una relación propositiva, constructiva y de eficacia institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. A esas consideraciones se presenta sujeta la reflexión sobre la posibilidad de que el congreso celebre un periodo de sesiones extraordinarias en el presente receso legislativo, para deliberar y votar sobre algunas iniciativas planteadas por legisladores, miembros de distintos grupos parlamentarios, y por el presidente de la república.

Dicha hipótesis está cargada de las diferencias de criterios de los propios grupos parlamentarios sobre el contenido y forma propuestos para los asuntos planteados por el ejecutivo federal. Ante este escenario, vale la pena escudriñar algunas ideas sobre la manera de impulsar y asegurar que el diálogo y la convivencia democráticas entre el congreso y el ejecutivo afiancen su presencia en el desarrollo de esos vínculos y

orienten las actuaciones mutuas. Una de ellas está en reflexionar sobre el concepto de la planeación de los trabajos del congreso en el orden jurídico nacional, como en alguna medida estuvo presente en los textos de los antecedentes constitucionales de los artículos 65 y 66 de la Carta de Querétaro; a través de esa noción podría incentivarse no sólo la especialización de cada periodo de sesiones ordinarias para tratar ciertos asuntos, sino incluso el conocimiento —en un determinado plazo— de las proposiciones que el ejecutivo formularía, con la certidumbre jurídica de que podrá estudiarse, dictaminarse, discutirse y votarse en un término máximo conocido por los actores del proceso legislativo.

Tan sólo es una idea, porque lo trascendente estaría en establecer y fortalecer los mecanismos constitucionales que orienten y normen el diálogo y la convivencia democrática entre los poderes. Ésto que son producto de la expresión directa de la voluntad popular; sus titulares, personal o colectivo, están inmersos en la tarea política cotidiana frente al pueblo.

Por lo pronto, atendamos al principio y propiciemos la superación de los obstáculos que presenta la especificidad de los temas y los tiempos. Lo importante es convivir en la pluralidad, con la voluntad de respetar los valores de cada persona, para colocar por encima el interés nacional.

8 de junio de 1998

CONSTITUCIÓN Y DINÁMICA POLÍTICA

Al proceso histórico de consolidación del Estado moderno —frente a las fuerzas del papado, el imperio y los señores feudales, como organización política soberana—, continuó otro proceso por someter el poder político a la ley, a fin de que el Estado fuera de derecho constitucional. Para nuestro país, luego de tres siglos del régimen virreinal, basado en su génesis y sustento metropolitano absolutista, las inquietudes iniciales y las luchas que permitieron la concreción de la independencia nacional se hallaban permeadas por el pensamiento de la Ilustración y la expedición de las constituciones de Estados Unidos y de la república francesa.

Por si fuera poco, en plena guerra de Independencia se expide la Constitución de Cádiz (1812); así, se refuerza la concepción de que la América mexicana nacería adscribiéndose al emergente movimiento por la organización constitucional del Estado, cuya ilustración plena se halla en la denominada Constitución de Apatzingán de 1814.

Anclada en estos precedentes se encuentra la explicación de que, en la historia de México, las luchas en torno a las grandes concepciones sobre los problemas del país y la mejor manera de resolverlos se relacionan con la expedición de normas de orden constitucional. No podemos soslayar, por ejemplo, que el proyecto popular de los Sentimientos de la Nación y La Constitución de Apatzingán que alentó a una vertiente del triunfo independentista, se oponía a los planteamientos borbonista e iturbidista, es decir, al cambio del orden colonial, con el fin de que

todo quedara en la determinación de quien ejercía las responsabilidades públicas, o bien, que las propuestas federalista y centralista se confrontaran desde el constituyente de 1824 hasta la consolidación del principio federal en 1857.

Desde luego, la Carta Magna de 1917, bajo el título Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es heredera de una serie de tradiciones políticas, sociales y culturales que sirven para la organización del poder; la forma de acceder a su ejercicio; el despliegue de responsabilidades públicas. Lo anterior, para alcanzar los objetivos que la comunidad nacional se ha trazado.

A la profunda carga histórica de la Carta de Querétaro se debe el hecho de que sus disposiciones reflejen un gran acercamiento con la idiosincrasia de los mexicanos. En ello estriba la presencia de preceptos que nos hacen partícipes de concepciones universales sobre los derechos y las libertades del ser humano; del imperio de la ley como la garantía primordial de su respeto efectivo; de normas que responden a la defensa y preservación de nuestra visión del mundo; del acceso y explotación soberana de recursos naturales en beneficio de la nación; de la prohibición estricta de injerencia externa en los asuntos que sólo a nosotros atañen del deliberado combate a la desigualdad con el acento en las tareas de justicia social que al poder público corresponde realizar y alentar.

En éstas y otras ideas políticas, convertidas ya en deber de comportamiento público estatal, que reciben la denominación de decisiones fundamentales, se halla la fortaleza de la Constitución que nos rige. A través de la acción de generaciones de mexicanos llegamos a los acuerdos sociales en favor de la soberanía popular, la república, la federación, la división de poderes, la democracia representativa, el bicameralismo, el presidencialismo, la separación Estado-Iglesia, el régimen de libertades individuales y derechos sociales, la igualdad soberana y la cooperación (como normas de actuación internacional y sistema de medios para el control de la constitucionalidad). Se trata de postulados que dan cuenta de cómo se conformó el Estado mexicano; de la forma en que los retos para afirmarse y permanecer como tal delinearon lo que somos a lo largo

de nuestros años de existencia como país. En ellos se encuentra inscrita la expresión jurídico-política que nos define como pueblo, al nivel de los principios que nos permiten identificarnos como nación con aspiraciones y vocación de destino compartidas.

Esos grandes consensos están sujetos a las pruebas permanentes que, en torno a su vigencia general y específica, les presenta una sociedad caracterizada por el flujo de las generaciones, la voluntad de superación colectiva, el natural planteamiento humano de lo actuado y los objetivos alcanzados, así como la más expedita divulgación de los mensajes informativos, educativos y culturales. Todo ello nos demuestra la constante histórica acerca de que lo único permanente es el cambio. Efectivamente, si en la actualidad la sociedad mexicana es dinámica, se transforma y cambia, es necesario renovar el valor y la vigencia de los acuerdos fundamentales que subyacen en el texto constitucional, a fin de que esos consensos actualicen su vigor o sean la fuente de nuevos acuerdos sociales bajo el capelo de la democracia.

Nuestra Carta Magna es el documento político vivo que refleja el pasado, norma el presente y coloca los elementos para alcanzar fines comunitarios en el futuro. Por ello, el reconocimiento de que la sociedad mexicana es dinámica y participativa, pero sobre todo plural en lo político, económico, social, cultural y étnico, nos permite responder con el criterio de nuestro tiempo a los contenidos de la ley fundamental, a fin de validar democráticamente la visión de futuro que entrañan para la atención y solución de los problemas nacionales.

Precisamente por tratarse de un texto político vivo, no puede pretenderse la petrificación de sus preceptos. Si se estiman suficientes, convenientes, de mayor precisión, o bien, de útil revisión crítica para propuestas distintas, entonces, pueden incorporarse modificaciones aunque, sin demeritarlas, están sujetas a la valoración cotidiana de los ciudadanos, quienes significarán la Carta Magna a través de sus actos. Cualquiera que sea el punto de vista y la propuesta, la norma suprema nos constriñe a una conducta de respeto y cumplimiento de sus disposiciones. Nadie pretende negar el derecho a revisar el orden jurídico,

pero ello no entraña su incumplimiento o, peor aún, vulnerarlo. No hay derecho contra el derecho. De esta forma, la dinámica social o el ánimo renovador se compaginan con la ejecución puntual de las normas constitucionales vigentes, como expresión de respeto a los acuerdos sociales que las hicieron posibles, hasta que otros, de similar naturaleza, sustenten los textos reformadores.

Actualmente, en nuestra comunidad y, destacadamente, en el diálogo que se produce entre fuerzas políticas con representación en el congreso, las reflexiones sobre la reforma del Estado implican una consideración de las previsiones constitucionales sobre temas de significación para la república: relaciones entre los poderes federales, o bien, entre los ámbitos federal, estatal y municipal, así como vínculos de los órganos del poder público con la sociedad. A través de los intercambios de impresiones que se producen y producirán podemos apreciar confianza y certeza en el valor del constitucionalismo para expresar y plasmar los grandes acuerdos sociales; dicha premisa obliga a que todos sostengamos el compromiso de observar los preceptos contenidos en la Carta Magna. Así, la convivencia democrática de distintas opciones dentro de la ley permite hablar y buscar los consensos renovadores, sin rupturas con la propia ley suprema.

29 de junio de 1998

LA SOBERANÍA HACIA EL SIGLO XXI

De tiempo en tiempo advertimos una serie de señalamientos acerca de que el concepto de soberanía del Estado ha sido superado o, peor aún, que esta noción política se encuentra caduca para el escenario mundial contemporáneo. En este contexto, además, no dejamos de apreciar las transformaciones mundiales y el nuevo entramado de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales que ello implica; al punto de acudir a la formación de nuevos modos de organización para la atención de cuestiones que otrora eran de la exclusiva preocupación de un Estado nacional, como el surgimiento de la Unión Europea, a partir de los fundamentos que se contenían en los tratados de Roma de 1958 y la determinación por una comunidad de contenido europeo.

Más allá del origen de la soberanía en el viejo continente, este principio político del Estado moderno se halla inscrito en la historia de la nación mexicana con otro sentido. La lucha por la independencia y contra las intervenciones armadas y extranjeras acredita la voluntad de constituir y sostener una comunidad política diferenciada de las existentes: conformar una nueva nación no sólo con identidades y valores propios, sino con la aspiración de determinar su destino de acuerdo con las decisiones de su pueblo, en torno a las concepciones de soberanía.

Para los mexicanos, la soberanía es principio fundamental. No puede ser la referencia a una supuesta idea trasnochada de otros tiempos de la república. Al contrario, es un concepto presente y actual, porque

acredita que la voluntad del Estado es la voluntad de los mexicanos depositada en la Constitución. Si se renuncia a la pervivencia de la soberanía como componente esencial de nuestro Estado o se acepta que constituye un fundamento político que ha caducado por la evolución contemporánea del mundo, se abandona la determinación colectiva sobre lo que queremos construir y conformar como nación.

No sobra decir que las argumentaciones que minan o relegan la importancia de la soberanía muchas veces esconden la verdadera intención de factores e incluso de poderes en conflicto con el poder (soberano) de un Estado, así sea potencial: un verdadero ánimo por cambiar las relaciones de igualdad que se dan, en el plano internacional, por vínculos de subordinación, por alterar las relaciones de superioridad estatal en el plano interno o por vínculos que carezcan de esa característica.

La sociedad actual entraña la acción de —por mencionar casos de atractivo presente— empresas o medios de comunicación social que imprimen a sus actos un sentido de globalidad y, con ello, repercuten en cualquier comunidad nacional. Esto no significa que el poder estatal deje su principio soberano, sino que en el ámbito de lo no estatal puede haber límites reales a la acción política o gubernamental de un Estado.

¿Es esto la desaparición de la soberanía? No, al contrario, es la confirmación de que el poder político se ejerce no sólo por cauces formales, sino que su dimensión fundamental se da en el mundo de lo material. Un Estado soberano está obligado a conocer y conducirse en un entorno donde confluyen otros elementos forjadores de conductas y fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales, con el propósito de adecuar sus prioridades, conductas y estrategias a esa evolución, a fin de que el sustrato humano que explica y avala su existencia determine lo necesario para su pervivencia.

Como Estado soberano, México no puede ni debe permanecer inmóvil o estático ante lo que ocurre a su alrededor, esa capacidad de graduar lo conveniente para la nación, con la finalidad de permanecer como tal, es esencial al entendimiento que tenemos de la soberanía: el pueblo es la última ratio del rumbo de la república y éste se halla inscrito

en la Carta Magna, que establece objetivos nacionales, mecanismos para acceder democráticamente al poder, formas para ejercerlo dentro de los marcos de la ley y procedimientos para lograr su propia modificación.

En este horizonte, desacreditar o desechar la soberanía es negar la participación del pueblo mexicano en la política, como actor para confiar responsabilidades públicas, pero también como control primario de la forma en que se desempeñan.

La importancia de la soberanía hacia el siglo XXI radica, para los mexicanos, en que continúe imperando la voluntad de quienes conformamos la nación. En esta materia no puede haber disociación entre el Estado, como organización política, y el pueblo mismo: aquél no deja de ver mermada su soberanía, sin que éste vea deteriorada la posibilidad de determinarse libremente. Si la soberanía es la cualidad de poder, los esfuerzos por quebrantarla sólo esconden pretensiones de dominación o de poder a cargo de quienes no concuerdan con la presencia y pervivencia de entes políticos soberanos y sus funciones para que la voluntad popular impere en la acción del Estado, tanto en la comunidad que le da sustento como en la sociedad internacional.

Nuestro país enfrenta retos trascendentes para concretar sus superiores objetivos de libertades y justicia social. Para mantenernos en la senda de su consecución es indispensable la soberanía, porque ello hace posible la permanencia de los mexicanos en el sostenimiento o adecuación de lo que queremos como comunidad nacional.

13 de julio de 1998

ASUNTO DE SOBERANÍA

Kofi Annan, secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, está con nosotros, como parte de su segunda visita a América Latina desde que asumió ese cargo. Lo precede un lamentable malentendido sobre la hipotética mediación del organismo universal en el conflicto chiapaneco que inició en 1994. No se hicieron esperar las precisiones sobre el rango de asunto, de estricta competencia de los mexicanos, que en el país se da a esa delicada cuestión. Es un tema de tal significado para la marcha de la nación, que es asunto de soberanía.

México concurrió a la Conferencia de San Francisco que, en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, dio origen a la ONU. Nuestro país ha pertenecido a la organización durante la existencia de la misma, porque comparte los altos propósitos que inspiraron su creación: asegurar la pervivencia de la paz y alentar una convivencia armónica entre estados.

Desde siempre, los mexicanos no sólo hemos reconocido la autoridad moral del sistema de organizaciones y organismos que emanan de la Carta de la ONU, sino que hemos expresado respeto y solidaridad a las gestiones de quienes han tenido la titularidad de la Secretaría General. Esas actitudes han tomado forma en un sinnúmero de iniciativas propias o de consumo con otros países, para contribuir a la consolidación de los objetivos superiores de la organización, como las tareas en el Comité de Desarme, los trabajos en favor de los derechos de la niñez, el impulso del

enfoque y la colaboración multilateral contra las drogas o el necesario esfuerzo de elevar al rango de normas jurídicas internacionales a una serie de principios para la coexistencia, en términos de equidad y certidumbre, entre países, como se realizó en torno del llamado de derecho del mar.

No asumamos posturas reticentes en cuanto a la función y objetivos en la comunidad de naciones. No podemos ver con desconfianza la visita a México de su secretario general. No obstante, el malentendido que se produjo en torno a la información que se le proporcionó sobre la situación del conflicto chiapaneco nos permite apreciar que esta cuestión encierra aspectos de fondo para los mexicanos.

Nadie podría, so pena de hacer una valorización equivocada del sentir del país, negar la importancia de la cuestión planteada a nuestra sociedad por la aparición del EZLN y sus demandas, ni lo delicado de su tratamiento para lograr una solución política de conciliación. Ello, sin embargo, no puede entrañar renuncia alguna a resolver el conflicto, ni invitación a que otros asuman lo que sólo a los mexicanos nos corresponde hacer.

No podemos negarnos el derecho de reconocer diferencias y contrastes en el ser nacional —entre nosotros mismos—, pero precisamente porque nos es posible observar en nuestra dimensión plural, no es posible cancelar el derecho de resolver los asuntos que nos son propios, sólo por no conciliar los diversos enfoques y propuestas.

Nuestro país cuenta con órganos y conductos para la representación y la expresión política del pueblo; tenemos ámbitos de participación para motivar la articulación de la voluntad de la nación, con pleno respeto a la pluralidad, y podemos coincidir en los postulados esenciales para la preservación de la soberanía. En todo sentido, las diferencias de pensamiento y las discrepancias sobre la mejor forma de atender un asunto de interés nacional no deben orillarnos al extremo —probablemente gravoso— de pedir la mediación extranjera, así sea del máximo organismo político de la comunidad internacional.

Reconocemos los fenómenos de la internacionalización de la economía así como sus efectos en las finanzas y el proceso productivo de los países del orbe. Vivimos muchos efectos de la globalización de la

comunicación y sus consecuencias en la conformación de percepciones y comportamientos sociales a lo largo del planeta; apreciamos la mayor interrelación política entre grupos de países y naciones para impulsar procesos de actuación colectiva en distintos rubros de la agenda mundial; pero no puede implicar razón válida alguna para incidir en la ruptura —o siquiera riesgo— de los principios normativos que, para la política exterior de México, se señalan en la fracción X del artículo 89 constitucional. Anclados en la formación misma de la nación y la consolidación del Estado mexicano en la comunidad internacional, los postulados de libre determinación de los pueblos y no intervención en los asuntos de otro Estado se conjugan para afirmar una sola norma fundamental de conducta para México: la soberanía se ejerce por derecho propio y se defiende de cualquier injerencia externa.

El Gobierno de la República, como representante de la nación con atribuciones específicas en política exterior, está obligado a respetar esos postulados y a formular las precisiones, o bien, los rechazos necesarios ante los llamados internacionales que pretenden resolver los asuntos que sólo competen a los mexicanos.

En este rubro no puede haber tibieza, contemplación o tolerancia, porque significaría renuncia a principios esenciales para nuestra identidad como nación independiente, con valores y propuestas propias para sí y para la comunidad internacional.

Bienvenido el señor Annan a nuestro país y registradas las aclaraciones al malentendido de sus palabras en la conferencia de prensa que precedió su presente periplo latinoamericano. No hay mal que por bien no venga. La sola insinuación de un espacio de mediación internacional de la ONU para Chiapas —en el contexto de los esfuerzos de la Comisión de Concordia y Pacificación para reactivar el diálogo de paz— generó reacciones inmediatas. Entonces pudo observarse dónde está el sentir de la mayoría del pueblo y el deber del gobierno.

20 de julio de 1998

PODERES

Con el 1 de septiembre entrante, se abrirá el segundo año de ejercicio legislativo de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión. En esa fecha será la sesión en la que el presidente de la república presentará el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país, con motivo de la gestión a su cargo durante el año inmediato anterior. Ocasión excepcional concebida por la Carta Magna para la reunión del Poder Legislativo Federal y el Ejecutivo de la Unión en un acto público de ejercicio específico de atribuciones propias de cada uno de esos poderes, que sólo se produce adicionalmente para la sesión del congreso en que presenta su protesta constitucional el propio presidente de la república.

Entre las determinaciones políticas de carácter fundamental que adoptó nuestra nación, luego de la consumación de la Independencia, figura la de constituirse en república con un sistema presidencial de gobierno. Es sabido que en esa decisión se tomó en cuenta la creatividad política de los llamados padres fundadores de los Estados Unidos de América; en el sentido de idear una nueva institución política para hacerse cargo de las responsabilidades ejecutivas, a partir del conocimiento y rechazo de la figura del rey en las monarquías de la época. En poco debe extrañarnos que, en los albores de la conformación del Estado mexicano y de las hermanas naciones latinoamericanas, nuestros antecesores hayan optado por conocer y adaptar a sus propias circunstancias las novedosas instituciones políticas del país que, en el nuevo continente,

lograron la independencia de su metrópoli. Sumada a nuevas aportaciones al constitucionalismo, emerge la figura del presidente y, con ello, la concreción de un sistema de organización política que hace de la autoridad ejecutiva un poder que no emana del parlamento, porque no se requiere ser su integrante para asumir la jefatura de gobierno. Frente al parlamentarismo, surge así el sistema presidencial.

En este sistema, tanto el Congreso de la Unión como el Poder Ejecutivo son producto de la expresión de la voluntad popular, cada uno procede de la expresión ciudadana en los comicios. De tal suerte, se explica y sostiene el principio de independencia política entre ambos, es decir su renovación puede o no coincidir en el tiempo, sobre la base de que el pueblo elige al titular del Poder Ejecutivo y a los legisladores mediante sendas manifestaciones de voluntad. En otras palabras, la preferencia política de cada ciudadano puede coincidir con la representación que desea en el Poder Legislativo y el otorgamiento de responsabilidad para el Poder Ejecutivo; se trata de dos expresiones de voluntad ciudadana distinguidas por el orden jurídico con el fin de conformar esos órganos de gobierno.

Debido a su origen popular, ninguno de esos poderes somete o se encuentra sometido al otro. Más bien, tienen atribuciones propias e independencia política para ejercerlas, bajo el principio de que su actuación se encuentra subordinada al derecho, para que su acción se dé con pleno respeto al principio del imperio de la ley. Pero si tal sumisión no existe en las relaciones mutuas, sí se produce para ambos poderes con respecto a la Constitución. El Estado Constitucional de Derecho implica la supremacía de la Carta Magna sobre los poderes. Por ello, en ese nivel del orden normativo confluyen los postulados que acreditan tanto su igualdad como su independencia en la unidad del Estado. En virtud de la ley, los poderes actúan en sus respectivos ámbitos de competencia para alcanzar los fines que se ha propuesto, desde el Estado, la comunidad.

Las fórmulas acuñadas por la tradición para el desarrollo de sesiones implican significados trascendentes; en la del congreso de septiembre próximo, un poder presenta un informe a otro, en el marco de responsabilidades y atribuciones que les ha establecido la norma suprema.

Sus formalidades reflejan reconocimientos mutuos, respeto a la representatividad propia y ajena, así como la oportunidad de presentar, analizar, discutir y elaborar consideraciones y propuestas a través de la confluencia de dos poderes, en un tiempo en el que la sociedad reclama la articulación de opciones viables para solucionar los problemas que interesan a la nación y a las comunidades que la forman. Conforme al marco constitucional que subordina los actos de los poderes constituidos, el respeto mutuo entre éstos no puede entrañar demérito alguno para el vigor de las ideas; más bien, ilustra el avance de la política entendida en su mejor acepción, es decir, como capacidad de proponer horizontes para la nación en un ambiente de pluralidad, tolerancia y convivencia democráticas, sujeta al valor de las ideas y a la voluntad del pueblo.

En la concurrencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo al acto republicano que dispone el artículo 69 constitucional, el respeto y consideración mutuos enaltecen a ambos órganos de gobierno y permiten que florezca el ambiente sereno que requiere el estudio y el análisis del balance de lo actuado por la administración pública federal. Ésta seguramente se enriquecerá con el diálogo que, con mayor detalle, propicie el Congreso de la Unión con servidores públicos del Poder Ejecutivo.

En el respeto mutuo, disenter es cauce para la discusión; ésta ayuda a que la sociedad conozca lo que cada quien propone y por qué lo hace. La sesión del congreso, que se presentará al iniciar el mes entrante es oportunidad de alentar el desarrollo político con base en el diálogo respetuoso que no implica sometimientos mutuos, sino obediencia a la Constitución. Los mexicanos no deseamos ninguna manifestación de violencia ni tampoco una paz ficticia asentada en deshonrosas desigualdades. Queremos la paz y el orden para construir y para crear. Creación, en política, es ensanchar libertades, conjugarlas con una equidad social cada vez más amplia y generosa.

10 de agosto de 1998

POLÍTICA ECONÓMICA DEL ESTADO

Hace un año, con motivo de su tercer informe de gobierno, al inaugurarse la presente LVII Legislatura, el presidente de la república planteó a la representación nacional y, por su conducto, al país entero, la conveniencia de analizar y debatir sobre la realidad económica contemporánea y la posibilidad de encontrar los acuerdos nacionales necesarios. Lo anterior, para establecer en los ordenamientos constitucionales los principios que podrían regir la política económica del Estado mexicano. Esta convocatoria, reiterada en el mensaje presidencial de la apertura del presente año de ejercicio legislativo, cobra mayor vigencia en el entorno económico que se observa en el plano mundial.

Es innegable la internacionalización de la economía. A ello confluye el avance tecnológico en los medios de comunicación social, la acrecentada competitividad en todo proceso productivo y la movilidad casi instantánea del capital en los diferentes mercados accionarios y de inversión. No es posible asumir que los acontecimientos económicos de otras latitudes puedan sernos indiferentes ni tampoco pretender que puede diseñarse una estrategia económica nacional que nos aisle o nos mantenga inmunes a los factores económicos externos. A grandes rasgos, el momento presente podría recapitularse así: la economía de Estados Unidos contempla una disminución en sus tasas de crecimiento; los efectos recesivos derivados de ese hecho entrañaron la desaceleración de las economías de la cuenca oriental del pacífico; disminuyó la demanda

de esa zona por el petróleo y cayó su precio internacional; la economía de la federación rusa entró en un periodo crítico, agravado por las diferencias políticas internas. Todo ello conduce al deterioro general de las condiciones económicas para generar desarrollo económico y social.

Más allá de la interrelación mundial de los fenómenos económicos, así como de los márgenes objetivos en que se desenvuelven los procesos productivos en los distintos países que integran la comunidad internacional, los estados contemporáneos están obligados a trabajar por la consolidación del desarrollo económico, como fórmula indiscutible para mantener su viabilidad en términos de comunidad políticamente organizada y de elementos económicos firmes para la sustentación de su soberanía.

En otras ocasiones he abordado el tema de las políticas de Estado desde una perspectiva amplia. Hoy parece útil regresar sobre dicha cuestión y su vertiente económica. En ese contexto, es de reiterarse que las disposiciones constitucionales, tratándose de cualquier materia, no podrían contemplar cauces que impidieran el ejercicio del gobierno, por parte de la opción política que el pueblo de México determine para asumir la responsabilidad de los órganos a cargo de una serie de funciones definidas por la Constitución.

No resultaría democrático reducir el debate y las propuestas políticas a una serie de limitaciones preestablecidas, por ejemplo, limitar en el orden jurídico las directivas u orientaciones específicas que podría tener el gasto social. Una cuestión es que la Carta Magna establezca con toda claridad principios para promover la igualdad y la justicia sociales entre la población, y otra diferente que en la Ley Suprema se limitaran los mecanismos, instrumentos y fórmulas para concretar esas aspiraciones sociales.

Esta misma consideración resultaría válida para el campo económico. No se trata de alentar las propuestas, el debate y la posibilidad de arribar a entendimientos con objeto de limitar los aspectos de naturaleza instrumental que requiere toda política económica, sino de incentivar consensos sobre premisas o principios que orienten normativamente

la actividad económica del Estado mexicano; sin demérito de que el contenido específico de la política económica sea determinado por el gobierno electo popularmente en las urnas.

Hoy en día, la Constitución contiene importantes disposiciones en torno a la economía y la actuación de los sectores público, social y privado. Si bien, para algunos, todas ellas deberían agruparse en un capítulo económico de la norma suprema, esta observación no nos impide reconocer el contenido y la orientación de los preceptos relativos al fenómeno económico.

En forma esquemática, bien puede ilustrarse que los artículos 25, 26, 27, 28 y 131 constitucionales contienen previsiones específicas sobre los criterios de la gestión estatal en materia económica. Otras disposiciones, como las de los artículos 73 y 74 de la Carta Magna, en materia de ingresos y egresos, precisan los instrumentos financieros del Estado, en tanto que otros preceptos dan cuenta de libertades individuales y de derechos sociales estrechamente vinculados con el proceso económico, como los artículos 5, 9 y 123 constitucionales. La dimensión del fenómeno económico no es ni puede ser ajena a la Carta Constitucional que nos rige.

Hoy la cuestión a debate radica en, si a la luz de esas disposiciones y su contenido en el mundo de las ideas políticas, la Carta Magna puede y debe ser objeto de otros elementos normativos que aseguren un desempeño cierto, al menos, dentro de lo asequible de la economía nacional.

Piénsese, por ejemplo, en la posibilidad de elevar a rango de norma constitucional los principios del equilibrio en las finanzas públicas, o bien, correspondencia del gasto público con los niveles del ingreso fiscal esperado; en la proporción que el endeudamiento público pueda tener respecto al producto interno bruto; en la composición y origen de los ingresos públicos (particularmente, a la luz de la preponderancia de la industria petrolera en este rubro).

Es pertinente que los partidos políticos, los actores económicos, las fuerzas sociales y los ciudadanos en general reflexionen y aporten ideas sobre la factibilidad de establecer preceptos normativos que den cuerpo

a la política económica del Estado mexicano; una política de principios que no conculque los planteamientos ideológicos de las diversas opciones partidistas, pero que establezca certidumbre para el crecimiento y el desarrollo con justicia social.

7 de septiembre de 1998

COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES Y PROTECCIÓN CIVIL

Este año la naturaleza ha traído consigo dificultades enormes para nuestra sociedad y enormes tareas que competen a las distintas autoridades gubernamentales. El país padeció sequía e incendios de importante consideración. A todos nos preocuparon y ocuparon esas cuestiones. Vinieron las precipitaciones, primero tardías y luego en exceso, con su saldo de afectación a los cultivos, y el panorama de destrucción de comunidades y comunicaciones, particularmente en el estado de Chiapas. Lo ocurrido implica retos para la sociedad mexicana y la forma en la cual se ha organizado el poder político; entendido éste como una fuerza social normada por la ley para alcanzar una serie de objetivos de la colectividad que, en cierta medida, pueden sintetizarse en la aspiración por lograr mejores condiciones de vida.

Si podemos coincidir en que el derecho es también la postulación de un orden social deseado por la comunidad que puede ser coercible, entonces, cuando se presentan diversos fenómenos (sean de las fuerzas de la naturaleza o producto del actuar humano) que afectan sensiblemente a los habitantes del país, no sobra preguntarnos sobre la eficacia y oportunidad con que se llevan a cabo los trabajos de atención de emergencias.

Afortunadamente, frente a lo ocurrido a lo largo de buena parte de la región de Chiapas, de la costa al centro del estado, tenemos ante nosotros la evidencia reiterada del espíritu solidario del pueblo mexi-

cano, sin más distingo que la necesidad misma; el sentido de corresponsabilidad de las autoridades municipales, locales y federales en las labores de auxilio, rescate y rehabilitación; el desempeño ejemplar de las fuerzas armadas para llevar a cabo tareas de atención primaria que requieren competencia técnica, disciplina en la acción y, sobre todo, sacrificio personal en aras del bienestar de los demás; el trabajo de los medios de comunicación social, para informar tanto a México como al mundo sobre la dimensión de lo ocurrido en términos de afectación y dolor humanos, así como la labor de movilización de conciencias para la comprensión de los hechos y la generosidad hacia quienes sufren los embates de las condiciones meteorológicas imperantes.

Como pueblo, hemos actuado unidos frente a la tragedia. No se trata de asuntos que deban diferenciarnos por razones de ideas políticas, religiosas o culturales. Al contrario, por implicar fenómenos extraordinarios que dañan a quienes sabemos iguales en su condición de seres humanos y de mexicanos de otras regiones de la república, priva la solidaridad y la fraternidad de quien ve agravada la situación de su comunidad, de su familia y de sí mismo. A su vez, como pueblo podemos reconocer una vez más el grado de entrega y de lealtad del que hacen gala los soldados de nuestra patria al cumplir con la máxima del deber. Gracias a sus cualidades de formación para el desempeño cotidiano, la nación puede acercarse al conocimiento puntual de la destrucción ocurrida y, así, delinear acciones de atención inmediata y prioritaria, sin dejar de identificar las tareas del tiempo mediato y la planeación integral.

En otros frentes de participación, compromiso y responsabilidad con la sociedad, podemos plantearnos la pertinencia de continuar por la senda, que como país hemos recorrido ya, para elevar nuestra capacidad en el rubro de la protección civil. Dos vertientes llaman a la reflexión: los medios de comunicación y las tareas a cargo del poder público.

En los medios de comunicación parece indispensable mantener en alto el propósito de impulsar la conformación de una actitud social de conciencia en todos los ámbitos de la prevención, en el aliento por

preservar y acrecentar las muestras de solidaridad y en la promoción de informaciones objetivas y veraces, como instrumento invaluable para que imperen la serenidad y la tranquilidad sociales, aun en momentos de explicable preocupación colectiva.

En el ámbito gubernamental, se antoja prudente avanzar en el indispensable espíritu y compromiso de colaboración entre los órdenes de gobierno, con base en la delimitación de competencias que acrecienten la cooperación y la coordinación institucional. A partir de la tragedia ocurrida en la ciudad de México hace trece años, los mexicanos nos adentramos al concepto de protección civil y a la conformación de instancias e instrumentos para brindarla a la sociedad, también para alentar la participación comunitaria en situaciones de emergencia que así lo requirieran.

No obstante, vale decir que los vocablos “protección civil” no se hallan contenidos como tales en la Carta de Querétaro; ello, en un régimen de facultades expresas para los órganos federales, implica planteamientos sobre la competencia de cada esfera de gobierno. Asumamos, por ejemplo, que la protección civil forma parte del gran concepto de seguridad pública (no restringirlo a las tareas de prevención del delito) y que, como en efecto ocurre, es tarea a cargo del municipio, la entidad federativa y la federación, a fin de conciliar la actuación de esas autoridades con plena competencia constitucional. Así, esta seria y costosa responsabilidad no la asumen solamente la federación ni los estados de la Unión por efectos del artículo 124 constitucional. Sin embargo, la pregunta que permanece es sobre el señalamiento de las tareas que corresponderían a la federación y a los estados y, en el interior de éstos, a las autoridades estatal y municipal.

Con base en las experiencias de lo que en 2000 serán tres lustros de los sismos del 19 de septiembre, convendría que sociedad y gobierno ilustraran aún más la congruencia básica de actuar coordinadamente en materia de protección civil, mediante un renovado análisis sobre la posibilidad de que en la Constitución de la república se precisen las facultades coincidentes o concurrentes de la federación y los estados

en este rubro, con el ánimo de elucidar las competencias y responsabilidades de los tres órdenes de gobierno, a partir de la convicción de la capacidad que corresponde necesariamente a la instancia más próxima a este tipo de hechos trágicos. La historia de nuestro pueblo nos enseña a convivir con las fuerzas de la naturaleza, frecuentemente devastadoras; ello implica educación, previsión y coordinación permanentes en los diferentes niveles de gobierno así como entre la sociedad.

21 de septiembre de 1998

OTRO DEBATE: INVERSIÓN EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

El pasado 27 de septiembre se conmemoró el 38 aniversario de la nacionalización de la industria eléctrica. Durante el mandato del presidente Adolfo López Mateos, el Estado mexicano adquirió las acciones de las compañías que prestaban servicios en ese ramo y convirtió en patrimonio público sus activos. A su vez, se inició el proceso de adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, a fin de precisar la exclusiva competencia de la nación en la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de un servicio público. Antes de concluir 1960, la reforma a la Carta Magna fue publicada y entraba en vigor.

En 1983, al plantearse al poder revisor de la Constitución una serie de preceptos en materia económica, la reforma integral del artículo 28 llevó consigo al establecimiento de las áreas estratégicas de competencia exclusiva para el Estado, entre las cuales figura la electricidad.

En los últimos lustros ha sido objeto de debate mundial el papel del poder público en las sociedades contemporáneas y, en particular, la naturaleza y alcances de sus funciones de carácter económico. En un contexto de recursos públicos necesariamente escasos, la cuestión ha corrido en el sentido de determinar el ámbito mismo de los fines del Estado y las tareas que, en consecuencia, le corresponde realizar, es decir, cuáles son los límites más adecuados, con base en cada realidad nacional, para la participación directa del poder público en determinados rubros de actividad económica.

Nuestro país no ha permanecido ajeno a estas deliberaciones entre la concepción del Estado Liberal de Derecho o la connotación del Estado Social de Derecho; entre la preeminencia de generar condiciones para la acción económica de los particulares, a partir de un legítimo ánimo de lucro, y la adopción de responsabilidades públicas relacionadas con la explotación de bienes y servicios, sobre la base de garantizar el asiento económico de la soberanía nacional y de evitar mayores desequilibrios por razones económicas entre los diversos actores sociales.

De las diversas aristas de este debate, deliberadamente dejemos de lado los argumentos incidentales sobre la hipotética actuación ineficiente de los agentes gubernamentales en el campo económico, para no otorgar prioridad al interés político de la gestión o dar pie a estructuras burocráticas innecesarias.

Más allá de la posibilidad de que el poder público pueda actuar como administrador responsable y eficiente, en términos de resultados sociales y económicos, quizá el punto que interesa más es si el dinamismo económico de una nación; su capacidad de recaudación a través de los distintos instrumentos tributarios; el cúmulo de actividades que corresponden directamente al poder público para generar y mantener condiciones propicias para la convivencia social y el desarrollo de los individuos, aconsejan o no que el Estado asuma directamente una serie de tareas de carácter económico.

Este punto es, a mi juicio, el relevante, porque implícitamente comprende otro: no basta que el poder público se responsabilice de una serie de funciones, es preciso que los ingresos que obtiene para financiar su atención sean suficientes para el íntegro cumplimiento de la atribución; es decir, prestar los servicios inherentes en términos adecuados de suficiencia y cabalidad en la cobertura.

En el contexto que antecede a la mencionada conmemoración para la industria eléctrica del país, no es poca la difusión que se ha dado a la inversión necesaria para sostener el abasto del fluido eléctrico, en el horizonte del desarrollo nacional, previsible para las primeras décadas del próximo siglo.

El ejecutivo federal, se recordará, en su cuarto informe de gobierno hizo mención a la necesidad de contar de 1998 a 2005 con recursos cercanos a los 220 mil millones de pesos, con objeto de evitar un cuello de botella para el crecimiento del país, a causa de la ausencia de infraestructura eléctrica.

El dilema que subyace en el diagnóstico está a la vista: el poder público parece carecer de una capacidad de inversión de esa naturaleza y el financiamiento de la nación por la vía del crédito invita a reflexiones sobre la estructura de las finanzas públicas. De ahí que la posible inversión de capital privado se aprecie como una alternativa digna de consideración: el riesgo lo asumen los inversionistas, no se genera deuda pública, hay elementos para propiciar desarrollo con base en los ahorros interno y externo y los ingresos tributarios tienen expectativas reales de crecimiento sólido.

En el debate que vendrá para las fuerzas políticas nacionales sobre esta cuestión destacan los planteamientos de orden ideológico sobre la función social del poder público y los instrumentos necesarios para cumplir con ese objetivo; sobre la trascendencia de la rectoría y control público de ciertas actividades económicas para el sostenimiento de la soberanía interior y exterior; sobre el riesgo de transferir a manos privadas la riqueza pública y sus efectos para el desarrollo nacional. A su vez, los textos constitucionales pertinentes se convertirán en la materia misma de ese debate, sea porque se proponga su modificación o porque en ese marco se verán los planteamientos de reformas a la legislación secundaria.

En ese horizonte, cabe incorporar a cabalidad el escenario de la negociación política que requiere todo proyecto legal en el congreso. Los ejemplos resultarían redundantes en el debate que, se percibe, vendrá sobre este tema; valdría la pena no caminar anticipadamente hacia los callejones sin salida del todo o nada, de la derrota del adversario como única opción o del amago del desastre en el sector, si no se aceptan las propuestas preconcebidas.

El horizonte de la industria eléctrica demanda atención. Vistos en

el espejo de otros asuntos de deliberación entre el Ejecutivo y el Legislativo, serán fundamentales el ánimo de encontrar soluciones viables e incluyentes, así como la planeación estratégica de los tiempos, con base en la sensibilidad de la oportunidad.

5 de octubre de 1998

SISTEMA ELECTORAL: ¿SEGUNDA VUELTA?

Desde el inicio de la actual administración federal se concretó un acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país, con objeto de establecer instrumentos y mecánicas de diálogo respecto al conglomerado de cuestiones que se agrupan bajo el tema genérico de la reforma política del Estado. No podría detenerse la actividad de actores y factores alrededor de las cuestiones del poder; a veces entraña tareas en el cauce del orden normativo —que otorga atribuciones y competencias a los órganos depositarios de poder público—, particularmente a la forma en que se desempeñan las funciones; en otras ocasiones, esa actividad implica posturas que pugnan por la modificación del propio orden jurídico a cargo de consolidar que la política se dé en y a través del derecho.

A esta última categoría pertenecen los impulsos y las propuestas de reforma del Estado, cuyo contenido gira en torno a una triple relación de propósitos: las reglas para el acceso al ejercicio del poder público; para la actuación de éste en los ámbitos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y los controles intraorgánicos; para dar paso a nuevas formas de relación entre la sociedad y los poderes públicos, donde se contienen cuestiones tan trascendentes como la participación ciudadana, el papel contemporáneo de los medios de comunicación social y el pleno aprovechamiento de la contribución de los pueblos indígenas al desarrollo nacional.

Tal vez pueda afirmarse, sin levantar excesiva controversia o negaciones abiertas, que en el mapa de las tareas de la reforma política del

Estado, quizá la más desarrollada y avanzada es la relativa a las reglas de acceso a los cargos públicos de elección popular. Sin desconocer el precedente de los diputados de partido en los años sesenta y la introducción del principio de la representación proporcional a finales de los setenta, el desarrollo y los resultados de la elección presidencial de 1988 se resolvieron en la génesis de las modificaciones que sustentaron el surgimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) y la posterior ausencia de participación del Poder Ejecutivo Federal en la función comicial. Lo anterior, en un contexto de actuación del nuevo órgano con base en imparcialidad, objetividad y legalidad. El más reciente acuerdo partidista para adecuar el sistema electoral se produjo, precisamente, en el marco de las tareas de reforma política alentadas durante el presente periodo constitucional del ejecutivo; sirvió de sustento a las elecciones del año pasado.

Si bien, muchos podrían pensar que estamos al día en las reglas para el acceso al poder o que, incluso, un ejercicio comparativo entre lo ocurrido en este terreno y en otros de la agenda —para reformar al poder público y a sus relaciones con la sociedad—, muestra la necesidad de profundizar y avanzar en otros temas que deberían ser objeto de análisis, propuestas y construcción de acuerdos, a fin de tener un desarrollo equilibrado en los distintos aspectos. Por otro lado, en el ámbito de la política partidista han surgido planteamientos renovados en materia electoral: el voto de los mexicanos en el extranjero, la reelección inmediata de los legisladores y el establecimiento de la segunda vuelta para la elección presidencial.

Al respecto, una primera reflexión es obligada: el conflicto entre el partido en el poder, en el ámbito nacional, y las opciones de oposición no se distingue debido al énfasis en las normas para garantizar una competencia equitativa; más bien, se caracteriza y revela por el impulso de elementos que, cada uno estima, podrán darle mayor oportunidad de lograr el mandato popular, es decir, planteamientos hoy ajenos al sistema electoral para que la reforma a sus instituciones y un nuevo entramado de normas produzcan el resultado que cada fuerza política desea. Esto

en un horizonte donde se prevé una intensa competencia y márgenes cada vez más cercanos entre el número de sufragios que se depositarán para los partidos con mayor penetración y simpatías en el electorado.

También llama la atención la cuestión de la segunda vuelta para la elección presidencial. Se asume que la gobernabilidad tiene una relación directamente proporcional con la representatividad del titular del Poder Ejecutivo, de tal suerte que se hace necesario pedir al menos, en términos ideales, que lo elija más de la mitad de los electores que acudan a las urnas; sin embargo, se soslaya que la segunda votación ha hecho una reducción deliberada de los contendientes, obligando implícitamente a los ciudadanos a escoger entre opciones cerradas para producir un resultado.

En la segunda vuelta parecerían entrar, falsamente, en juego las premisas de la gobernabilidad y de la representatividad; ambas tienen valor propio e indiscutible, pero no ayuda confrontarlas o hacer una dependiente de la otra, porque el Estado mexicano se rige por una Constitución y el orden legal que de ella emana. De tal suerte, el ejecutivo federal debe actuar siempre conforme al sistema normativo que protesta cumplir y hacer cumplir.

Hoy, además, nuestra cultura política muestra síntomas de rezago generalizado en cuanto a la posibilidad de entendimientos y acuerdos entre los partidos y las corrientes de pensamiento que alientan; pactar o convenir no sólo es visto con desconfianza, sino que frecuentemente se acompaña de críticas que promueven el desprestigio de quienes participan. El asunto merece una consideración serena y mesurada que implica conocer el funcionamiento de la institución en otros regímenes de gobierno. Así, tal vez se verían dos comportamientos: uno en los sistemas parlamentarios, donde la segunda vuelta electoral no afecta la gobernabilidad; otro en los sistemas presidenciales, particularmente en aquéllos donde la cultura política de acuerdos entre adversarios no es tradición ni norma.

Es verdad que las sociedades exigen congruencia en sistemas y formas de gobierno; ello implica no perder las notas dominantes que

corresponden a un sistema parlamentario o a un sistema presidencial fundado y sustentado en la Constitución y, más aún, en la fidelidad a la voluntad popular, no sólo en las formas, sino en el sentido y orientación que le da el elector.

2 de noviembre de 1998

FEDERALISMO Y GASTO PÚBLICO

El último lustro ha mostrado de forma contundente y, acaso, hasta dramática el verdadero alcance del fenómeno de la globalización. De nuevo, éste es producto de la internacionalización de los estados o, desde otra perspectiva, de la inmersión del mundo en cada gobierno; es capaz de poner a prueba la dimensión real de los modelos políticos o económicos en función de su destinatario: el hombre.

Si bien esta realidad corresponde a un tiempo nuevo y distinto, que habla también de nuevas exigencias de la sociedad para asegurar, en lo esencial, su propia viabilidad en el indispensable ejercicio de buscar una conciliación, un equilibrio entre lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

Quizá valga la pena, ante un entorno inédito —por ello, sin las vivencias que poco a poco adquieren el rango de experiencias—, profundizar en nuestros principios fundamentales para ubicar, ponderar y promover aquellos que en estos tiempos de transformación mundial resultan ser los auténticos y verdaderos asideros (de acuerdo con nuestra idea de nación) para el desenvolvimiento contemporáneo de nuestra sociedad.

Sin demérito de otros postulados fundacionales, hemos sostenido que la república se sustenta en dos pilares: democracia y federalismo. En sí, sintetizan una actitud de la comunidad frente al fenómeno del poder: por un lado, está la voz y la participación popular en la conformación de

órganos de gobierno; por otro, se halla un sentido de colaboración y de equilibrio entre lo diverso, para consolidar una unidad con características y vocación colectiva propia.

No desdeñamos, por supuesto, la importancia de la división de poderes como determinación orgánica para garantizar el ejercicio de las libertades ciudadanas; sin embargo, en el contexto de la realidad de nuestra rica pluralidad regional; de la extensión del territorio nacional y sus características diversas; del ánimo indiscutiblemente legítimo de que los asuntos de la comunidad particular se resuelvan en ésta, sin merma acerca de que las cuestiones, cuya naturaleza entrañan a la nación, la idea y el compromiso federalistas, se erigen como el ámbito de mayor dimensión para la división del ejercicio del poder.

En sí, la esencia del federalismo radica en la posibilidad de que las entidades-partes ejerzan la acción política que no afecta el pacto de Unión. Ahí radica la gran decisión de nuestros constituyentes de 1824, 1857 y 1917: el establecimiento de desórdenes de competencia; uno propio de la Unión, otro de sus miembros.

El federalismo es y representa el punto de equilibrio entre las partes y el todo; de tal suerte que el reparto de atribuciones logre el doble propósito de viabilidad del desarrollo en todos los ámbitos de cada entidad miembro y la permanencia de la nación como Estado soberano, es decir, conseguir la armonía plena de intereses políticos superiores para que cada estado de la federación contribuya al esfuerzo nacional y se beneficie de la fortaleza de la Unión, así como para que la federación misma asuma a plenitud las tareas que la Constitución asignó al Estado nacional.

Federalismo, en tanto doctrina de organización política, supone dos actores: las entidades federativas y la federación. Es conocido que el Constituyente de Querétaro reivindicó al municipio libre en el artículo 115 de la Carta Magna, pero tampoco debe soslayarse que lo hizo como reacción ante la figura de los jefes políticos del Porfiriato, quienes habían anulado a las autoridades de la comunidad primaria, pero no con el argumento de que el municipio se erigiera en un ámbito de con-

frontación entre el interés estatal y las prioridades de las comunidades que lo integran.

Se ha dicho que el pacto de Unión es entre las entidades miembros para dar surgimiento al Estado federal. Aunque, dentro de éstas, la organización político-administrativa de carácter territorial sea el municipio, no se erige en dicho acuerdo que da origen al sustento de la federación; por ello, cuando en el texto constitucional se establece la competencia de los municipios, se refiere a la determinación de las legislaturas de los estados, particularmente a la prestación de servicios públicos a su cargo y la conformación de los recursos de la Hacienda Pública Municipal.

En nuestro federalismo, el gasto público implica una oportunidad privilegiada de distribución de recursos con sentido de equilibrio para el desarrollo de las tareas de impacto social contra la desigualdad; a través de este instrumento se concreta la atención de los aspectos que legítimamente revisten el carácter de prioritarios para las comunidades, a partir de la participación social. Dicha asignación compete a los ámbitos federal y de las entidades federativas, como requisito para que las legislaturas de éstas sean el gozne del impulso al municipalismo.

De acuerdo con el sentido profundo de la creación de un Estado federal por parte de sus miembros, ambos tienen vínculos y relación política entre sí, pero no con los municipios, ya que los nexos con éstos son a través del ámbito que la norma suprema prevé para las entidades federativas y sus órganos de gobierno.

De esta forma, el sentido de cohesión nacional, que emana del espacio de acción de los miembros de la federación y del respeto a sus competencias, encuentra su correlación en la afirmación de lo estadual en torno a los ámbitos de actuación de los municipios, de tal suerte que si la federación se vincula directamente con los municipios podría estarse alejando del fundamento y origen mismo del federalismo.

En la distribución del gasto público estatal que se gesta en la acción recaudadora federal, el papel estelar para su asignación corresponde constitucionalmente a las entidades federativas; no se trata, desde luego, de que manipulen con discreción los recursos o, peor aún,

de que les establezcan limitaciones, sino de reconocer cabalmente que a esas instancias compete adscribirlos con sentido de equidad y a partir de la ley. En tal virtud, se propiciará el avance de los municipios con mayores necesidades comparativas, en un marco de aliento al desarrollo regional equilibrado.

9 de noviembre de 1998

¿SUFRAGAR EN EL EXTRANJERO?

I

En el contexto de las reformas y adiciones introducidas a la Constitución en agosto de 1996, se modificó la fracción III del artículo 36, a fin de suprimir el señalamiento de que el sufragio activo es un acto que se concreta en el ámbito territorial de residencia de los ciudadanos en la república. La intención fue precisa y clara: hacer posible la reflexión y análisis del Poder Legislativo Federal en torno a la emisión del voto de los mexicanos en el extranjero. A partir de la actuación del poder revisor de la Constitución, resulta indubitable que todo ciudadano mexicano posee el derecho de sufragio activo y no marca la obligación de que se halle en un distrito electoral de la nación para poder ejercerlo.

En este contexto, al emitirse en noviembre del año mencionado una serie de instrumentos normativos para desarrollar la reforma constitucional en cuestión, en el artículo octavo transitorio de las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Congreso de la Unión estableció las premisas del reto técnico y práctico que implicaría operar la posibilidad de que los mexicanos sufraguen en los comicios para elegir presidente de la república, aun cuando en la fecha señalada para ello se hallen fuera del territorio nacional. Es, en sí, un derecho político de amplia concepción con un problema técnico de por medio.

Al respecto, es preciso transcribir íntegramente la disposición porque entraña la voluntad del órgano competente para legislar:

Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación pu-

blicará el acuerdo mediante el cual dará a conocer el programa para el establecimiento del registro nacional de ciudadanos y la expedición de la correspondiente cédula de identidad ciudadana, con vista a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual registro federal de electores. Si al aplicarse los procedimientos técnicos y administrativos que tiendan al logro del propósito señalado en el párrafo que antecede, se presentaran inconsistencias en la información de los registros civiles del país que impidieran la adecuada expedición y utilización de la cédula de identidad ciudadana en las elecciones federales del año 2000, se harán al efecto los planteamientos de ajuste que se requieran. Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el registro nacional ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.

Larga, pero necesaria transcripción, a fin de sustentar las siguientes consideraciones:

- La ley fundamental de la república contempla dos instrumentos distintos para el conocimiento y la inscripción de los habitantes del país: el registro nacional de ciudadanos (artículo 36, fracción I) y el padrón y la lista de electores (artículo 41, fracción III, párrafo 9) integrados en el registro federal.
- El primero de los registros aludidos sería utilizado –conforme a la reforma de 1996– como documento de identidad para el ejercicio del voto, a la luz de las adecuaciones legales que fueran

- necesarias para su armonía con el padrón y la lista de electores.
- La expedición de la cédula de identidad ciudadana puede confrontar problemas de orden técnico, toda vez que se trata de un salvoconducto que acreditaría calidad con base en documentos que hacen prueba plena (copia certificada del acta de nacimiento, del certificado de nacionalidad o de la carta de naturalización). Esto requiere del sustento —básicamente— de los registros civiles del país.
 - El estudio de las modalidades para el sufragio de los mexicanos en el extranjero constituye una tarea que debería sustentarse —normativa y prácticamente— en la operación del registro nacional ciudadano y la expedición de la cédula mencionada.

Llama, entonces, la atención que la autoridad electoral del orden federal, sujeta al principio —entre otros— de legalidad, se apartara de la disposición transitoria del Cofipe y alterara el orden de actuación indicado por el congreso: los estudios que se encomendaron a la comisión de especialistas que presentó su informe hace justamente una semana debían estar precedidos de la expedición de cédulas de identidad ciudadana; un elemento que los legisladores estimaron pertinente para la realización de las tareas a cargo de dicha comisión. Cualquier órgano al que se le señale una competencia ligada a determinada prelación de supuestos, atenta contra el imperio de la ley si decide actuar por encima y más allá del poder que le dota de sus facultades.

Sin demérito del vicio anotado, el informe ha sido remitido al Poder Legislativo, a fin de que éste resuelva sobre la posibilidad de revisar la normatividad electoral para la puesta en marcha de alguna de las modalidades sugeridas en ese documento, en relación con el ejercicio del sufragio activo en el extranjero. En el congreso no parece haber, hoy, un consenso diferente al que cristalizó en la norma transitoria antes referida; para suponer lo contrario, tal vez la primera tarea habría consistido en la modificación de ese precepto y no dar pie a la hipótesis de que el Consejo General del IFE alterara el orden jurídico al que está sujeto. De

esa forma, el mandato para que el IFE dispusiera el estudio necesario habría emanado de las Cámaras.

Es conocido que el voto en el extranjero forma parte de la agenda de diálogo entre el congreso y el Poder Ejecutivo Federal, y que ello constituye el ámbito para construir nuevos acuerdos. Posible y viable sí, aunque el presagio que emana de la actuación contra el derecho no pueda valorarse como positivo.

23 de noviembre de 1998

¿SUFRAGAR EN EL EXTRANJERO?

II

Hace un par de semanas el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo para remitir al Congreso de la Unión el informe final presentado por la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, con objeto de que dicho órgano de poder público esté en posibilidad de conocer los resultados a que llegaron los trece distinguidos miembros del grupo aludido —integrado por Víctor Blanco, Víctor Carlos García Moreno, Rodolfo Corona, Jorge Durand, Guadalupe González, Víctor Guerra, Rodrigo Morales, Olga Pellicer, Alberto Székely, Rodolfo Tuirán, Leonardo Valdés, Gustavo Verdusco y Víctor Zúñiga, quienes se encargaran de cubrir los campos del conocimiento de la demografía, derecho, ciencias políticas, relaciones internacionales e informática— a fin de establecer la forma, términos y condiciones en que se podría concretar el ejercicio del sufragio efectivo por parte de los connacionales que residen fuera de las fronteras del país. Es de destacarse que el grupo integrado.

A partir de sus reflexiones y con la mente en los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que caracterizan a la función estatal electoral, se analizaron tres criterios para construir el registro de los votantes en el exterior: con padrón y con credencial para votar con fotografía expedida en el extranjero; con padrón y tarjeta de identificación electoral con fotografía

expedida en el extranjero; sin padrón y con credencial para votar con fotografía expedida en México.

De igual modo, se plantearon y desarrollaron seis modalidades básicas para llevar a cabo la emisión del voto. Éstas combinan una serie de elementos: el voto en casilla ordinaria, en especial o a distancia; con o sin lista nominal; con credencial para votar con fotografía o tarjeta de identificación electoral con fotografía.

En todo sentido, las modalidades están elaboradas sobre la base de asegurar los niveles de transparencia y confiabilidad que ha alcanzado el sistema electoral en el país. Podrá apreciarse que cada forma, tanto de registro como de emisión del voto, entraña instrumentos que garantizan su ejercicio en un contexto de certidumbre sobre la seguridad normativa para su emisión y cómputo, así como de quienes participan y el derecho que les asiste para hacerlo.

Bajo estas premisas y como se afirma en la página 80 del informe: “El sentido de desarrollar las modalidades básicas fue mostrar una gradualidad posible en las formas de ejercer el voto”. La Comisión tuvo conciencia de que cualquiera de éstas tiene un costo en las finanzas públicas, de tal suerte que solicitó a los funcionarios del IFE una estimación sobre los recursos presupuestales que serían necesarios para concretar alguna de ellas.

Al encontrarse el congreso en la etapa que constitucionalmente dedica a las cuestiones de los ingresos, los egresos y el análisis de la cuenta pública, donde la Cámara de Diputados deberá resolver, sobre los gastos públicos federales para 1999, el resultado de la estimación mencionada; resulta por demás pertinente e interesante.

Veamos el cálculo: la modalidad 1 (voto en casilla ordinaria, con lista nominal y credencial para votar con fotografía) requiere de 268 millones 569 mil 283 dólares (Estados Unidos); la 2 (voto en casilla ordinaria, con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía) de 273 millones 712 mil 483 dólares; la 3 (voto en casilla especial, sin lista nominal y con credencial para votar con fotografía)

de 76 millones 60 mil 458 dólares; la 4 (voto en casilla especial, sin lista nominal y con tarjeta de identificación electoral con fotografía) de 271 millones 984 mil 914 dólares; la 5 (voto a distancia, con lista nominal y credencial para votar con fotografía) de 283 millones 229 mil 959 dólares en su versión 1, y de 351 millones 229 mil 959 dólares en su versión 2, y la 6 (voto a distancia, con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía) de 283 millones 373 mil 159 dólares en su versión 1 y de 356 millones 373 mil 159 dólares en su versión 2.

Es decir, el costo más económico —correspondiente al mecanismo de menor confianza, puesto que lo único que tendría el ciudadano es la credencial para votar con fotografía— es de más de 760 millones de pesos, y el más oneroso es de más de 3 mil 563 millones de pesos.

Si, por ejemplo, tomamos el costo estimado de la modalidad 2, 2 mil 737 millones de pesos, y lo cotejamos con los planteamientos de gasto contenidos en la iniciativa correspondiente al ejercicio fiscal del año entrante, encontraríamos que esa cifra equivale a 95% del presupuesto del Poder Legislativo Federal; a 72% del presupuesto total del IFE (incluye el financiamiento público por partidos); a 67% del presupuesto para el desarrollo social y productivo en regiones de pobreza (ramo 26). En este último se incluyen los fondos para el crecimiento productivo, es decir, para impulsar el desarrollo regional sustentable, atender a grupos prioritarios y de coinversión social y propiciar la transformación comunitaria.

Estas comparaciones colocarán al congreso frente a la encrucijada de que el esfuerzo jurídico, diplomático y técnico —menester para que el universo potencial de electores en el extranjero (calculado en 10.87 millones de mexicanos en edad ciudadana)— implica una erogación presupuestal importante al tratarse de cifras que compiten por las prioridades en la asignación de recursos escasos.

¿Puede disputarse el principio democrático por razones financieras? ¿Cuánto debe invertir el poder público para hacer realidad el derecho al voto de los mexicanos al exterior? La primera pregunta merece un no rotundo; la segunda aconseja tomar en cuenta, inte-

gralmente, el momento económico y de finanzas públicas; más aún cuando en una valoración debe prevalecer el sentido de prioridad, oportunidad y viabilidad. Eso convoca a un análisis con objetividad y sin demérito de ampliar los espacios de la democracia.

30 de noviembre de 1998

¿SUFRAGAR EN EL EXTRANJERO?

III

En 1997 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la posibilidad de que un mexicano cuente, adicionalmente, con otra nacionalidad, es decir, con vínculos jurídico-políticos con dos estados, de tal suerte que ambos lo consideren su nacional. Dado que el requisito fundamental para adquirir la ciudadanía es precisamente la calidad de mexicano, y se alcanza esta condición por el hecho de cumplir 18 años y tener un modo honesto de vivir, la comisión de especialistas que estudió las modalidades del voto de los residentes mexicanos en el extranjero encontró que para la jornada electoral del 2 de julio del año 2000 habrá 10 millones 787 mil ciudadanos fuera de México, lo que representaría 15.38% de los mexicanos en edad de sufragar.

De entre ese grupo poblacional, existen dos subgrupos que llaman la atención en forma particular: un millón (aproximadamente) de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos que adquirieron la nacionalidad de ese país; 2 millones 674 mil personas nacidas en Estados Unidos que son hijos de ambos padres mexicanos o sólo de padre o madre. En total, se trata de 5.25% de los mexicanos con derecho al voto.

En torno a ellos existe evidencia de que se han vinculado jurídico-políticamente a otro país; aunque, por otro lado, es débil, tenue o incierto su entorno cultural, información general y política sobre México y el concepto de lo mexicano. Cabe mencionar, además, que en el caso del segundo

grupo, se trata de individuos que poseen la nacionalidad estadounidense por atribución de su sistema jurídico, al tiempo que puede presumirse que no han renunciado a la misma.

Si bien, la modificación constitucional aludida reservó la posibilidad de que el desempeño de los cargos y las funciones, para las cuales la Constitución y las leyes requieren la calidad de mexicano por nacimiento, sólo se podrá dar cuando no se adquiriera otra nacionalidad. Esta circunstancia no se establece para el ejercicio del sufragio activo; de ahí que el concepto jurídico del pueblo del Estado mexicano, en su sentido restringido de cuerpo electoral, abarca un ámbito relativamente significativo de personas cuya connotación sociológica puede no ser la de la nación mexicana. ¿A qué nos referimos con esto?

No hay Estado sin pueblo, pero ¿cómo definimos al pueblo del Estado? Parecería ocioso intentarlo jurídicamente, si el artículo 30 constitucional ya lo especifica. No, no se trata de avanzar una interpretación normativa a un texto claro y expreso de la ley fundamental, sino de inquirirnos sobre ese contenido a la luz de la realidad del histórico fenómeno migratorio de hombres y mujeres de nuestro país al vecino del norte.

Se ha mencionado el informe de la Comisión de especialistas designada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y el porcentaje del cuerpo electoral que, de acuerdo con la norma constitucional, reside en el extranjero. Ciertamente, no parece ser un fenómeno siquiera parecido a lo que ocurre con el pueblo de los treinta y un países que establecen alguna modalidad de voto en el extranjero para sus ciudadanos.

Sin detrimento del concepto jurídico, la connotación del pueblo del Estado tiene aspectos históricos, políticos y sociológicos que no parecería pertinente soslayar. En la síntesis de esas tres perspectivas, el pueblo denota un grupo social cuya aptitud para organizarse políticamente se determina por elementos específicos de orden social, que le dan cohesión y singularidad, con base en situaciones concretas de sus orígenes, pasado y trayectoria, a fin de alcanzar una serie de objetivos comunes que dan sentido a la convivencia. Es vivencia colectiva anclada en lo que

se hereda, como hilo conductor de lo que se es; estructurada en torno de las notas cohesionantes de cultura y civilización compartidas; sustentada en la capacidad de unidad por la conciencia de un destino común.

Hay en esta acepción del pueblo, del Estado, de la nación, fusión de origen compartido, conciencia de pertenencia y solidaridad colectiva que transforman al grupo social en la expresión del plebiscito cotidiano al que se refería Ernest Renan.

Jurídicamente podemos resolver la cuestión de las dos nacionalidades a partir de las consecuencias normativas que otorguemos al *ius soli* y al *ius sanguinis*; la cuestión es si podemos conjugar ambas con base en estos principios e, incluso, incorporar la hipótesis de dos ciudadanías, sin detrimento de la relación de cohesión y, por qué no decirlo, fidelidad que entraña ese tipo de vínculo. ¿Puede tenerse, al mismo tiempo, ambos aspectos en torno a dos nacionalidades?

Ciertamente, un número muy significativo de personas de origen mexicano habitan en Estados Unidos; ello ha significado la conformación de nuevos fenómenos culturales, de tal suerte que es posible apreciarlos por sus rasgos distintivos. La pregunta es si esas manifestaciones de un grupo social con características propias nos reflejan una porción de la nación mexicana. Para efectos de los procesos políticos del país, lo importante es reconocer lo que realmente integra la nación.

Si bien, el origen de las nacionalidades tiene que ver con el asiento territorial de un determinado conglomerado humano, se sabe que ello no es el elemento determinante. El Estado no es únicamente un fenómeno histórico, sino de índole cultural; ante todo, es la resultante de una serie de procesos de unidad política de un grupo social, con base en la semejanza de sus componentes y en la diferencia de los elementos que caracterizan a otros grupos humanos, a partir de un sentimiento de identificación compartida en torno a cuestiones fundamentales.

Hoy, a la luz de la migración a Estados Unidos desde hace muchas décadas; de las normas para el otorgamiento de la nacionalidad mexicana, en el sentido sociológico de lo que aglutina a un conglomerado humano como nación; de la presunción de que un número relevante

de personas que reside en ese país pudiera no compartir los valores que dan identidad y cohesión al elemento humano del Estado mexicano; cabe preguntarse: ¿estas personas son parte de la población referida en el artículo 39 constitucional, al decir que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo?

21 de diciembre de 1998

1999

CONSTITUCIÓN LIBERTARIA Y JUSTA

Venían de todos los confines del país. Se sentían como pueblo porque eran parte del pueblo. Tenían la encomienda señera de dar cauce, a través del imperio de la ley, a las expresiones políticas y sociales más profundas del movimiento revolucionario que delineó los trazos fundamentales del nuevo siglo mexicano. Hombres comprometidos con su tiempo, y con el futuro de las generaciones por venir, acudieron a Querétaro para, erigidos en congreso constituyente, reformar la Constitución de 1857 para darle a la república un texto que expresara principios y valores políticos, formas de organizar y ejercer el poder, pero, sobre todo, una senda de esperanza cierta sobre el desarrollo del país.

Estos individuos debatieron ideas, propusieron líneas de acción pública, establecieron las bases jurídicas de una nueva estructura institucional; reiteraron con singularidad que el levantamiento constitucionalista cumplía con el propósito de restablecer el orden jurídico vulnerado, pero que también era sensible a la voz popular y sus reivindicaciones sociales.

En síntesis, en la actitud de quienes participaron en reformar la Constitución hay un rotundo sí a los postulados democráticos de la lucha maderista por el sufragio efectivo y la no reelección, pero también una apertura franca a los planteamientos sociales: la tierra para los hombres del campo y el derecho al trabajo para todos.

México, sin ninguna hipérbole, había sido sacudido. En ese ambiente, las coordenadas para orientar el trayecto a emprender por el Estado estaban claras en la mente de esas poco más de dos centenas de patriotas: libertad, nacionalismo, soberanía sobre los recursos naturales y justicia social.

He aquí, quizá, dos de los grandes méritos de los constituyentes electos para sesionar en el ahora Teatro de la República: uno, claridad en el horizonte; otro, firmeza en las decisiones históricas que los representados anhelaban. Ambos factores se conjuntaron en particular armonía para dar a México y al mundo el llamado constitucionalismo social, sin alejarnos de las tradiciones libertarias y reivindicándose la riqueza territorial de la nación para beneficio del desarrollo del país y de los mexicanos.

Este 5 de febrero, en el 82 aniversario de la expedición de la Carta Magna que nos rige, el país volverá a recordar, mercedamente, a esos ilustres mexicanos, al reiterar que el producto de sus desvelos ha sido no sólo conducto de la acción pública, sino también un texto que merece respeto y por ello puede y debe ser motivo de unidad nacional, más allá de simpatías y filiaciones políticas, tareas económicas y posiciones sociales.

Como hombres visionarios lograron concretar el sentimiento de su tiempo sobre el documento político que debería normar la convivencia entre mexicanos; al mismo tiempo, mantuvieron su actitud de apertura a lo nuevo, a través del procedimiento para reformar su obra o adicionarle elementos; con pleno respeto a la evolución nacional a partir de la transformación del pueblo y del mundo que lo influye. Así acreditaron doblemente el valor del texto que fue promulgado en 1917: la opción de modificar entraña la posibilidad de reconocer el cambio como la constante del desarrollo humano, pero a su vez implica el refrendo cotidiano de las premisas que permanecen y que se erigen en el hilo conductor de la marcha del pueblo mexicano hacia los estadios de bienestar, colectivo e individual, a que legítimamente aspira.

Así, los representantes del elemento humano del Estado y sus múltiples expresiones de carácter organizado para significarse en el *para qué* de su poder político, hicieron de las sesiones de diciembre de 1916 y enero de 1917 el ámbito para consolidar los acuerdos que dieron solidez a una convivencia regida por la ley, pero no cualquier ley, sino la pactada, la acordada con representatividad política y concepción de futuro.

Hacer memoria de aquellas sesiones históricas es rendir tributo a quienes con la palabra hicieron la suma de lo mexicano del siglo XIX: libertades para el individuo. Además, esto lo proyectaron también para la centuria que está cercana a concluir: justicia social para el pueblo.

Por otro lado, es de recordarse la manera en que se desea distribuir el poder público: Estado federal, división de poderes y controles constitucionales para que imperen los derechos de los habitantes del país. No menos trascendente, la posibilidad también de refrendar que si el pueblo es el soberano, la nación ejerce soberanía sobre su territorio y éste ha de utilizarse, racionalmente, en beneficio del país.

En la vida de toda comunidad, con identidad propia de origen y destino, hay momentos que alcanzan el rango de fundacionales, es decir, fundamentan y dan luz a los comportamientos de quienes vendrán después.

Este significado es el que para los mexicanos tiene el Constituyente de Querétaro. Merecido e imperecedero homenaje a los diputados que en él participaron, pero no con sentido de ver el pasado sólo como lo que ocurrió y quedó atrás, sino como lección perenne de nacionalismo, como presente de compromiso sobre lo que otros lograron y que cabe honrar porque es guía y reto para ser mejores.

1 de febrero de 1999

NUESTRO EJÉRCITO

No hay nación ni patria sin historia. En ella están las raíces, los orígenes, que explican lo que somos, cómo hemos evolucionado y los principios que nos han permitido transformarnos con fidelidad a la esencia de los valores que profesamos como pueblo: libertades, soberanía, democracia y justicia social.

Este 19 de febrero el país conmemora el Día del Ejército; fecha de hondo significado para México porque la conmemoración obedece a que en ese día de 1913, luego de la traición de Victoriano Huerta y los asesinatos de Madero y Pino Suárez, mediante el Decreto expedido por el congreso del estado de Coahuila de Zaragoza, se concedieron facultades extraordinarias al gobernador Venustiano Carranza para que “proceda a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional en la república [...]”. Así nació el ejército constitucionalista que reivindicó la legalidad como norma esencial de convivencia.

Ante todo, el ejército se conformó en la lucha revolucionaria, encabezado por hombres del pueblo, y brotó literalmente en diversas regiones del país para retomar las gestas de Hidalgo, Morelos y Guerrero, con el fin de lograr la Independencia; también del ejército de González Ortega, Zaragoza y Escobedo para consolidar la república.

En la lucha por dar cauce a las reivindicaciones políticas y sociales de los mexicanos de inicio del siglo xx surgieron Pascual Orozco, Francisco Villa, Abraham González, Pánfilo Natera, Benjamín Hill, Cándido

Aguilar y Emiliano Zapata. Todos ellos encabezaron el movimiento social con la reciedumbre de las armas; dieron dimensión nacional a la Revolución; y, junto con los hombres que los sustentaron, fueron la sangre que devolvió la tradición militar mexicana a su cauce original: lealtad a la patria. Ésta se entiende como rechazo a la dictadura, imperio de la ley y defensa de la seguridad interior y exterior.

Mediante los Tratados de Teoloyucan se eliminó al Ejército Federal —formado y cebado durante el porfiriato— al mismo tiempo que representó la victoria de la hueste constitucionalista; de tal forma, ésta alcanzó, por derecho propio, la categoría de Ejército Nacional.

Lo anterior se logró cuando Joaquín Amaro hizo su gigantesca contribución a la unidad revolucionaria: convirtió las facciones armadas en un ejército institucional, con honor y disciplina; con conciencia de ser garante del orden, la tranquilidad y compromiso sociales de las acciones del poder público en México.

Conforme con esos orígenes y esa tradición se forman los soldados de la patria. En tal solidez de principios y nitidez de horizontes para atender sus funciones, se sustenta la labor que, en los tiempos actuales, presta a la república el instituto armado. Esto, en la lucha contra la producción y tráfico de estupefacientes y en el auxilio a la población en casos de desastres naturales que ponen en peligro su integridad física y su patrimonio.

Ambas tareas preocupan y merecen la atención del pueblo, además, los miembros del ejército nacional las asumen con entereza, determinación y plena solidaridad con los intereses nacionales, ya que se trata de compromisos para el bienestar de los habitantes del país, pues el sentir de los ciudadanos se palpa por el contacto con las necesidades, aspiraciones y logros colectivos de la comunidad.

Recordar a los soldados de México, en la fecha que el calendario ha reservado para orientar a las generaciones presentes y del futuro, entraña un reconocimiento a la lealtad y el compromiso de servicio que le guardan a la nación, a sus instituciones públicas y a la comunidad de donde surgen. Está fuera de duda que, como institución pública de pro-

funda raigambre popular, el ejército mexicano se halla comprometido con la nación, tiene como prioridad servir a los intereses de la república y, así, cimienta tanto su capacidad para garantizar el entorno de estabilidad y tranquilidad general del que disfrutamos, como su solidaria determinación de proteger y defender los legados de independencia y capacidad soberana que conquistaron y nos heredaron las generaciones que nos precedieron.

En la sociedad mexicana de hoy, ¿cuál podría ser el más apropiado sentir colectivo de aliento al papel de las fuerzas armadas? ¿Cómo acreditar el aprecio cabal a su contribución cotidiana para el desarrollo político, económico, social y cultural del país?

Tal vez la respuesta se halle en la frase de Ramón López Velarde en el poema inmortal “La suave patria”, cuando dice sobre la tierra de nuestros ancestros y descendientes: “Sé fiel a tu espejo diario”.

Reconocer, como sociedad y gobierno, que cambia la situación, la encrucijada o el problema, pero no se altera la esencia del cuerpo armado: acendrado compromiso con la preservación y progreso de México y lo mexicano; lealtad activa y consciente al pacto federal que establece en la ley las normas democráticas de convivencia social; comportamiento ceñido estrictamente al honor de cumplir con el conjunto de los deberes militares. Estos últimos son garantía de la tutela del interés del pueblo, y apego a las normas de entrega, sacrificio y disciplina que implican consagrarse al servicio de la seguridad interior o condiciones de paz para la convivencia, que es el bien mayormente apreciado por la comunidad.

Contar con un ejército del pueblo —factor indiscutible del disfrute de nuestras libertades constitucionales y elemento promotor en pensamiento y acción del ideal social mexicano— representa el triunfo de la ley sobre la fuerza, porque ésta, al ser legítima del poder público, emana del orden constitucional y en él se sustenta para asegurar el imperio del derecho.

Los mexicanos debemos sentirnos orgullosos de nuestras fuerzas armadas porque están presentes donde el pueblo las necesita; garantizan independencia; aseguran la convivencia pacífica; luchan contra el

flagelo de los delitos contra la salud; atienden a la población cuando la naturaleza causa estragos en el entorno. A nuestros soldados: nuestra gratitud en el Día del Ejército.

15 de febrero de 1999

EL FEDERALISMO COMO FUNCIÓN SOCIAL

La fortaleza de México descansa en la salud, la educación de sus mujeres y de sus hombres, pero significativamente en la esencial viabilidad de su niñez; componente ineludible de la familia donde se cimentan todas las formas de organización social.

En cada integrante del núcleo familiar que busca desenvolverse sin los sobresaltos de la enfermedad, la carencia de educación o la falta de condiciones favorables, se refleja también la oportunidad de la nación. La expectativa de las familias es asunto entrañable de la república; procurarla es un asunto tan íntimo como el que asumimos con la libertad y la dignidad, dado que éstas sólo prosperan cuando subsisten fortalezas de alcance tal.

De ahí que toda tarea pública o privada —vinculada al desarrollo social, la salud, la educación, con una visión integral a partir del mismísimo núcleo de la familia—, constituye una altísima expresión del quehacer del hombre. De esta responsabilidad no se exime a nadie, todos estamos obligados, pero principalmente el gobierno en sus tres órdenes y en sus tres básicas funciones.

La fuerza del mandato nacido de una necesidad real no sólo amplía el sentido de la justicia social, sino obliga a darle expresiones concretas, pues el deber ser para volverse experiencia viva pasa por voluntades y empeños. La fidelidad a los compromisos sociales no es una cuestión hermenéutica; atañe a compromisos y afanes.

Ello, entre otras cosas, implica el perfeccionamiento, la consolidación o el enriquecimiento de formas de gestión pública flexible, eficiente, capaz de responder a los complejos desafíos que nos plantea el cumplimiento de los deberes éticos y políticos del Estado mexicano en el seno de una sociedad plural, democrática, diversa y desigual en su calidad de vida. No tenemos que buscar lejos de nosotros esta forma de gestión pública que el tiempo nuevo exige para bien encaminar nuestra política social: está inscrita en el principio federalista. Por fortuna hay ya mucho camino andado, así que es la fórmula idónea para alentar tanto las particularidades regionales como la integración nacional.

El federalismo ha reaparecido entre nosotros con gran fuerza y expresión renovada, como un principio que se resuelve en un orden político con el que evitamos la centralización que inhibe las potencialidades regionales y, al propio tiempo, pone límite a la descentralización desmedida que disuelve el proyecto nacional.

El federalismo en política social y dentro de ella, la que tiene que ver con programas vinculados al desarrollo integral de la familia, registra ya importantes avances. Éstos dan a las áreas centrales una función más normativa y reguladora que, aunada a su creciente institucionalización, da coherencia a una visión nacional, y con la transferencia de recursos fortalece a los estados para que estas tareas se ajusten a sus propias particularidades.

El federalismo ha inspirado ya otros procesos para orientar la política social; la descentralización en las áreas de educación, salud y desarrollo social han rendido buenos dividendos. Este fecundo impulso debe asegurar su más completa expresión al afinar el método para optimizar el beneficio de la participación municipal.

Por la naturaleza de las áreas, por la magnitud de los recursos, por la alta prioridad que representa, el proceso federalista de estos últimos años no tiene precedente histórico en cuanto a estrategias de descentralización se refiere. Todo ello abre la oportunidad para dar continuidad a lo que permita elevar la calidad de los servicios, ampliar su cobertura, administrar con más eficacia los recursos disponibles,

acrecentar la participación de la sociedad y, sobre todo, privilegiar, en tiempos difíciles, la política social, en donde debe descansar la expectativa de una vida digna para las generaciones de hoy, y la esperanza para las venideras.

3 de mayo de 1999

HUMANISMO Y ORDEN JURÍDICO

Con motivo del periodo de sesiones extraordinarias que actualmente celebra el Congreso de la Unión, dicha representación plural de la nación ha aprobado un nuevo texto para el apartado b del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de fortalecer la esfera de protección de los derechos humanos otorgados por el orden jurídico mexicano, que actualmente se encuentra a la consideración de las legislaturas de los estados en los términos del artículo 135 de la propia Carta Magna. Se trata de un nuevo avance en la determinación de nuestro país por alentar una convivencia regida por la cultura del principio de legalidad en el comportamiento de toda autoridad pública.

Nuestro país cuenta con una profunda tradición en el establecimiento y garantía de vigencia de los derechos y libertades humanas, en cuyos momentos estelares aparece el juicio de amparo como instrumento idóneo para que el poder no invada la esfera de prerrogativas que la ley concede a todo habitante del país.

En 1992, llegó a la norma suprema una nueva instancia para la tutela de los derechos humanos en la república: nuestra versión del llamado *ombudsman*. Éste se originó en los países escandinavos e inicialmente se había establecido como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. El arribo de una nueva figura a todo sistema legal generalmente motiva controversia y comentarios encontrados: se analiza si la institución es propia o guarda relación con las caracterís-

ticas de las otras que lo componen; si la mejor forma de dar atención a los problemas es mediante el establecimiento de esas instituciones novedosas o la reforma y modificación de las ya existentes. Ese debate estuvo presente entre nosotros durante alguna parte de 1991, al contemplarse la adición del apartado b del artículo 102 constitucional.

México es un actor muy importante en la comunidad de naciones; participa en todos los foros internacionales de relevancia y, a lo largo de este siglo, ha cincelado una tradición diplomática. Ésta ubica al país como una voz anclada en principios y razones que pueden encontrar su síntesis en la expresión de que así como la ley garantiza la convivencia entre personas, el orden jurídico garantiza la convivencia entre estados soberanos.

Es necesario recordar que ante los horrores de la Segunda Guerra Mundial —y, particularmente, el abuso basado en la más oprobiosa discriminación racial, cometido por algunas comunidades— el abuso de algunas comunidades por criterios basados en la más oprobiosa discriminación racial, la construcción del sistema jurídico internacional en la segunda mitad de la presente centuria le otorgó un papel muy relevante a la enunciación e imperio de los derechos esenciales de todo individuo por el solo hecho de existir. Se expidió la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en 1948 y menos de veinte años después se adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, ambos de carácter universal; en tanto, en el continente americano se emitía el Pacto de San José o Convención Americana de Derechos Humanos. Con plena convicción de su propia tradición en la esfera de tutelar las libertades de las personas como elemento integral del Estado de Derecho, México se adhirió en su oportunidad a esos tres instrumentos multilaterales.

Dentro de esa vertiente, los organismos nacional y estatales de protección de los derechos humanos han enriquecido los mecanismos de defensa e imperio de las prerrogativas esenciales de toda persona que habite en el país. Se sabe y debe alentarse su fortaleza que radica en la autoridad moral generada por su actuación de estricto apego al mandato

que le confiere la Constitución y a la contundencia de sus recomendaciones, para evitar violaciones a los derechos.

En efecto, ante las denuncias que reciben estos organismos y una vez desahogado el procedimiento necesario para desentrañar las conductas de naturaleza administrativa de cualquier servidor público, salvo del Poder Judicial, se emite una recomendación cuya viabilidad pende de la certidumbre de lo actuado y acreditado para formularla; de la cultura de protección; del respeto a los derechos humanos en todos los ámbitos de la vida pública del país; de la exigencia de la opinión pública porque se acaten las consideraciones de esos organismos.

Con la modificación constitucional planteada al Constituyente Permanente, el organismo nacional protector de los derechos humanos no sólo mantendría su ámbito de actuación, sino que contaría con autonomía de gestión y presupuestaria, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios, a fin de garantizar condiciones para una actuación ajena a la influencia de cualquier órgano depositario del poder público. A su vez, la designación del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y de los diez integrantes de su Consejo Consultivo se haría mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión correspondiente de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente con la misma votación calificada.

También, con el objeto de fortalecer al presidente de la CNDH, se propone que su remoción del cargo sólo proceda en los términos del título cuarto de la Constitución de la república, lo que entraña tanto la esfera de responsabilidades que ahí se establece, como los procedimientos especiales para fincarla en el ámbito político o para levantar la inmunidad en caso de que deba procederse penalmente contra dicho servidor público.

Es indudable que el régimen de los derechos humanos, en el que tan importante papel juega su protección, debe apreciarse como una conquista de la esencia civilizadora y cultural de la humanidad. Establecer en la ley campos en donde el poder no pueda perturbar al individuo es

consolidar en la norma fundamental el humanismo necesario para su ejercicio. Con el fortalecimiento del organismo nacional de protección de los derechos humanos nuestro orden constitucional se apega al humanismo profundo que lo inspira desde 1824 y, sin duda, lo seguirá inspirando en el próximo siglo.

5 de julio de 1999

DEMOCRACIA Y FEDERALISMO: PILARES DE LA REPÚBLICA

Sin duda, la política es actividad que amalgama ideas y acciones, pensamiento y praxis. No es posible aspirar a dirigir la marcha de una comunidad si no se tienen principios políticos o si se carece de la capacidad de gestión y de persuasión para que las voluntades de otros coincidan en la senda que se les plantea.

En la política, son tan necesarias las propuestas como la posibilidad de concretarlas. No se desdeña el pensamiento; un político sin ideas es como una nave sin rumbo ni destino. Tampoco se soslaya que un político ajeno a la acción es como una nave sin motor ni velas para ponerse en movimiento. Se busca un punto de equilibrio: no a la diletancia de la reflexión abstracta y no al pragmatismo sin sustrato racional.

Apenas el miércoles 7 de la semana pasada, con motivo de la visita que realizó al estado de Tlaxcala, el presidente Ernesto Zedillo pronunció, en la reunión sobre desarrollo integral en esa entidad federativa, un mensaje de relevancia para el debate político nacional, que expresa la percepción del hombre con la responsabilidad de Estado: la realidad es más compleja que los modelos teóricos sobre el desarrollo de la política y la economía en cualquier sociedad.

Sírvase el análisis teórico y la acuñación de arquetipos sobre el derrotero de las comunidades que alcanzan el rango de Estado; esa representación esquemática y parcial del mundo real no es sino un auxilio para comprender mejor el entorno que nos rodea. Así, un instrumento

para acercarnos al análisis de fenómenos en los que se entrecruzan lo político, lo económico, lo social y lo cultural, no puede, al mismo tiempo, aspirar a presentar el todo.

Ha refrendado el ejecutivo federal su beneplácito al debate de las propuestas de acción de gobierno para beneficio de la sociedad, pero no como un afán de hacer teoría, sino de hacer política, con sus implicaciones dialécticas de pensamiento y acción. Se trata de discutir los problemas concretos de la sociedad y no únicamente el fundamento teórico de la propuesta para solucionarlos.

En ese contexto, con un sentido que abrevia hasta los *Sentimientos de la nación* de José María Morelos y pasa por el fundamental documento elaborado por el Constituyente de 1916-1917, el ejecutivo federal afirmó que el principal valor común de nuestro pueblo, en el ámbito del nivel de vida al que aspira, es la justicia social. Así como no cabe en el entendimiento de los mexicanos cualquier consideración en contra de la soberanía nacional, de las libertades individuales o del Estado de Derecho, tampoco hay espacio para la negación de la justicia social para el pueblo.

Las diferencias entre compatriotas no existen. Nadie pugna o ha pugnado por la injusticia social, tampoco hay gobierno que desee perjuicios para el nivel de vida de su pueblo, pensarlo así es no sólo ingenuo sino atentatorio contra la inteligencia de cualquiera. En la función pública se desea el beneficio de la mayoría, el propósito es mejorar la situación imperante y ampliar las posibilidades de una vida comunitaria con el mayor número de satisfactores posibles.

La cuestión es, entonces, ¿cómo alcanzar mejor el objetivo compartido de justicia social? Es decir, con mayor solidez y con sustentos de largo aliento. La respuesta es clara: tal como el espíritu de nuestra nación se inclina naturalmente por el bienestar colectivo, con una participación activa del gobierno, la definición de los medios para alcanzarlo es y debe ser asunto del pueblo. A éste le corresponde marcar el rumbo y el ritmo mediante el sufragio.

A través de la práctica de la democracia y la regla de la mayoría, toca a los ciudadanos optar entre las diferentes propuestas de gestión

pública para seleccionar aquella que le proporciona mayor confianza y cuyas metas ofrecidas tienen credibilidad. Es la ruta democrática hacia la justicia social, por encima de actitudes paternalistas o de la tentación de asumir que se sabe lo que el pueblo quiere, y olvidar, por ello, tomar en cuenta su parecer.

En nuestro país, donde la ruta de afirmación regional y el enriquecimiento que al país le representa la variedad del mosaico de las entidades federativas, la lucha por la justicia social entraña una dimensión federalista.

Con la democracia impera la voluntad de la mayoría y con el federalismo campea un equilibrio particular: la diversidad regional no merma la igualdad en la enjundia con la cual se busca mejorar las condiciones de vida de toda la población.

No nos quedemos, pues, en el debate estéril de si se aspira o no a la justicia social: es falso. Tampoco nos estanquemos en el absurdo de suponer que las instituciones gubernamentales no desean el bienestar del pueblo, pues es una suposición sin sentido; mejor avivemos la deliberación sobre las mejores formas de lograr los objetivos superiores de justicia social. En ello y por ello, la democracia y el federalismo son pilares de la república: una sustenta la legitimidad del mandato y el otro soporta la unidad esencial en la diversidad.

No está en duda el compromiso de México con la mejoría social de su población, en las amplias avenidas de la alimentación, la salud, la educación y la vivienda. El asunto es cómo lograrlo; para hacer hay que tener. Una economía sana permite la acción. La decisión de la propuesta concreta es democracia y su sentido de distribución es federalismo.

12 de julio de 1999

INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y DISTRITO FEDERAL

En la esencia misma de los estados federales se halla la cuestión del asiento de los poderes de la Unión. Sobre la base de que la federación es el resultado del acuerdo de voluntades de las partes que la integran; de que se trata de un ente de naturaleza política y jurídica surgido a raíz de que otras voluntades políticas (después de carácter estadual) lleguen al consenso para la formación de un nuevo estado, resulta que sólo las entidades federativas concurren al pacto federal con territorio. Sobre éste se ejerce, como ámbito espacial de validez, el orden jurídico que fija las premisas de convivencia política.

En el origen de la federación americana fue necesario que dos de las entidades federativas fundadoras cedieran una porción de su territorio para el establecimiento de la capital federal y, por ende, asiento de los poderes federales. A esa tradición de conformación política como Estado federal se asomaron los constituyentes de 1824, tomándose, después, la determinación de concebir a la ciudad de México como sede de los poderes federales.

En el desarrollo de las instituciones políticas y de gobierno de la capital de la república, el hecho de que el Poder Ejecutivo Federal ejerciera el gobierno de la ciudad de México —mediante la designación de quien en su nombre tendría a su cargo las funciones ejecutivas y administrativas— así como que el Poder Legislativo de la Unión asumiera la competencia de actuar como órgano congresional de la propia capital

de la república, generó el surgimiento de otras figuras representativas de los ciudadanos del Distrito Federal, particularmente relacionadas con las cuestiones vecinales o de las colonias y barrios donde habita la población de la gran urbe.

A lo largo de los últimos lustros, en específico de los años recientes, ha surgido una nueva serie de instituciones políticas y de carácter representativo para la ciudad de México. A partir de la facultad reglamentaria del presidente de la república, respecto a las leyes emitidas por el congreso para el Distrito Federal, se estableció la Asamblea Representativa que después de la modificación constitucional en la materia de 1996 asumió el carácter de Legislativa, con facultades para dictar en la capital del país los ordenamientos legales en cuestiones que no son competencia del Congreso de la Unión.

Así, se llevaron a cabo elecciones de representantes populares para la integración de órganos colegiados con funciones de gobierno; es decir, más allá de las tareas propias de los cuerpos conformados para aglutinar y presentar perspectivas ciudadanas de carácter vecinal.

En julio de 1997, los ciudadanos del Distrito Federal eligieron por primera vez al titular del órgano de gobierno de la capital del país. El cambio sustantivo es harto conocido: sin demérito de la elección del presidente de la república y su mandato popular, por la vía del sufragio universal, se determina también al jefe de gobierno de la ciudad de México.

A la luz del desarrollo político aludido, parecería útil reflexionar sobre la percepción del habitante de la capital de la república en torno a los órganos de representación vecinal. ¿Se trata de instituciones que tuvieron su origen, explicación y presencia en otro momento de nuestra vida política? ¿Es pertinente consolidar los aspectos electorales y de conformación de representaciones ciudadanas en torno a las figuras del jefe de gobierno, la Asamblea Legislativa y los órganos político-administrativos, en las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, superándose la etapa de representación vecinal?

Adicionalmente a las líneas de reflexión apuntadas, también valdría la pena considerar si el texto vigente del artículo 122 de la Carta Magna, al hacer referencia de manera exclusiva a la elección de los diputados locales, del jefe de gobierno del Distrito Federal y de los titulares de los referidos órganos político-administrativos, determina implícitamente que no habrá otros órganos de representación ciudadana conformados a partir de la celebración de comicios.

Por otro lado, las disposiciones vigentes para integrar los mecanismos de representación vecinal, como instancias formales de participación ciudadana en las instituciones públicas de la capital del país, refieren una limitación tajante a la posibilidad de que los partidos políticos presenten candidatos y realicen campañas para la conformación de dichos órganos. Se entiende que la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país, a través de los partidos, está relacionada con el acceso ciudadano al ejercicio de responsabilidades de poder público; por ello, al estimarse que los órganos vecinales no conllevan la asunción de tareas que entrañen su ejercicio directo, los partidos fueron excluidos de la presentación de propuestas y de candidatos.

Esta determinación implica, también, una confirmación de que la representación vecinal en cuestión tiene un sustento discutible en el artículo 122 constitucional, ya que si bien la Asamblea del Distrito Federal puede legislar en materia de participación ciudadana, ello no contiene la posibilidad de celebrar elecciones adicionales a las dispuestas por ese propio precepto.

Es necesario contemplar dichas consideraciones a raíz del esfuerzo realizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, cuyo inicio de gestión se dio en el presente año, a partir de la expedición del código electoral correspondiente. Si se le compara con las instituciones a cargo de la función electoral en los estados de la Unión, ninguna de éstas confronta la responsabilidad de llevar a cabo comicios para la designación de representaciones de carácter vecinal.

Llama la atención que una institución que apenas se constituía, tuviera frente a sí la enorme responsabilidad de preparar y organizar una

elección en la capital de la república, al contar apenas con unos meses para instalarse e iniciar la integración de sus órganos y la capacitación de sus servidores públicos.

9 de agosto de 1999

VALOR DE LAS INSTITUCIONES

En muy diversas ocasiones del devenir histórico de México, la determinación última para transitar colectivamente hacia y por espacios de convivencia armónica entre compatriotas ha sido la emisión del orden normativo, la creación y el fortalecimiento de instituciones a cargo de atender responsabilidades que la sociedad ha identificado como públicas.

Simplemente, no se concibe el surgimiento de México, al consumarse la Independencia nacional, sin la puesta en vigor del sistema jurídico que ordenaría el ejercicio del poder público y establecería los límites de la acción de sus titulares respecto al ciudadano y al habitante. Tuvimos, ciertamente, debates de relevancia para definir las mismísimas formas de Estado y de gobierno, haciéndose necesario que el Constituyente de 1824 iniciara sus trabajos con la expedición del Acta de la Federación y luego deliberara sobre el contenido de lo que sería la primera carta constitucional del nuevo Estado soberano.

A lo largo de las décadas de la travesía histórica, hecha por la amalgama sucesiva de generaciones para concretar el México en el que vivimos, se ha reiterado esa vocación de nuestra comunidad por elevar al rango de norma de derecho una serie de principios políticos, de valores humanistas para la convivencia y de postulados que recogen aspiraciones compartidas de un ser colectivo; con la finalidad de afirmar su permanencia y viabilidad como tal.

Es lógico que la lucha entre liberalismo y conservadurismo o entre federalismo y centralismo culminara en el punto de plasmar la voluntad popular en la Norma Suprema. La ley ha sido y es el espacio idóneo para elevar el pensamiento político a la categoría de norma de conducta para gobernantes y ciudadanos. En el ordenamiento jurídico puede cristalizarse con precisión la voluntad del pueblo a partir de la elección y actuación de sus representantes en un momento determinado de la historia de una sociedad estructurada políticamente.

La ley es una organización pública y el medio para establecer y alentar la acción de las instituciones. A través de éstas, toda persona puede desarrollar su vida social en rangos apreciables y apreciados de certidumbre. Al final del día, una de las facetas, como puede apreciarse el Estado de Derecho, es que el individuo conozca los márgenes hasta donde puede llegar la acción del poder público, del agente privado y la propia, sin transgredir el deber de comportamiento prescrito antes de que se actúe en cualquiera de esos tres ámbitos, o bien, si se vulnera ese compromiso establecido por la ley, en ésta se hallan descritas las consecuencias para quien así se ha conducido.

Así, en la ley y a través de las instituciones de que dispone para asegurar su vigencia, se concreta la razón de fondo por la cual la población adecúa sus conductas y su actuación a las disposiciones de los órganos depositarios del poder público: no manda el gobernante, sino la ley; es decir, aquél acentúa en términos estrictos lo que autoriza y sustenta la ley, so pena de que sus actos puedan ser invalidados.

En la ley, como organismo fundamental para la convivencia civilizada entre los seres humanos, encuentran expresión y asiento las instituciones a cargo de custodiar la vigencia de los principios que dan forma a la vida social en la que nos hallamos inmersos: libertades individuales; derechos sociales; democracia como base del régimen electoral y sistema de vida hacia la igualdad; división de poderes para que los límites orgánicos del ejercicio de las responsabilidades eviten abusos de cualquier tipo; reparto básico de competencias entre los órdenes federal y de los estados de la Unión para hacer posible la integración nacional

en la rica diversidad regional; medios viables de impugnación frente a los actos de la autoridad que excedan sus atribuciones o vulneren los derechos de otras esferas de autoridad o de los particulares; disposición soberana sobre el territorio nacional y dominio directo de recursos naturales indispensables para su desarrollo.

Como país que ha conquistado su libertad y construido su destino a partir de enormes empeños colectivos de progreso social, con base en el esfuerzo de muchas generaciones, nuestra tendencia al establecimiento en la ley de los postulados y valores que profesamos, así como a encomendar a una serie de instituciones la salvaguarda de esos principios, constituye una derivación propia de ese desnudo y de los obstáculos que se han superado para alcanzar metas compartidas.

Por ello, alentar el fortalecimiento de las instituciones comienza con honrar el orden jurídico que les da sustento y capacidad para actuar en un sentido definido por razones que, en cada caso, encuentran raíces profundas en nuestro ser nacional.

Al conducirnos con respeto a la ley, validamos los principios que informan y explican su génesis y su vigencia. Luego de un recorrido histórico lleno de vicisitudes, el artículo 130 constitucional recogió el principio de la separación entre el poder público y la Iglesia. Es norma de convivencia para que toda persona profese la creencia religiosa que más le agrade y el poder político no tenga injerencia en esa esfera íntima de su espiritualidad; a su vez, es garantía de que el poder político se ejercerá y adoptará sus determinaciones sin elementos de índole religiosa.

Respeto a los sentimientos religiosos y a los símbolos que con ellos se vinculan. Éste es el compromiso constitucional que defienden las instituciones.

20 de septiembre de 1999

ESTADO Y ECONOMÍA

Como forma de organización política propiamente moderna en la historia de la humanidad, el Estado surgió a partir del Renacimiento —y consolidado por el nacimiento y la afirmación del ciudadano como actor fundamental de todo proceso que entrañe el ejercicio de poder público—, asumió responsabilidades propias para hacer posible una vida en comunidad bajo condiciones de seguridad personal y certidumbre en el desarrollo colectivo.

Cierto que la ruta de la consolidación de la nueva forma de organizar el poder político tomó también notas características de la identidad de los pueblos como naciones; como conglomerados humanos que comparten elementos objetivos y subjetivos para asumirse como miembros de una comunidad propia y distinta.

Así, se aseguraron diferentes rutas para el desarrollo de la diversidad de ámbitos en los que el ser humano dio rienda suelta a su condición gregaria y a su ánimo de superación. Quien es parte del pueblo de un Estado-nación asumió, en sentido genérico y en ese medio, las tareas de vivir y convivir, de ser para hacer y de actuar para superarse.

Una conquista política fundamental en el Estado moderno es la noción de la sujeción del poder a la ley y, por ende, la necesidad de que existan constituciones —en su sentido de norma suprema— en las cuales se precisan los derechos y libertades de la población y los límites de los órganos depositarios del poder público en el ejercicio de éste.

Un tema fundamental en las relaciones entre la autoridad y el ciudadano es: ¿hasta dónde llegan las atribuciones de aquél?, ¿qué debe y puede hacer para cumplir las funciones encomendadas?

Apreciar este razonamiento nos conduce, por ejemplo, a una consideración común de parte de la realidad cotidiana, pero no por ello menos legítima, al reiterarse las peticiones y las reclamos sobre el deterioro de la seguridad pública y la imperiosa necesidad de que los distintos órdenes de gobierno activen sus tareas para que la población encuentre condiciones razonables de contención y disuasión del crimen.

La anterior es una atribución básica cuyo cumplimiento está en la razón misma de ser del Estado. Una vez identificada esta cuestión, el análisis de las funciones que ha de cumplir la organización política estatal se mueve a los aspectos de las condiciones para disfrutar una existencia con acceso a satisfacciones materiales y un nivel de vida digno; es decir, cuál es el papel del Estado en el ámbito económico: como generador de elementos que permitan a los habitantes de un país dar espacios a su capacidad productiva y de aliento al desarrollo, o bien, como participante directo en la economía.

Nuestro país, a lo largo de esta centuria y como resultado del movimiento revolucionario de 1910, formuló en la Carta de Querétaro una síntesis de libertades individuales y compromisos con la justicia social, sobre la base de asegurar el dominio directo del poder público para el uso de la explotación de bienes ligados al desarrollo soberano de la nación. Se trata de decisiones que forman parte de importantes debates en el ámbito del pensamiento y las ideas políticas, económicas y sociales.

A partir de nuestra síntesis, es posible acreditar que el valor de la libertad individual para concurrir al proceso económico y generar riqueza, con base en el trabajo, el ingenio y la capacidad de organización de cada quien, es compatible con la conciencia colectiva de hacer asequible la educación pública, la vivienda popular o la seguridad social.

Non son valores contrapuestos; al contrario, son complementarios porque la naturaleza humana es partícipe tanto del ánimo y el sentimiento de la libertad, como de la conciencia y el sentimiento del bienestar social.

Con base en los principios de la libre concurrencia, la planeación económica del desarrollo y la responsabilidad pública de atender determinadas actividades estratégicas, los mexicanos adoptamos la delimitación de alentar un sistema de economía mixta, donde ciertas tareas son propias y exclusivas del gobierno, otras requieren la participación conjunta de éste y particulares, en tanto las actividades no comprendidas en las dos anteriores definen un ámbito de acción reservado para los particulares.

Así, el ámbito de la participación del poder público en el proceso productivo no riñe con la concepción de la economía de mercado y su sustento en las libertades individuales. La acción gubernamental en la materia entraña velar por cuestiones que implican recursos que, al pertenecer a la nación, no son de nadie en particular, y alientan el desarrollo de sectores de actividad donde los individuos no encuentran aliciente para invertir.

Con el ejercicio de estas tareas se promueven soberanía y justicia social, sin que la libre concurrencia de los particulares en el ámbito económico sea un valor contrapuesto o, peor aún, contrario. Podemos debatir —como lo ha externado el presidente Ernesto Zedillo en el mensaje pronunciado hace unos días con motivo del 70 aniversario de la Coparmex—, la mejor ruta para que el compromiso del Estado mexicano con la justicia social se atienda en forma expedita y cabal, para no estancarnos en la falsa disyuntiva entre la libertad individual y la justicia social. Para alcanzar niveles satisfactorios en esta última es indispensable el aliento y el vigor productivo de la sociedad y el ejercicio de las libertades económicas por quienes la integran.

4 de octubre de 1999

QUEBEC: FEDERALISMO Y DEMOCRACIA

Constituye una distinción singular la invitación formulada a México para que el presidente Ernesto Zedillo pronunciara un mensaje en la sesión inaugural de la conferencia internacional del Foro de Federaciones, celebrada la semana anterior en Quebec, Canadá. En los primeros tiempos de nuestra Independencia, a partir del conocimiento de la novedosa forma de estructurar la distribución y el ejercicio de atribuciones públicas entre diferentes órdenes de gobierno que dieron origen a los Estados Unidos de América, y luego del intento fallido por establecer un gobierno monárquico, el federalismo surgió como la idea política capaz de generar la necesaria unidad política de los territorios comprendidos en el nuevo Estado.

Al reunirse el constituyente que, a la postre, produjera la primera Constitución del México independiente, no pudo sino honrar el compromiso de organizar territorialmente el gobierno con base en la idea federal. Así, el 31 de enero de hace 175 años se expidió el Acta de la Federación Mexicana. De esta manera, la lucha entre liberales y conservadores, o federalistas y centralistas, produjo los textos constitucionales de 1836 y 1843, que proponían el Estado unitario, pero la revolución de Ayutla y la Constitución de 1857 consolidaron el régimen federal para la nación mexicana. Ciertamente, en materia de organización del poder público —y la capacidad soberana de cada pueblo para determinarla libremente— no existen planteamientos o soluciones únicas; pero, para nuestro país, el

federalismo ha constituido una respuesta cuya adecuación y pertinencia a nuestra realidad se acredita en forma continua y consistente. Somos un país en donde nuestras regiones, en toda su pluralidad, asumen un papel determinante en la vida y el desarrollo de la sociedad; un territorio extenso que sirvió de asiento y ámbito para el desenvolvimiento de distintas culturas prehispánicas; que acredita el fuerte valor de los regionalismos; que se acentuó por las características de los medios de transportación y de comunicación en los tiempos de la Colonia.

Como parte de la tradición política occidental por someter al monarca a la ley, desde el punto de vista de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial que aquél llegó a concentrar en el absolutismo, abrazamos el principio de la separación de poderes; pero esa forma de dividirlo para que los controles interorgánicos salvaguardaran el imperio de las libertades de los individuos no era suficiente. El movimiento independentista no implicaba únicamente la libertad de la metrópoli, sino el deseo de establecer un nuevo orden de las cosas: cobrar vida política propia de las regiones en un contexto de ejercicio responsable de atribuciones, pero sin sacrificar la posibilidad de constituir, con la suma de las partes, un Estado nacional.

Con base en los elementos que dan origen a la determinación federalista de México, el presidente de la república ha podido sostener que el sentido primigenio de la forma federal de gobierno es consolidar la unidad dentro de la diversidad y la viabilidad de las diferencias regionales, porque ambas contribuyen al enriquecimiento del todo nacional. A su vez, ha recordado que si bien el federalismo implica la distribución de competencias entre los estados de la Unión y la república federal surgida de la voluntad de aquéllos, la determinación de distribuir y repartir atribuciones no es una decisión ajena al sentir de los individuos por participar en las determinaciones de carácter público que le atañen. Reconocer el reparto de tareas y recursos entre distintos órdenes de gobierno es una acción de honda raíz democrática. Ésta se explica en un sentido amplio como ejercicio de responsabilidades públicas en el

ámbito donde se generan los problemas y bajo el control social inherente a las comunicaciones que piden su solución.

Hoy observamos una dinámica propia en los espacios locales y municipales de división política del país; la sociedad requiere atención de determinados asuntos y cuestiona si la atribución para darle cauce debe corresponder a la federación, a la entidad federativa o al municipio. Ello nos indica que los criterios presentes están sujetos a revisión en las decisiones políticas inscritas en la Constitución sobre lo que compete a cada orden de gobierno.

Ante estos planteamientos hay dos ejes fundamentales para la reflexión: ¿la naturaleza de la función entraña interés nacional o requiere del esfuerzo de la instancia nacional?, y ¿cuál es el orden más adecuado —conforme a sus características propias— para brindar atención a cada asunto de preocupación en la comunidad? Al presente momento, con base en un esfuerzo constante para hacer realidad la convicción de acercar las soluciones a los lugares donde se producen los problemas, el gobierno de la república ha logrado avances sólidos en los procesos de descentralización de los servicios de educación básica y públicos de salud. Trátase de dos ámbitos en los que las atribuciones del caso consientan la concurrencia de los órdenes federal y estatal, por lo que la voluntad política inherente gravitó en la forma de dar cumplimiento al mandato constitucional sin parlamentos; en esta hipótesis, la modificación del texto de la Carta Magna.

Con base en el camino recorrido y, sobre todo, la convicción de que el buen éxito de la tensión de cualquier función pública se inicia con la posibilidad de contar con los recursos económicos necesarios, hoy la materia de nuestras reflexiones —y más en el tiempo electoral que vive el país— ha de moverse hacia la capacidad recaudatoria de la nación toda y la propia de cada orden de gobierno, en estricta correlación con las atribuciones que tienen confiadas, es decir, la cuestión no es sólo si se transfieren recursos del gasto público, que históricamente ha hecho el gobierno federal a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, sino la posibilidad de que el conjunto de responsabilida-

des a su cargo, más allá de quien las desempeñe, puedan encontrar suficiencia presupuestal en la capacidad recaudatoria de la riqueza que se genera anualmente en el país. Una nación fuerte, sólida y unida, se sustenta en la fortaleza, solidez y capacidad de cohesión de las partes que la conforman. Acrecentar la factibilidad de que las entidades federativas realicen esa contribución fundamental, implica elevar la posibilidad de atender los asuntos que en forma lógica y natural son de su competencia. A ello conduce el propósito institucional del gobierno federal por fortalecer equitativamente las finanzas públicas de los gobiernos locales y municipales.

Nuestro reto como Estado federal es revisar y sustentar permanentemente la viabilidad política de la convivencia democrática, en un contexto regido por el orden jurídico. Desde el punto de vista del federalismo, ello nos requiere eficacia de la acción pública en cada orden de gobierno, principalmente en el ámbito del desarrollo social, habida cuenta su trascendencia para ser posible la justicia distributiva. Por ello, para nosotros, ser una federación es practicar una dimensión de ejercicio democrático del poder público que se prolonga más allá del resultado electoral; es gestión pública para el beneficio del pueblo. A fuerza de ser reiterativo: democracia y federalismo son pilares de la república.

11 de octubre de 1999

2000

CONSTITUCIÓN VIGENTE

Anteayer sábado se conmemoró en Querétaro el octagésimo tercer aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fecha singular en nuestro calendario cívico, quizá la más importante, porque es la referencia a una gesta colectiva de la más alta significación: confeccionarse para sí una Constitución. Al constituirse política y jurídicamente, una nación se muestra y se reconoce a sí misma, delinea su ser y su deber ser.

La fecha no es, no puede ser, solamente un día dentro de nuestros fastos cívicos, no en medio de la intensa dinámica social y política de estos tiempos, no al inicio de un siglo que suscita temores y esperanzas. Es necesario centrar el significado de la Constitución, el alcance y sentido que tiene, en particular la nuestra, en la visión del Constituyente originario y de las realidades de nuestro tiempo; su encuentro con las transformaciones de aquí y las del mundo; la ineludible referencia a la actual o a una nueva Constitución; cómo, en fin, afirmar la senda del constitucionalismo.

Hace 83 años, nuestros constituyentes aprobaron la Carta de Querétaro; ley fundamental que por igual daba alojamiento a los viejos derechos y consagraba otros nuevos que, con impecable apertura y sensibilidad histórica, ponían acentos de justicia social en y desde tierra mexicana. Asumieron la definición demoliberal decimonónica y replantearon la cuestión social. Democracia, libertad, justicia, eran los

pilares de la nueva Constitución que fortalecía a nuestra nación que, después de la lucha armada, respiraba los aires de certidumbre del Estado de Derecho; compromiso, en ese entonces y ahora, que incumbe a la colectividad, al gobierno y a la sociedad. Estado de derecho, no se entendería de otra forma, a la manera kelseniana, pues un Estado carente de derecho es sólo un fenómeno de fuerza, y el derecho sin el Estado es sólo idealidad normativa carente de efectividad. Es el compromiso existencial del Estado mismo y también la expresión que se opone a la anarquía y al autoritarismo.

Ninguna Constitución como la de Querétaro recoge tan puntualmente la realidad mexicana; ninguna delinea mejor las aspiraciones populares. El constitucionalismo social, cimiento del Estado mexicano moderno, no surge de un programa; sus frutos históricos derivan de contradicciones y alianzas, de afirmaciones y de negaciones, a veces imprevisibles. La Constitución y el Estado Social de Derecho que de ella surge son respuesta y propuesta, proyecto, nacido de un consenso, de un acuerdo político, acaso el más importante de nuestra historia.

Desde aquel remoto 5 de febrero, y a lo largo de estos 83 años, hemos sabido preservar y transformar la Constitución de 1917, que se actualiza y cobra una nueva vitalidad. Dentro de nuestras decisiones políticas fundamentales, dentro de nuestros más caros principios vive también la transformación social.

Es cierto que nuestra Constitución surge no sólo como rectificación política, sino como reivindicación social, pero, en todo caso, guarda congruencia con los cambios sociales, sin rupturas ni desprendimientos, como permanente conciencia crítica; proclama la igualdad del ciudadano ante la ley y al mismo tiempo reconoce las diferencias que fundan los derechos sociales.

Los escenarios ciertamente han cambiado; el recién concluido siglo xx afirmó nuestra pluralidad democrática, étnica, lingüística y dejó las cicatrices profundas de las dos guerras mundiales. El tránsito al nuevo siglo va de la mano con el inevitable fenómeno de la globalización que ha testimoniado la caída de regímenes aparentemente invencibles y

con ello una nueva recomposición de la geografía política mundial; la desintegración de la Unión Soviética, por sólo citar un ejemplo, acredita que no es la globalización de los mercados ni la interdependencia lo que hoy amaga la soberanía de los estados; lo que en el fondo declara la inviabilidad de los estados-naciones es su inconsistencia para vivir en democracia y en libertad, la insuficiencia para responder a las aspiraciones legítimas de sus habitantes.

Combatir pobreza e insuficiencia representan, sin duda, nuestra más alta prioridad, pero también, es cierto, el Estado se reforma: el federalismo ha tenido avances en función de la eficacia social; la democracia se fortalece con órganos de conducción electoral independientes y ciudadanizados; el Poder Judicial se transformó y afirmó su autonomía; el órgano legislativo, plural por excelencia, juega hoy un papel definitorio.

Por las razones anteriores, y otras más, me parece que México no requiere una nueva Constitución sino vivir a plenitud la que tenemos, conocerla, difundirla, no sólo para saber cuántos artículos tiene, sino para imbuirnos de sus principios, sus razones, acuerdos sustantivos y horizontes. Nuestra Constitución hace viable a la nación porque también previó su propia reformabilidad; por tal vía es perfectible en su ordenación y depuración técnico-jurídica. El maestro Fix-Zamudio propuso lo anterior hace tiempo. Esto demuestra que legisladores, académicos, universidades, pueden construir valiosas aportaciones que el Poder Constituyente Permanente analice y pondere.

Cada 5 de febrero volvemos al origen de nuestra voluntad común de vivir conforme al derecho, fuente única de legitimidad democrática, soporte insustituible de la justicia social y de la libertad; pero esta vez tiene que ser, además, motivo de reflexión profunda y de auténtico compromiso colectivo en tanto síntesis de nuestra indispensable unidad nacional.

7 de febrero de 2000

TRIBUNAL DE ESTRICTO DERECHO

A partir de la reforma política de 1977 se inició en el país un proceso paulatino hacia el imperio de las normas jurídicas y los principios de derecho en la solución de las controversias electorales. En el contexto de las disposiciones que establecían la autocalificación de los comicios para diputados federales por los propios presuntos representantes populares, agrupados como Colegio Electoral; se introdujeron, a los entonces textos de los artículos 60 y 97 constitucionales, los fundamentos de la figura que se conoció como recurso de reconsideración ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se discrepara de la resolución del citado Colegio Electoral. La intervención de la corte no era, como se sabe, vinculatoria, sino cargada de fuerza moral al revisarse con criterios jurídicos lo ocurrido en una asamblea política sobre la elección de uno de sus miembros.

Se iniciaba la llamada judicialización del conocimiento y resolución de las diferencias entre partidos y formaciones políticas en relación con los actos y resoluciones de las autoridades electorales. En el casi cuarto de siglo recorrido, se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral que actuó para los comicios de 1988; luego, con la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en 1990 se conformó el Tribunal Federal Electoral; y, a raíz de las modificaciones a la Carta Magna de 1996, en materia de reglas para el acceso al ejercicio del poder público, se estructuró el Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación. Un periplo en la construcción de las instituciones a cargo de las responsabilidades comiciales. Sin olvidar al Instituto Federal Electoral —a cargo de las tareas de orden ejecutivo para la organización y desarrollo de las elecciones— este tribunal ha consolidado, por mandato constitucional expreso, un sistema integral para el sometimiento de todo acto o resolución de las autoridades electorales a los principios de constitucionalidad y de legalidad; es decir, toda actuación de los órganos electorales puede ser apreciada bajo el cristal de los mandatos de la Carta Magna y la ley.

En otros procesos electorales, mucha de la atención ciudadana se ha concentrado en el IFE: sus encargos en materia de registro de electores, capacitación de funcionarios de casilla, organización de la jornada comicial y prerrogativas otorgadas a los partidos políticos. Se ha apreciado, sobremano, ese esfuerzo de movilización ciudadana para que millones podamos concurrir a las urnas y confiar en que el voto emitido será contado como expresión individual legítima para articular democráticamente la voluntad mayoritaria. En el proceso actual los ciudadanos hemos visto, con mayor intensidad que en procesos precedentes, el papel del Tribunal Electoral como pilar de la evolución normativa del sistema electoral mexicano. Varias razones existen para ello:

- El sentido integral del sistema de medios de impugnación en materia electoral ha propiciado que los partidos políticos se preparen en forma específica para dirimir jurídicamente sus inconformidades.
- El principio de definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales ha influido en forma determinante para hacer uso de los medios de impugnación, so pena de que la falta de acción de quien se asume agraviado arrastre consecuencias de inimputabilidad.
- La coyuntura de los litigios recientes en torno al emblema de la coalición conformada por el PAN y el PVEM, y a los colores

verde, blanco y rojo que utiliza el emblema del PRI, dado lo gráfico de estas cuestiones y su presentación en el contexto de la competencia por la preferencia de los electores.

Lo sobresaliente de estas tres cuestiones, por la pasión implícita en la política, ha puesto a prueba esta institución jurisdiccional. No obstante, es preciso apuntar que, en un caso, la estrategia electoral fue combatida a partir de lo que ordena la ley taxativamente como contenido de la boleta electoral; en otro, se controversió la combinación de colores de un emblema por asumir que la prohibición de su uso derivaba de la ley sobre el escudo, la bandera y el himno nacionales. En ambos casos, es de destacarse que el órgano resolutor privilegió la exhaustividad y transparencia de sus razonamientos para cumplir con su deber como instancia impartidora de justicia, pero también con una función política —en el sentido de ejercer su magistratura como encargo de servicio al pueblo— de naturaleza didáctica: explicar el significado y alcance de las disposiciones jurídicas que aplicó e interpretó.

En forma disímbola a lo que ocurre en otro tipo de asuntos contenciosos, como en cuestiones civiles, mercantiles, administrativas, fiscales o penales, lo electoral nos atañe —en ciertos casos— a todos los ciudadanos. Litigan los partidos al impugnar actos y resoluciones de la autoridad electoral, pero lo que se resuelve puede muy bien aplicarse a la generalidad de quienes irán a las urnas. Trátase, pues, de aspectos que —sin demérito de los muchos casos judiciales que reseñan los medios de comunicación— no basta que los conozcan y entiendan las partes, los juristas o los analistas del curso del proceso electoral, sino que puedan permear conocimiento y comprensión de la opinión pública y de la sociedad toda. Con este espíritu ha actuado el Tribunal Electoral en la resolución de los casos referidos; a la razón práctica de haber obrado como lo ha hecho, se agrega la razón de fondo: mantener incólume la confianza ciudadana en la institución. El valor a tutelar es el de la credibilidad; imperativo del órgano que, a través de su gestión,

otorga legitimidad al proceso electoral por la vía de señalar lo procedente conforme a la Constitución y a la ley.

Como órgano jurisdiccional, el Tribunal Electoral es ajeno —real y objetivamente— a sucumbir frente a la supuesta tentación de flaquear en el compromiso de imparcialidad y lealtad al orden jurídico; es punto culminante del sometimiento de la política electoral a la ley; es institución garante de solución a las diferencias por medios estrictamente jurídicos; es instancia generadora de certidumbre jurídica y, por esa vía, de convivencia partidaria con altura cívica. Que la competencia electoral no se vuelva contra el órgano establecido para servir al pueblo, sobre todo, cuando la pasión política aventaje a la razón y la responsabilidad en la conducta de los actores del proceso electoral.

21 de febrero de 2000

PRIMERO LA VIDA

Con el miércoles de esta semana se iniciará el último periodo de sesiones ordinarias de la LVII Legislatura Federal; 46 días en que las cámaras del Congreso de la Unión podrán dar curso al ejercicio de la facultad legislativa que sirve para identificar esa rama del ejercicio de poder público, aun sobre la deliberativa y la fiscalizadora. En ese horizonte, José Antonio González Fernández, secretario de Salud, ha puesto en el ámbito de la opinión pública el tema de la regulación legal de los trasplantes de órganos.

La ciencia médica ha tenido avances fundamentales en el siglo xx para cumplir el propósito de conservar la vida, que abrazan quienes hacen de ese conocimiento especializado el objeto de su vocación y afanes. Fue posible, en esa cruzada, aprovechar los tejidos y hasta los órganos de un cadáver para mejorar las condiciones de vida e, incluso, hacer factible que ésta continúe para otro ser humano.

Es necesaria una primera reflexión: no es frecuente que, en el periodo de sesiones que antecede a los comicios federales para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo, se presenten muchos planteamientos para modificar el orden jurídico vigente; el cristal de la elección hace que la visión en torno a los temas legislativos se cargue de interrogantes sobre los efectos de debates y decisiones en las percepciones de los electores y la determinación de la opción a la cual favorecerán el día de la votación. Ante esta consideración, el hecho de abrir el tema conlleva

una valoración fundamental: las cuestiones electorales y su indudable trascendencia para nuestro régimen democrático no deben constituir argumento para posponer la atención de los problemas propios del gobierno; es decir, existe conciencia de la cita con las urnas, pero no es razón para diferir acciones públicas que es necesario adoptar y conducir para que se cumpla el sentido profundo de aspirar al ejercicio del gobierno: ejecutar los fines del Estado nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, entre otros de mayor importancia, incluyen el deber de buscar el constante mejoramiento de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales del pueblo.

En ese sentido, el derecho fundamental de todo individuo es a su propia vida. Ciertamente que la premisa se identifica primeramente con la salvaguarda en contra de la eventual arbitrariedad del poder público; en la tradición del liberalismo político que vence al absolutismo monárquico mediante la expedición de las cartas constitucionales.

Sin embargo, no se queda ahí, el derecho a la protección de la salud, los deberes gubernamentales de prevenir y combatir epidemias o cualquier elemento que amenace la salud de la colectividad —más allá de la consideración de los individuos que la conformamos, y el derecho a la seguridad social de quienes tienen el carácter de trabajadores en la relación laboral—, han brindado un nuevo sentido al derecho a la vida, para incluir el aliento a su conservación cuando se ve amenazada por alguna enfermedad, disfunción, deficiencia o deterioro de los órganos que físicamente la sustentan.

Por lo tanto, hoy, la premisa es: primero la vida. Esto no sólo para evitar agresiones ilegales a la integridad física de los habitantes del país, sino para fomentar la gestión gubernamental en el ámbito de las acciones de salud que permitan conservarla y mejorar las condiciones para lograrlo, principalmente, para quienes, por alguna patología, enfrentan obstáculos.

Así, de las varias aristas que existen en la cuestión de los trasplantes de tejidos y órganos, la responsabilidad pública tiene tres ámbitos destacados: las operaciones para realizarlos y la identificación de per-

sonas que los requieren son factibles, pero en la angustia de la ausencia de donadores en número suficiente; los aspectos legales para garantizar el interés general de la población y de cada quien en la posibilidad de acceder a tejidos u órganos donados en condiciones de seguridad médica y jurídica; las reflexiones propias de nuestra concepción cultural sobre la relación entre la persona (ánima racional y materia) y el cuerpo en el cual se produce su existencia. En sí, un hecho, un instrumento y un pensamiento articulado pero siempre en movimiento.

Se apreciará que el sentido, justamente, de valorar el contenido actual del instrumento, del cauce que constituye la ley –para buscar una solución al problema que enfrentan miles de compatriotas en esta materia, en forma tal que responda armónicamente al sentir general de nuestra sociedad– integra el fondo de las ideas que, para la consideración pública y hacia un planteamiento del Poder Ejecutivo Federal al congreso, ha hecho el titular del despacho a cargo de la salud en la administración pública federal.

Es una invitación a calibrar un tema que excede o, dicho de otra forma, está más allá de la competencia electoral, porque las consideraciones de índole moral de las personas en torno a la disposición de su cuerpo cuando ha cesado la vida, o de quienes constituyeron su entorno más próximo e íntimo de amor y afecto, no deben ser objeto de connotación partidaria o de la confrontación por el voto ciudadano.

Como comunidad, hemos afirmado el derecho a la vida a través de la protección de la salud. Pero, ¿dónde están los límites de esa protección?, ¿dónde ubicar hoy, con los adelantos de la medicina contemporánea, la posibilidad de aprovechar tejidos y órganos de quienes han fallecido y que serían la esperanza de continuidad para la existencia de otros seres humanos?

Las respuestas rebasan el debate partidario, por la concepción filosófica que cada quien tenga sobre la vida y el significado de la existencia misma. En la atención pública a estas cuestiones, sobre la base de que primero está la vida, radica la posibilidad de encontrar respuestas al problema que padecen quienes esperan la actitud altruista póstuma para

mejorar sus condiciones de vida o prolongar ésta. El planteamiento que está en la palestra es en favor de una actitud altruista positiva; es decir, no presumir que la ausencia de reflexión de la persona sobre el asunto es una negativa, sino establecer la presunción contraria: sí al altruismo póstumo, salvo que haya expresión en sentido inverso.

13 de marzo de 2000

PRIVILEGIOS Y DEBERES PARLAMENTARIOS

En el origen mismo de las instituciones parlamentarias —como órganos colegiados que emergen para asegurar un control orgánico del Poder Ejecutivo a través de la representación de los intereses del pueblo— resulta total garantizar a los parlamentarios un mínimo de condiciones para el cabal ejercicio de sus atribuciones. Si el jefe de Estado tiene a su cargo las fuerzas militares y de seguridad pública, el miembro del parlamento requiere necesariamente de la protección del orden constitucional contra la arbitrariedad que podría ejercerse en su perjuicio, a partir de sus diferencias de opinión y de criterio con el titular de la función ejecutiva de gobierno.

A la génesis de las asambleas de representación popular se remontan las figuras de la inviolabilidad y la inmunidad de los parlamentarios. En virtud de la primera, recogida por nuestra tradición constitucional en el artículo 61 de la Carta Magna, se prescribe que los legisladores no podrán ser objeto de atentado o reconvención alguna “por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos”. En relación con la segunda figura, la teoría la entiende como un requisito procedimental para evitar el ejercicio de la acción penal y la pérdida de la libertad del parlamentario por esa vía; hasta, en tanto, el pleno al que pertenece no conozca y autorice el retiro de la protección correspondiente. Trátase, en nuestro derecho constitucional, del procedimiento de declaración de procedencia contenida en el artículo 111 de la ley fundamental de la

república. Con ambas figuras se aspira a proteger la posibilidad de que el parlamentario cumpla con su función constitucional; se protege la función que compete desempeñar al legislador. No es, pues, un privilegio personal sino parlamentario, es decir, un atributo que acompaña a la función y del cual puede disfrutarse en tanto se desempeñe el cargo del que depende.

En mucho, el desarrollo de las instituciones parlamentarias —no en el sentido de régimen parlamentario, sino de cuerpos colegiados deliberantes en un Estado democrático— ha sido lento en el ámbito mexicano. Es quizá por ello que la incorporación de disposiciones, relativas a los deberes de los parlamentarios, a las normas que rigen el estatuto de los legisladores y la vida interior de las cámaras va, francamente, a la zaga de los preceptos que —enhorabuena— establecen privilegios.

Recientemente, en septiembre del año próximo pasado, nuestro Poder Legislativo Federal emitió una nueva ley orgánica del congreso general. Trátase de un ordenamiento que representa un verdadero salto cualitativo en nuestro derecho parlamentario: se introdujeron los conceptos de dirección parlamentaria, dirección política y programación de los trabajos legislativos; así como las correspondientes figuras de mesa directiva con duración de un año y posibilidad de reelección, de junta de coordinación política y, para la Cámara de Diputados solamente, de conferencia para la programación de los trabajos legislativos. Además, se introdujo el servicio de carrera para el desempeño de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros de las cámaras. Mucho se avanzó; sin embargo, no se ha explorado otro importante concepto de los órganos de legisladores: la disciplina parlamentaria.

Es difícil establecer los deberes de comportamiento de los parlamentarios o cómo deben conducirse en el desempeño de sus funciones; también la complejidad de fijar el catálogo de medios para lograr su cumplimiento, en cuanto a la mecánica con la cual el orden jurídico alienta o desalienta las conductas de los destinatarios de las normas. El asunto puede parecer sencillo: por un lado, descripción de conductas susceptibles de ser sancionadas, como disuasivo ante el conocimiento

de las consecuencias que existen al no seguirlas; por otro, aplicación de las sanciones mismas a quienes incurran en infracción al precepto normativo.

En realidad, el asunto complejo estriba en una doble vertiente: la aplicación de sanciones a un representante popular de la nación, y el procedimiento sancionador entre pares. Ello sin dejar de considerar que estamos ante una asamblea que —por esencia— es plural y, donde el recurrir a la disciplina parlamentaria será por el sendero de supuestos atentados a las libertades de opinión de los legisladores para el desempeño del encargo.

Cuando se iniciaba la presente LVII Legislatura en la Cámara de Diputados, allá por diciembre de 1997, se produjeron algunos incidentes de irrupción de grupos de supuestos manifestantes en el interior del salón de plenos; independientemente de la afectación de las tareas programadas para esas jornadas, la integridad física de distintos miembros de la llamada cámara baja estuvo en riesgo. Se pensará que fueron incidentes inscritos en las tácticas de los grupos parlamentarios o legisladores involucrados, sobre la base de allanar el camino de los manifestantes al inmueble de San Lázaro y al recinto en el que se celebran las sesiones, es dable pensar así, pero también es imperativo reflexionar si esas expresiones ayudan o no al desarrollo de un ambiente de respeto, tolerancia y convivencia democráticos en los cuerpos plurales de representación popular.

En los últimos días hemos conocido de dos incidentes de agresión verbal: uno en tribuna y otro fuera de ella; ambos al senador Dionisio Pérez Jácome —vicepresidente de la Cámara de Senadores en la modalidad de Real Dirección Parlamentaria que ahora tienen las mesas directivas de las cámaras— por parte de dos miembros del propio Senado.

Es fácil comprender que en los debates y las discusiones parlamentarias se exacerben los ánimos y surjan expresiones no sólo apasionadas, sino cargadas de agresividad; puede pasar, y pasa, entre los oradores que ocupan la tribuna con planteamientos opuestos. Sin embargo, otra debe ser la perspectiva cuando la discrepancia aparece u ocurre con el

titular de la función de conducir los trabajos de la asamblea de acuerdo con el orden que la misma se ha dictado. No respetar ese principio de orden, y a quien lo representa, constituye un riesgo para el cogollo del parlamentarismo —en su sentido más amplio— porque niega la posibilidad de convencer a los demás con las palabras.

Es menester reflexionar, en el horizonte de la próxima Legislatura Federal, que un paso ineludible de la evolución de la ley orgánica del congreso es acordar las normas de disciplina parlamentaria; ello tendrá un carácter didáctico para la sociedad: disponer leyes de comportamiento en un contexto donde violarlas, de manera interna, tenga sanción. Toda asamblea colegiada existente en la historia del mundo, ha descubierto que, aun o sobre todo, entre pares, se requieren reglas para dar curso a sus deliberaciones, al tiempo que su respeto por todos es la mejor garantía de defensa del parlamentarismo.

24 de abril de 2000

PROMOCIÓN DE LA SALUD

Nuestro país fue anfitrión, los días 5 y 6 de este mes, de la Quinta Conferencia Mundial de la Promoción de la Salud, auspiciada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Nos visitaron los titulares de los ministerios del ramo de más de 100 países del orbe; así nos convertimos, por un par de jornadas, en palabras del secretario González Fernández, en la capital mundial de la salud.

Sin merma alguna sobre la importancia del tema de la reunión, vale destacar el sentido de madurez que ha alcanzado la política mexicana al alentar y llevar a cabo una conferencia de dimensión mundial, sobre un tema de naturaleza eminentemente social, en las semanas previas a los comicios federales para renovar a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; se trata de una muestra de la apertura de México al mundo.

Estamos en la recta final del presente proceso electoral federal y celebramos que un encuentro de naturaleza global se realice en nuestro suelo. Por un lado, la asistencia tan relevante de las distintas delegaciones nacionales sugiere una muestra de la valoración que se hace en otras latitudes sobre la consolidación de nuestras instituciones democráticas para dar pleno cauce a la competencia política por los votos; por otro, la convicción de los titulares de las funciones de gobierno, inherentes en la cooperación interna de esfuerzos que se

requieren para culminar la organización de una reunión mundial, en el sentido de que es saludable que los procesos políticos que hoy vivimos puedan ser apreciados por altos funcionarios de países con los cuales mantenemos relaciones diplomáticas.

Respecto al tema de la conferencia, la salud de la población constituye un reto y una responsabilidad permanente de la acción de los gobiernos. No sólo es la ausencia de enfermedad para un individuo o determinado grupo de personas, sino la salud pública, es decir, de todos los gobernados; a su vez, la perspectiva no atañe únicamente a los servicios médicos asistenciales cuando se presenta la enfermedad, sino la creación de condiciones y hábitos de vida que permitan evitar la presencia de los malestares que quebrantan la salud.

Nuestro país abrazó el compromiso de la salud pública como una derivación obligada de la concepción de la política que, ante todo, busca el bienestar del pueblo. En este sentido, la raigambre o sentido popular de la gestión pública está en los *Sentimientos de la nación* de José María Morelos y en el contenido social del Constituyente de Querétaro. Hoy nuestra Constitución establece la obligatoriedad de la seguridad social —que incluye la atención de las enfermedades— para los trabajadores en los apartados a y b del artículo 123, así como el derecho a la protección de la salud y la obligación de que la ley defina las bases y modalidades para el acceso a los servicios pertinentes.

Es importante apuntar que tenemos una tradición nacional de conciencia y acción colectiva sobre la necesidad de elevar la calidad de vida del pueblo por la vía de la salud pública; en esa vertiente, son relevantes las reflexiones acerca de este tema de los ministros que nos visitaron, y la declaración suscrita como resultado de los trabajos realizados.

En los albores de una nueva era, no sólo por el inicio del siglo, sino por el cambio poblacional que se aprecia en el país, resulta esencial en los ejercicios de diagnóstico y planeación sobre el curso que deberán seguir las políticas públicas en materia de salud. En efecto, la tasa de natalidad ha presentado disminución constante, en tanto que la esperanza promedio de vida también muestra elevación. El perfil de la

pirámide poblacional está cambiando y, por tanto, debemos prepararnos para mantener la cobertura de salud para el sector infantil que dejará de figurar como el rango más preocupante de nuestra demografía —en razón de su otrora crecimiento acelerado— y, también, es preciso alentar el desarrollo adecuado de los servicios que requerirán los adultos de la llamada tercera edad. En este sentido, la demanda de la población en materia de salud cambiará de acentos o, más bien, los diversificará en cuanto a su intensidad por rubros de atención.

Este conocimiento nos invita a que las actividades de promoción de la salud tengan horizontes precisos; es decir, que la información disponible y el diagnóstico que es posible a partir de ella se aprovechen a cabalidad para planear las acciones del sector. Es necesario alentar las acciones disuasivas del surgimiento de las enfermedades con base en el perfil demográfico del país.

Estamos, pues, ante una renovada oportunidad de aplicar el sentido de la planeación a las políticas públicas en dicha materia, a fin de que el desarrollo del país juegue un doble papel en este rubro: preservar la salud para que la creatividad de trabajo de nuestro pueblo se manifieste en todo su potencial, y destinar recursos públicos derivados del crecimiento de la economía nacional para mejorar las condiciones de vida que requiere la promoción de la salud. En sí, un círculo virtuoso a partir de la prioridad que se otorga a la salud de la población.

Ciertamente, en el país tenemos ámbitos disímbolos en el propósito de promover la salud. Por razones de justicia social, un campo básico han sido y serán las condiciones de higiene para la vida, donde contar con agua potable, alcantarillado y drenaje son esenciales; otro es, y continuará siendo, el acceso a los beneficios de la ciencia para prevenir enfermedades, mediante la aplicación universal de las vacunas que permiten erradicar ciertos males infecto-contagiosos; por último, continuará también la educación para la salud, no sólo en los hábitos básicos de higiene personal y colectiva, sino en la generación de patrones de conducta, particularmente alimenticios y de injerencia de sustancias cuyo consumo puede afectar la salud. En estas tres

áreas es necesaria y conveniente la práctica de una activa cooperación internacional.

Al tratarse de la salud de los seres humanos, las fronteras que establecen con claridad la conformación de estados independientes juegan un papel distinto. Ciertamente marcan el ámbito territorial de validez de las autoridades públicas propias y el marco de exclusión de las ajenas, pero en ninguna forma pueden ser obstáculo para alentar la consecución de las mejores condiciones de vida para toda persona. En el caso extremo, la emergencia de salud pública en una zona fronteriza debe atenderse respecto al orden jurídico de los estados implicados, pero con el sentido de salvaguardar el valor de la vida y la preservación de la salud. En tal tenor, es estimulante para México que la quinta versión del diálogo internacional más significativo en materia de promoción de la salud se haya efectuado en nuestro país.

12 de junio de 2000

VOTAR ES TOMAR EL CAMINO DE LA LEY

En dos días más concluirán las campañas electorales de candidatos, partidos y coaliciones en su búsqueda por sufragio popular; el ciudadano habrá tenido frente a sí a las personas y las propuestas para reflexionar sobre quiénes deberán hacerse cargo de las funciones públicas encomendadas constitucionalmente al presidente, por ese medio, con la expresión política de los ciudadanos.

La sociedad está preparada para este gran momento. Más allá de consideración coyuntural, la presencia de cada ciudadano en la casilla, bajo la premisa de que el voto de cada quien vale y pesa igual que el de todos los demás, es la expresión incuestionable de la madurez política de nuestra sociedad y de su confianza en las instituciones electorales que hemos forjado los mexicanos a lo largo de los años. Así, cuando las mujeres y los hombres, con derecho a ello, acudan a votar en cifras de alta participación política, la expresión de los ciudadanos sobre la viabilidad de los cauces institucionales para dilucidar la conducción política de la nación, en un ámbito de pluralidad, será el punto fundamental de orientación colectiva para los actores políticos del proceso y los observadores de otras latitudes.

En el recuento de los días transcurridos, sobresale el sentido de competencia auténtica entre las opciones postuladas por las tres fuerzas políticas de mayor dimensión en el país; ha existido un ánimo permanente por obtener el sufragio ciudadano, a partir de distinguirse ante

los electores y, por ende, ser distinguido como digno beneficiario de las responsabilidades públicas en juego.

En el horizonte se hallan los mandatos ejecutivos y legislativos que permitirán a sus titulares actuar en la dirección de los asuntos de Estado desde la función gubernamental. También resalta que la publicidad y los medios de comunicación han sido método y vehículo para llegar a millones de electores a quienes se procura convencer; al mismo tiempo, la duración de la carrera por el sufragio se percibe cada vez más larga y excesiva, tanto desde la perspectiva del periodo legal de campañas como desde la óptica de las llamadas precampañas, cuya reglamentación seguramente estará en la agenda legislativa del próximo congreso.

En nuestro país, el proceso de evolución política para la consolidación del pluralismo político en la nación se inició desde el gobierno de don Adolfo López Mateos y tuvo un impulso definitivo con la reforma política del presidente López Portillo, en 1977. Cuando don Jesús Reyes Heróles fue el secretario de Gobernación, se inició el tránsito hacia la modernización de nuestro sistema electoral. En 1988, a raíz de la insuficiencia de las instituciones electorales vigentes para afirmar la confianza pública en el desarrollo y resultado del proceso de ese año, surgió una nueva generación de órganos encargados de las cuestiones comiciales, tanto en su preparación y organización como en lo relativo a las impugnaciones de la parte agraviada.

Se trata del origen de una serie de instituciones que se han perfeccionado con la colaboración de todas las fuerzas políticas y la reflexión de todos los espectros en la nación del mosaico de pensamiento y de ideas sobre estas cuestiones. Tenemos un Instituto Federal Electoral con absoluta autonomía respecto a cualquier poder público; esto es adoptar las decisiones que estime más convenientes para el puntual cumplimiento de su función. Para tal fin, existe un sistema de medios de impugnación que somete, en forma integral, a la autoridad electoral y a los partidos políticos, para el cumplimiento puntual de la ley. Ambas instituciones han sido integradas —me refero a la designación de quienes conforman el Consejo General y las

salas superior y regionales— con el consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, en 1996. Éstos son los órganos que se responsabilizaron de la elección federal de 1997: entonces cumplieron. Por ello, no hay duda alguna, lo harán nuevamente con el país el día de la jornada electoral y en ocasiones subsiguientes. Estas instituciones, en mi opinión, no pueden apreciarse sin valorar lo ya realizado, ni con el criterio de aprobación cuando actúan conforme a determinada percepción política o de desaprobación cuando lo hacen en otro sentido. En este rubro, la congruencia es sinónimo de serenidad y de respeto a la autoridad misma; dichos organismos lo han sabido acreditar a suficiencia.

Nuestra cita con el voto es el domingo venidero: los partidos y sus candidatos han hecho el trabajo político que les corresponde; las instituciones con funciones electorales han realizado las actividades que la ley ordena; cientos de miles de mexicanos actuarán como funcionarios de casilla. Todos tienen un objetivo común: vivir en democracia. Más allá de cualquier preferencia política, todos están de acuerdo en que la manifestación del voto popular, libre y secreto, constituye el camino del civismo para decidir quiénes asumen tareas públicas, con qué planteamientos y en el marco de qué configuración específica de los frenos y contrapesos establecidos por la Carta Magna para el control orgánico de los poderes.

Es la cita con la expresión de la soberanía popular: el pueblo, como titular de la capacidad política del Estado, definirá lo que le compete. Al hacerlo, el mensaje compartido por todos los ciudadanos que acudirán a votar será de la mayor relevancia: la legitimidad del proceso electoral para dar cauce a la decisión política fundamental que cada uno tomará. En ello, habrá una consideración suprapartidaria, pues cada quien podrá elegir la opción que mejor le parezca, pero todos a la vez votarán por el cauce de la ley para dirimir a quién le corresponde la representación de los intereses públicos.

El voto ciudadano compromete a la autoridad a actuar con estricto apego a la legalidad, y ésta, a su vez, responsabiliza a los partidos y

candidatos a conducirse por el cauce de la ley. Se trata de la norma del Estado Democrático de Derecho: acatar la ley. Ésta nos obliga a todos por igual; es el compromiso de todos, previo e implícito, de someterse con fidelidad a la expresión de la voluntad popular.

26 de junio de 2000

HACIA EL NUEVO CONGRESO

En 1997, el resultado electoral estableció que ningún grupo parlamentario tuviera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; el PRI ha sido la fracción con el mayor número de representantes en ese órgano colegiado, pero la suma de los grupos integrados por el PRD, el PAN, el PVEM y el PT rebasan la dimensión del agrupamiento de legisladores priistas. En la Cámara de Senadores —cuya renovación sólo fue parcial en ese año, puesto que únicamente se eligieron los 32 senadores de lista nacional por el principio de representación proporcional— la mayoría absoluta permaneció en el grupo parlamentario del PRI. En adición, el presidente de la república, emanado de las filas priistas, establecía el panorama del balance de las fuerzas políticas en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales. Puede decirse que en estos últimos tres años hemos vivido situaciones sin precedente en ese ámbito de la acción política, como puede ilustrarlo la aprobación de los decretos del presupuesto de egresos para 1998, 1999 y, sobre todo, 2000. Es decir, en un asunto que legalmente tiene término para su resolución, a riesgo de generar una crisis financiera, la negociación y la construcción de entendimientos llegó en las tres ocasiones a la tensión, el riesgo y la solución en el límite del tiempo posible para actuar.

Resulta interesante recordar estos precedentes inmediatos porque, justo en ese contexto de consideraciones, el electorado nacional decidió la integración del próximo congreso federal con dos características

básicas: el ejecutivo federal no tiene —a partir de los diputados y senadores de la coalición que lo postuló— mayoría absoluta en ninguna de las cámaras, y ninguna formación partidaria tendrá, por sí misma, esa mayoría absoluta.

Cuando, en la sala superior del Tribunal Electoral, todavía están pendientes por resolverse los recursos de reconsideración interpuestos en relación con los comicios de diputados y senadores —y en espera de la asignación de curules y de escaños de representación proporcional que hará el Consejo General del IFE— es posible suponer que en la Cámara de Diputados habrá 222 legisladores de la coalición PAN-PVEM, 210 del PRI y 68 de la alianza PRD-PT-CD-PNS-PAS; en tanto que en el senado de la república habrá 60 representantes del PRI, 51 del PAN-PVEM y 17 del PRD. Es obligado, entonces, el trabajo de construcción de entendimientos y de acuerdos para la adopción de disposiciones que darán forma a la voluntad mayoritaria de los integrantes del Congreso de la Unión.

Hay, desde luego, una cuestión adicional: el PRI será el partido de oposición dentro de nuestro sistema presidencial. Si bien, éste funge como oposición en diez congresos estatales y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la condición de serlo en el ámbito de las instituciones públicas nacionales entraña una circunstancia nueva. El pueblo no le otorgó la responsabilidad presidencial a Francisco Labastida, pero sí optó por conferir una representación amplia al PRI en el Poder Legislativo de la Unión. He ahí un par de conductas incongruentes entre sí y, quizá, más de un significado implícito, entre los que es preciso ubicar el mandato sobre el ejercicio de las tareas de control y equilibrio de poderes con el próximo ejecutivo federal.

Para el cumplimiento de las funciones de freno y contrapeso del Poder Ejecutivo, en el congreso se depositan diversas funciones:

- La legislativa: a través de su participación en el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución y mediante el ejercicio de emitir normas jurídicas generales en las materias de su competencia.

- La fiscalización: a través de la revisión de la cuenta pública por la Cámara de Diputados; la recepción de documentos e informes variados sobre la marcha de los asuntos públicos o la construcción de comisiones de investigación sobre el financiamiento de entidades de la administración federal.
- La jurisdiccional: en el ámbito de la declaración de procedencia para el caso de acusación penal a un funcionario protegido por la Constitución o en el caso de la sustanciación y resolución de los casos de denuncia de juicio político.
- La deliberativa: en la realización de los debates de los asuntos que interesan a la nación y que no necesariamente sean objeto de una propuesta de reforma legislativa, a fin de apreciar el punto de vista de las diversas opciones electorales en el seno de la representación social. Será a partir del ejercicio de estas tareas como el Poder Legislativo Federal dará cauce a la expresión de su pluralidad en la conducción de los asuntos de trascendencia para la república.

Es preciso afirmar que los análisis preliminares de la jornada comicial arrojan elementos suficientes para apreciar el ejercicio de una votación diferenciada evidente en un número importante de distritos. Los electores estarán atentos al desempeño de las relaciones entre el ejecutivo federal y el congreso, toda vez que queda implícito en su mandato exigencia de que cada extremo de ese eje para la toma de decisiones gubernamentales no sólo reconozca al otro, sino que cada cual ejerza sus atribuciones a plenitud con el orden constitucional. Será, pues, esencial el trabajo político de los grupos parlamentarios y del presidente electo con los mismos, particularmente por el hecho de que la votación de este último entraña un mandato, pero con el respaldo de poco menos de 42% de los ciudadanos que acudieron a las urnas.

Habrà, desde luego, un número muy relevante de planteamientos que tengan vinculación con el ejercicio cotidiano de las funciones legislativa ordinaria y deliberativa, es decir, el debate y la votación de asuntos para

revisar las normas jurídicas que rigen nuestra convivencia. Sin demérito de ellos, especial atención colocará el país a las propuestas de modificación de la Constitución. Algunos, incluso, hablan de una nueva Carta Magna.

Es sabido que el poder revisor de la Constitución requiere el concurso de mayorías calificadas (dos terceras partes) en los plenos de la Cámara de Diputados y del Senado, así como del voto favorable de más de la mitad de las legislaturas de los estados (mínimo 16). Ya por previsión del artículo 54 de la ley fundamental, ninguna formación partidaria puede contar con más de 300 diputados, de tal forma que las adecuaciones al orden constitucional requieran el acuerdo de dos o más fuerzas políticas. Hoy, esa regla y el resultado electoral acentúan la necesidad de analizar con sumo cuidado la actitud de todos los grupos parlamentarios ante los temas nacionales que impliquen reflexiones de esta naturaleza.

En concreto, el reto es caminar con escrupuloso apego al orden normativo vigente y sopesar cuáles son las decisiones políticas donde el acuerdo presente forme parte de las características esenciales del gobierno mexicano: separación Estado-Iglesia; derechos de los trabajadores y autonomía sindical; función social de la propiedad; organización federal para atender las responsabilidades públicas; educación laica y como deber público de justicia social, entre otras. En otras palabras, la ubicación de las definiciones estatales que cruzan el espectro partidario y se erigen en normas de identidad del Estado nacional.

Pienso que, en mucho, los debates de la pluralidad que se expresa, y continuará haciéndolo en el Congreso de la Unión, no serán en torno a las determinaciones fundamentales de una nación, sino sobre su conducción actual a partir de principios que concitan el asentimiento colectivo y transpartidario.

14 de agosto de 2000

REFORMA

No se puede ignorar un tema que atrajo la atención en los últimos años y ahora nuevamente suscita interés por su significado y alcances: la reforma del Estado. Un respetable grupo de personas aporta puntos de vista y sugerencias que, de entrada, por ser un ejercicio del pensamiento, merece consideración. La intensa dinámica de las sociedades contemporáneas, las transformaciones del mundo, la magnitud de los retos sociales, son tan sólo una muestra de la necesidad de hacer viables y conducibles las oportunidades de la colectividad.

Ciertamente son muchos y profundos los ángulos que el tema lleva en sí mismo. Me parece que la referencia *reforma del Estado* es una manera de expresar un marco conceptual o una agenda sobre las manifestaciones más importantes en lo político y lo social, de nueva cuenta, para asegurar nuestra continuidad y viabilidad como nación. Esto, sin ignorar las evoluciones universales porque, en todo caso, los componentes esenciales, los elementos constitutivos, las líneas centrales que definen el gran andamiaje estadual son inmutables.

Es probable que, de ese ejercicio de análisis, surja una síntesis o una propuesta que para trascender tendría que pasar por el debate de ideas entre los partidos políticos, particularmente en el Congreso de la Unión y en los congresos de los estados.

El tema no es menor cuando se trata de la persona (ser humano) como gran protagonista de la escena política o de la sociedad como des-

tino indispensable de convivencia colectiva, o bien, de la expresión más completa y, hoy por hoy, mejor acabada e integral en la figura del Estado contemporáneo. Un viejo maestro de la universidad queretana decía que, antes que nada, el Estado es un *ente de cultura*; cierto, es la más completa y elevada forma de organización política a partir de una Constitución que, valga la redundancia, lo constituye. De ahí que los planteamientos de fondo tengan que verse a partir de la reforma que, con gran acierto, previó el Constituyente de Querétaro.

Sería deseable que toda propuesta o toda aportación en este horizonte se dé en sintonía con las más sentidas aspiraciones populares; con un perfil de alto contenido social y sentido democrático en la connotación del artículo tercero de la Carta Magna. Recordemos que la vigente Constitución de 1917 tiene, entre otras notas distintivas, originalidad que no sólo descansa en la incorporación de los derechos sociales, sino esencialmente en la inserción del sentir en su texto —reflejo real de lo que el pueblo quería— que deriva de su fidelidad a la propuesta popular. El torrente histórico de los mexicanos y las mutaciones del mundo de hoy van de la mano con los cambios constitucionales.

Nuestra Carta Magna actual no ha envejecido; ahí están los puntos de referencia políticos y sociales, en mi opinión, irreductibles. De tal modo, la sintonía social se logra a través de, por ejemplo: la relación y equilibrio entre los poderes; continuidad y profundidad en prácticas federalistas; impulso al municipio; ataque a la pobreza; apuntalamiento de los partidos, insustituibles en un sistema político estructurado así; equilibrio entre los factores de la producción, sindicalismo, derechos del trabajador; derechos humanos y sociales; afirmación de la soberanía; apuntalamiento de vías para ampliar la educación, la salud y la alimentación; sistema presidencial y los nuevos escenarios del órgano legislativo.

Ser y modo de ser, lo fáctico y lo ideal, su aproximación, su retroalimentación, constituyen el horizonte estadual de ayer, de hoy y de mañana; por eso ninguna aportación puede desdeñarse, menos cuando se refiere al Estado. Se puede coincidir o disentir, lo que no cabe es ignorar la relevancia del tema en comento.

La experiencia histórica acredita los resultados trágicos cuando se abandonan los principios esenciales que nos dimos como nación, así como lo inoperante del sistema normativo cuando no encuentra correspondencia con la realidad. Apuntaba el escritor argentino José Manuel Estrada: “Las fantasías políticas son pecados que no purgan los teorizadores sino los pueblos”.¹ Eso dibuja el tamaño de la responsabilidad al abordar los grandes temas del Estado y, por ende, de la Constitución.

El constitucionalismo social que es soporte del Estado mexicano no surge de un programa; sus floraciones históricas son resultado de contradicciones y alianzas, a veces imprevisibles; es respuesta y proyecto, nacido de un consenso, de un gran acuerdo político, acaso el más importante de nuestra historia. La Carta Magna, basamento del Estado, es raíz y salto; los constituyentes pusieron en ella respeto a nuestra forja histórica y sabia previsión. En esa original conjugación de los supremos valores de libertad y justicia, es sostenido el horizonte nacional y la vocación segura de nuestra soberanía.

Independientemente de convicciones ideológicas o pertenencias partidistas, vivimos una democracia y estamos en medio de su dialéctica. La Constitución no pierde su capacidad para actualizarse y en ello cobrar nueva vitalidad; dentro de las decisiones fundamentales vive su propia reformabilidad, concedida a sí misma, como producto histórico, valor político y afirmación de compromiso perenne con el Estado de Derecho.

Ninguna generación, dice la doctrina, tiene derecho a imponer su voluntad a las generaciones que le suceden. Para ser útil, una constitución ha de adaptarse a las mutaciones sociales: los principios permanecen, las estrategias cambian. Por eso la Constitución es plataforma para catapultar transformaciones.

28 de agosto de 2000

¹ La versión original fue publicada en 1899 por Librería del Colegio, de Pedro Igón y Cía, en Buenos Aires. Actualmente puede encontrarse una versión digital en la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, de 2011.

PRIVILEGIUM

En su etimología, la voz “privilegio” lleva la carga del significado hoy imperante: condición excepcional de que goza alguien por determinada circunstancia. Son las normas o leyes que rigen, con carácter de excepcionalidad, para algunos de los integrantes de la comunidad.

Nuestra Constitución, en su artículo 13, establece el principio de la igualdad de todos ante la ley, a partir de prohibir la emisión de leyes privativas, de ordenamientos jurídicos para unos cuantos y no como normas generales de aplicación a toda persona cuya conducta corresponda a la hipótesis capaz de generar determinadas consecuencias legales. Sin demérito de esa previsión de igualdad —sobre la base de que la Constitución establece un orden normativo congruente y cuya apreciación e interpretación debe hacerse a partir de la totalidad de sus preceptos— en la propia ley fundamental aparece una serie de excepciones al principio citado, es decir, se trata de privilegios autorizados por los órganos, originario o derivado, que han dictado legítimamente las normas constitucionales.

En el establecimiento de esas disposiciones de naturaleza extraordinaria, en un Estado Democrático de Derecho se aspira, por lo menos, a colmar dos requisitos: la excepción para garantizar el desempeño de una función de interés público y fijarse en forma tal que no resulte rechazable para la sociedad. En el artículo constitucional citado pervive, por ejemplo, el “fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina

militar”, al haberse considerado que los particulares deberes de quienes forman parte del ejército, la armada y la fuerza aérea del país justifican su sujeción a reglas que son diferentes, por lo estrictas, y tienen sanciones más severas que las emitidas para los civiles.

Los otros casos de previsiones para establecer un *privilegium* se vinculan de lleno al fenómeno del poder político, sea desde la perspectiva del acceso al mismo o de su ejercicio. Es una cuestión vinculada a la superación del Estado absolutista y la incorporación de la división de poderes como garantía orgánica constitucional de las libertades individuales y los derechos de las personas. En la conformación de las reglas modernas para ejercer el poder público, los frenos y contrapesos difundidos por John Locke y el barón de Montesquieu, a partir de la asignación de atribuciones a los órganos del Estado, tuvieron en su origen y mantienen la virtud de dar cauces limitados y ciertos —conocidos por todos— a la capacidad de acción de quienes actúan en esas instancias.

Quien conozca un poco de la naturaleza humana sabe de las pasiones y enconos que pueden producirse en torno al poder político, las posibilidades que confiere su acción transformadora; incluso en contra de las voluntades de quienes no puedan evitarlo legítimamente, despiertan comportamientos exaltados. Al estar de por medio el poder, la hipótesis de que alguien abuse de él no puede tenerse por descartada. ¿Dónde se manifiesta la lucha por éste? En las dos esferas mencionadas: reglas para acceder a él y normas para ejercerlo.

Ahora bien, en un esquema simple de acciones de gobierno y normas para su control en términos de ley, el Poder Ejecutivo realiza el mayor cúmulo de las primeras, y los poderes Legislativo y Judicial llevan a la práctica —como datos característicos de su encargo— las segundas: uno a partir de las funciones legislativa (al futuro), deliberativa (al presente) y fiscalizadora (al pasado); otro mediante el conocimiento y resolución de los casos controvertidos de aplicación particular de las normas generales a los casos concretos.

Por ello, justo en este contexto, los legisladores gozan de un privilegio irrepetible para otro funcionario público: “Son inviolables —léase

inmunidad permanente e incluso impunidad— por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvencidos por ellas” (artículo 61 constitucional). ¿Un exceso? No. Una protección para el cumplimiento de la función. Si ha sido norma garante de las libertades del parlamentario antes de la aparición, florecimiento y consolidación de un sistema de partidos, para hacer posible el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos, con más razón lo es en un medio donde la pluralidad política es hoy el mandato fundamental del electorado.

Existen otros privilegios torales para proteger la función pública mediante la tutela de la situación jurídica de quien o quienes —no sólo legisladores— la tienen encomendada: la autorización especial para proceder penalmente en su contra (declaración de procedencia de la Cámara de Diputados) y el procedimiento a cargo del congreso para determinar la existencia y, en su caso, sanción de faltas en contra del interés público (juicio político).

En su caso, ante las consecuencias que las facultades investigadoras del Ministerio Público, subordinado al Poder Ejecutivo —y su acción ante la autoridad judicial para obtener una orden de aprehensión y la sujeción a proceso penal de los individuos, además de tratarse de un número limitado de funcionarios públicos— la Constitución ha querido que la autorización para que alguno de ellos quede a disposición del juez de la causa esté a cargo de la Cámara de Diputados, a fin de que en ese ámbito de voluntades colegiadas y responsabilidad política pueda determinarse lo conducente.

No se trata de un juicio o del conocimiento de la conducta presuntamente delictiva para determinar si resulta punible. Sólo se aspira a la constatación de si el acto u omisión atribuidos fueron materia de la conducta del denunciado, o si el comportamiento que se le imputa es constitutivo de delito y si existen elementos para colegir que el funcionario incurrió en alguna falta. Al prevenir una acción contra la libertad de un servidor público, estamos ante previsiones que tutelan el cabal ejercicio de la función sin que un órgano ajeno a las investigaciones que

dan origen al ejercicio de la acción penal conozca y otorgue su anuencia para el procedimiento de impartición de justicia. En nuestro país, incluso, es tan amplia la previsión para evitar injerencias indebidas en el desempeño de ciertos funcionarios que, en caso de considerarse la flagrancia en la presunta conducta delictiva, no puede procederse a la afectación de la libertad sin el conocimiento y autorización de la Cámara de Diputados. Entre los valores de la libertad para el cumplimiento de la función y la procuración e impartición de justicia, la Norma Suprema salvaguarda el primero y procede al ejercicio de la segunda cuando hay un voto mayoritario para realizarse de inmediato, sobre la base de que las acusaciones no son infundadas, inverosímiles o basadas en intereses ajenos a los de dar a cada quien lo suyo.

En el otro caso (la comisión de faltas que atentan contra los intereses fundamentales y el buen despacho de los asuntos públicos), el procedimiento es eminentemente político: la denuncia, integración de la causa y la resolución de acusar o no, competen a la Cámara de Diputados. Esto, en tanto el juicio de fondo sobre la acusación que haga dicha Cámara, corresponda al Senado (el cual debe resolver con una mayoría calificada de dos tercios de los miembros presentes en la sesión correspondiente). Las sanciones son la destitución y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos por el tiempo que se disponga.

El fuero constitucional, en su expresión genuina, es garantía para la expresión libre de las ideas y del pensamiento en el verdadero y limpio ejercicio de las tareas políticas. Los procedimientos para autorizar el enjuiciamiento penal de ciertos funcionarios o legisladores y para juzgarlos por faltas oficiales son producto de la historia y tienen objetivos precisos: proteger la función y determinar el ámbito de responsabilidad oficial de los altos servidores públicos. Para eliminarlos, modificarlos o sustituirlos, cabe reflexionar a fondo sobre esos objetivos.

11 de septiembre de 2000

LA CLÁUSULA DE GOVERNABILIDAD

El pasado viernes se instaló la Segunda Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el periodo 2000-2003, con una conformación eminentemente plural (22 diputados del PRD, 21 del PAN, 16 del PRI, 4 del PVEM y 3 de DS), a raíz de la resolución dada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que revocó las determinaciones del Tribunal Electoral del Distrito Federal y del Instituto Electoral del Distrito Federal. Mediante éstas se daba sustento a la aplicación de la llamada cláusula de gobernabilidad en la integración del órgano legislativo de la capital de la república.

Como un sinnúmero de cuestiones jurídicas, la que falló el máximo órgano nacional electoral de carácter jurisdiccional merecía opiniones encontradas. La decisión fue dividida: el magistrado José de Jesús Orozco, quien actuó como ponente del proyecto que dio origen a la deliberación y al voto de sus pares, así como el magistrado Eloy Fuentes Cerda estimaron que procedía confirmar lo actuado en otras instancias y sostener la aplicación de la cláusula de gobernabilidad en la asignación de diputaciones de representación proporcional. Por su parte, los magistrados Berta Alfonsina Navarro, Fernando Ojesto, Leonel Castillo, Mauro Reyes Zapata y el presidente de la Sala, José Luis de la Peza, argumentaron en contra del proyecto y resolvieron que no se producían las condiciones para llevar a cabo una asignación extraordinaria de curules a la Alianza por el Cambio,

a fin de que lograra un total de 34 diputados en el órgano legislativo de la ciudad de México.

Más allá de la pasión política y su reflejo en las apreciaciones de diferentes actores partidarios en esta cuestión, el hecho de que en un órgano colegiado se produzca una decisión con votación dividida sugiere que el asunto es, ante todo, complejo, y merece más de una óptica de apreciación; es decir, se trata de un tema discutible que requiere de la interpretación de la Constitución y de otras disposiciones legales.

Actualmente, el párrafo tercero del artículo 122 constitucional señala:

La asamblea legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalan esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

En el apartado c, base primera, fracción III de este precepto, se prescribe que el citado estatuto del Distrito Federal deberá sujetarse a una regla particular para la asignación de los diputados de representación proporcional:

Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea.

Es decir, se prevén dos circunstancias diversas: la conformación de la asamblea por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional y la aplicación de la llamada cláusula de gobernabilidad para la asignación de las curules de representación proporcional si se producen los supuestos ahí señalados. Lo ordinario es la integración de ese cuerpo colegiado con base en los diputados electos por mayoría y por representa-

ción proporcional; mientras lo extraordinario es que algún partido reúna elementos especiales para la construcción de una mayoría artificial, puesto que no es resultado directo de la expresión del voto.

Es conocido que en los comicios recientes en el Distrito Federal los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México concertaron una coalición, como ocurrió en los comicios federales. En virtud de esto, pactaron que en caso de que el PAN obtuviera 35% de los votos (prácticamente así sucedió), un total de 9 puntos se considerarían como la votación efectiva del PVEM. Por ello, el PAN habría obtenido 26% del sufragio y no 30%, al que se refiere la norma constitucional. Así, si bien el PAN obtuvo el mayor número de constancias de mayoría, la cuestión era dilucidar si el requisito de porcentaje mínimo de votación, que no obtuvo por sí mismo, debía mover a la interpretación de que bastaba obtenerlo como coalición de partidos, dado que esa forma de participación en los comicios está autorizada por la ley.

Para arribar a sus respectivas conclusiones, los magistrados ubicados en la minoría sustentaron, entre otros razonamientos, que al permitirse la competencia electoral sobre la base de una coalición, ésta recibe el tratamiento que el orden jurídico confiere a los partidos, salvo la existencia de una limitación expresa que lo impida. Así, el pensamiento fue que la cláusula era aplicable a toda fuerza o formación política que hubiera registrado candidatos, sea como partido o como coalición.

En cambio, los magistrados que formaron mayoría para el fallo emitido argumentaron, entre otros razonamientos, que la bonificación extraordinaria de curules de la cláusula aludida merecía una interpretación estricta en cuanto a la expresión de “partido político que obtenga por sí mismo”, pues el sistema natural de integración de la asamblea busca reflejar en la mejor medida posible la voluntad popular; de tal suerte que la expresión de sufragios a los partidos y coaliciones corresponda al porcentaje de su representación.

En ese sentido, sin descartar que la cláusula de gobernabilidad obedece a la intención de conformar una mayoría para que la asamblea pueda adoptar ciertas determinaciones propias de su funcionamiento,

la norma que altera el efecto que aspira a compaginar el porcentaje de votación con el de representación sólo debe aplicarse si se dan en forma precisa y exacta los supuestos constitucionales: un solo partido, y no varios, que tenga el mayor número de constancias y que obtenga 30% de la votación, como mínimo. Si falta uno de los requisitos, no procede su aplicación.

En la capital de la república se viven tiempos, desde hace por lo menos doce años, de pluralidad política. La cláusula de gobernabilidad constituye una institución antitética de la pluralidad al configurar una mayoría en forma artificial, y no por efecto directo de los votos; de tal modo, es impugnada por muchos como antidemocrática y precluyente de la negociación y el entendimiento políticos. Llama la atención que quienes pretendían su aplicación y formularon declaraciones sobre hipotéticas denuncias de juicio político a los miembros del Tribunal Electoral, hace algunos años impugnaron la cláusula ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Mejor no caer en los exabruptos. En la misma sesión donde se resolvía esta cuestión, los juicios de revisión constitucional electoral del PRD y del PAN contra la elección del distrito 18 de Sonora privaban al PRI del diputado electo que le daría la mayoría absoluta en el congreso de Sonora, y no habría que interpretar ninguna intencionalidad política. Simplemente, se aplicó la ley.

15 de septiembre de 2000

EQUILIBRIO

En la Constitución mexicana se halla inscrita la decisión fundamental de organizar el gobierno en un sistema presidencial o establecimiento de las magistraturas ejecutiva y legislativas con base en la participación de la voluntad popular en comicios constitucionales. Los diputados y los senadores tienen un mandato que emana de los sufragios en el ámbito de su postulación (distrital, de entidad federativa, de circunscripción o nacional, según el caso), y el ejecutivo federal cuenta con un mandato propio, a partir de los votos que permitieron alcanzar el mayor número de los emitidos para elegir al titular de esa función; es decir, ambos poderes provienen de una elección directa. Así, dentro de las dos técnicas constitucionales fundamentales para configurar el principio de la separación de poderes en un Estado, México no abrazó el sistema parlamentario. Por ello, los frenos y contrapesos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo se producen en un contexto de acentuada separación de mandatos, de competencias y de responsabilidades.

Por el desarrollo político del sistema de partidos en nuestro país a lo largo del siglo xx, la coincidencia en la filiación política entre la mayoría de los integrantes de las cámaras del congreso federal y el presidente de la república tuvo como resultado una operación tenue del sistema de frenos y contrapesos. Desde la identidad plena de propósitos hasta la cuidadosa edificación de entendimientos con los legisladores de su partido, que alentaron los titulares del Ejecutivo de la Unión, la percepción

pública generalizada fue la identidad partidaria ante las propuestas para la nación que emanaban del liderazgo natural del partido en el presidente de la república. A partir del 1 de diciembre entrante esa percepción entrará en una etapa distinta —por lo menos en cuanto a la insuficiencia de los votos de las bancadas panistas en la Cámara de Diputados y en el Senado— para lograr la aprobación de las propuestas del presidente electo o la adopción de votaciones conforme con la orientación de éste en el ejercicio de funciones de fiscalización o jurisdiccionales por dicha asamblea de representación popular.

Sin demérito de la actuación preponderante de los partidos en nuestro sistema político contemporáneo, la organización del ejercicio del poder público descansa en la naturaleza misma de las magistraturas que establece la Carta Magna. El funcionamiento adecuado de las instituciones públicas de carácter político requiere que cada una de ellas pueda desplegar a cabalidad sus encargos.

Vamos a vivir, pronto, tiempos políticos nuevos en las relaciones entre el congreso y la presidencia. La composición plural de las cámaras, el hecho de que ningún partido tenga la mayoría absoluta en cualquiera de esas asambleas, son factores que pueden conjugarse para la discusión y sus consecuencias en el cumplimiento de diversas tareas públicas de orden ejecutivo. Parece que el resultado de los comicios de julio pasado indica el balance específico que partidos y funcionarios públicos de elección popular deben analizar y, en su caso, asumir y sostener: los ciudadanos votaron por un ejercicio de poder sujeto a controles (mayoría relativa para el presidente electo y pluralidad en el Congreso) y por la articulación de un diálogo constructivo entre fuerzas políticas por el bien del desarrollo de la nación. Esto implica el deber de trabajar en armonía dentro de la diversidad de la preferencia de los ciudadanos; el saldo es ausencia de una corriente imperante y ello obliga a la búsqueda de entendimientos viables. En resumen, se votó por una actuación con base en la noción del equilibrio.

En la actividad de los poderes que dan contenido a esa noción, la composición política de los órganos Legislativo y Ejecutivo compelen a

un desempeño mayormente acentuado de esa idea: buscar el contrapeso entre los planteamientos propuestos en las campañas de cada quien y la posibilidad real de su transformación en normas jurídicas y en decisiones políticas de gobierno; también, buscar el equilibrio en el desempeño que a cada poder corresponde en la determinación de la orientación fundamental de los asuntos públicos.

Para la generalidad de los habitantes del país, el interés colectivo común es el bienestar de la república y la buena marcha de los asuntos que a todos nos atañen. En ese sentido, la valoración del desempeño de los titulares de mandatos electorales se hará con base en los resultados arrojados por sus respectivas gestiones, de acuerdo con las características de sus encargos: el Poder Ejecutivo dirige al cumplir las leyes y los programas de desarrollo derivados del plan nacional correspondiente, lo cual entraña la expresión coloquial de que gobierna la mayoría del tiempo; en tanto, el Poder Legislativo administra mediante la expedición y reforma de las leyes (normas generales), la aprobación de los instrumentos de finanzas públicas (ley de ingresos y presupuesto de egresos) y el control de la gestión pública, fundamentalmente presidencial (dictamen de la cuenta pública y análisis del informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo), ello implica la referencia —también coloquial— de que gobierna alguna parte del tiempo.

En la mente del ciudadano, se trata de percepciones muy sólidas para extraer conclusiones sobre lo que corresponde a cada órgano depositario de poder público; así como las nociones de equilibrio y colaboración o de confrontación y obstrucción implicadas.

En la historia de nuestro país, el Constituyente de 1856-1857 decidió establecer un Poder Legislativo Unicameral, por razones políticas complejas que hoy no pretendo recapitular, cuya actuación devino en un clima no sólo de división de poderes sino de confrontación y expectativa de sumisión del Poder Ejecutivo al Legislativo. Se perdió la noción de equilibrio después del triunfo de la república en 1867, ya que se tenía la convicción de que los secretarios de despacho podrían pasar más tiempo sujetos a los requerimientos del congreso que en el desempeño

de sus encomiendas, al grado de que el presidente Benito Juárez emitió en ese mismo año la famosa convocatoria que planteaba consultar a los ciudadanos su parecer sobre la restauración del bicameralismo al llevarse a cabo los comicios federales de ese año. Años más tarde, en 1874, y con base en la iniciativa de Sebastián Lerdo de Tejada —para los estudiosos el presidente que mejor ha conocido, en la teoría y la práctica, la mecánica política y constitucional de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo— el Senado volvió a formar parte de las instituciones legislativas de la república. A la confrontación de aquella época correspondió una reforma constitucional en un país que había asegurado la ruta liberal con la expedición y entrada en vigor de la legislación de la reforma; se hizo el cambio político, económico y social a través de las leyes y se restauró el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Hoy cabe avanzar con cautela al nuevo tiempo de las relaciones entre ambos, sobre la base de la realidad de los mandatos políticos conferidos y su significado: equilibrios para el ejercicio de las responsabilidades públicas. Cumplir funciones con la certeza de que el pueblo evalúa de acuerdo con su percepción de la naturaleza de cada encargo. Habrá que encontrar los márgenes de la colaboración y de la discrepancia, sin que ello entrañe sacrificar convicciones políticas ni obstaculizar la buena marcha de los asuntos públicos.

23 de octubre de 2000

DECIDIR EL DERECHO

En la lucha de los pueblos por la supresión del absolutismo monárquico que estimuló los movimientos a favor de las libertades del hombre y del ciudadano, además del advenimiento de la edad moderna, resurge —con una concepción firme de los límites de los órganos depositarios del poder público para hacer del Estado de Derecho el cauce obligado de la autoridad— el sentido civilizado de las magistraturas encargadas de la impartición de justicia o, fraseado de otra forma, de quienes tienen la responsabilidad de decidir el derecho aplicable al caso concreto. Terminaba la confusión de la función judicial en la persona del monarca, de tal suerte que sus atribuciones ejecutivas y de otros órganos de similar naturaleza quedaban sujetas al conocimiento, análisis y determinación de otro poder público encargado de realizar las tareas jurisdiccionales del Estado.

Ya en los tiempos de la república romana, y de su derecho público, surgió la función estatal de impartir justicia como un elemento indispensable de la convivencia pacífica en la comunidad, es decir, superaron con celeridad la etapa de búsqueda y afirmación de justicia con base en la mano propia. De tal forma, el agravio sufrido, el daño recibido o el perjuicio infringido no quedaban al impulso y criterio, sino que debían ser conocidos por una instancia ajena, competente (en su doble sentido de capacidad profesional para actuar y de atribución para hacerlo) y, desde luego, imparcial. Es claro que la ley puede ser o es conocida por la

víctima de la conducta carente de sustento normativo, pero ello no basta; se requiere que un tercero, investido de la potestad correspondiente, sea informado de la cuestión y requerido para actuar. Su intervención y resolución, por la función estatal que ello implica, gozan de las características de obligatoriedad para las partes y del eventual ejercicio de la creación legítima.

En los sistemas jurídicos contemporáneos, se hallan plenamente enraizados y afirmados los principios de la impartición de justicia por parte del poder público; y como función estatal esencial y de la asignación de las responsabilidades jurisdiccionales a un específico poder del Estado que actúa con base en el orden jurídico y es independiente de los demás poderes u órganos de gobierno. El caso de México no es la excepción, al grado de que esas premisas constituyen elementos indispensables de análisis para apreciar el imperio de la legalidad en las relaciones cotidianas de toda índole entre el poder público y los gobernados.

En nuestro país no existe realmente la percepción de que estemos ayunos de ordenamientos legales; en realidad, es socorrida la apreciación contraria: hay leyes, pero su aplicación es lo que preocupa. En ese aspecto, es fundamental la organización y la actuación del Poder Judicial dado que, en última instancia, es el ámbito encargado de conocer si la ley se ha violado o dejado de aplicar en perjuicio de un individuo y si es necesario dictar una resolución reparadora de la trasgresión al orden normativo.

En el desempeño de la función jurisdiccional, el Poder Judicial de la Federación ocupa una connotación especial. Históricamente, a partir del Acta de Reformas de 1847 y la acción de Mariano Otero, ha conocido no sólo de las controversias ordinarias en el ámbito civil y penal de carácter federal, sino que tiene a su cargo la sustanciación del juicio de amparo por violaciones a las garantías individuales de los gobernados por parte de cualquier autoridad del país. Adicionalmente, con base en la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, fortaleció sus atribuciones en la resolución de las controversias constitucionales (conflictos de competencia entre diferentes órganos y

órdenes depositarios de poder público) y amplió su ámbito de actuación a las acciones de inconstitucionalidad (declaratoria de no conformidad de una norma general federal o local al texto de la Carta Magna). Así, el Poder Judicial de la Federación se erige en el garante último y fundamental del Estado de Derecho.

En el contexto de la reforma aludida, se redujo el número de integrantes y se renovó por entero la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tiempo que se estableció el Consejo de la Judicatura Federal, a fin de que aquélla concentrara su actuación en la impartición de justicia, y ésta asumiera las tareas de administración de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito. A su vez, se profundizaron las premisas para el funcionamiento de la carrera judicial, la cual se rige, de acuerdo con el artículo 100 de la Carta Magna, por los principios de “excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

La tarea de aplicar la ley al caso concreto, en un contexto de controversia, no es una cuestión sencilla, requiere tanto de vocación por el imperio de la ley como de compromiso de servicio público a la comunidad: un apostolado por el derecho. Cabe señalar, con riesgo de equivocarse, que puede haber miembros de la judicatura que no participen de esas cualidades; pero también una mayoría amplísima que reúne esas altas características. En realidad, quienes conozcan a jueces de distrito pueden señalar que son profesionales del derecho con capacidad y talento para el desempeño de sus cargos. En esto juega un papel influyente el sistema de concurso público para ser promovido a la responsabilidad de magistrado.

Como parte de las instituciones del país que permiten el cauce de la convivencia en términos de razonable certidumbre, el aliento del prestigio continuo del sistema de impartición de justicia federal es determinante para que México avance hacia una mayor cultura de la legalidad respecto a la ley; la violación del orden jurídico acarrea consecuencias, es decir, será conocida y sancionada por la autoridad judicial competente e imparcial.

Decir el derecho, como se aprecia, no es una tarea politizada o partidarizada, es una función política en el más alto sentido del término; por ello, el asedio del interés de este tipo puede ser no sólo inconveniente, sino dañino. Ocurre que en la madrugada del 20 de octubre último se incendió un centro nocturno. Ante el trágico suceso, las autoridades administrativas de la demarcación —al hacer la evaluación pública de su actuación como responsables de que los locales de cualquier tipo reúnan condiciones de seguridad y protección civil para la clientela— se refirieron sin sustento a jueces de distrito, cuyos nombres no proporcionan, acerca de que otorgan suspensiones sobre los actos reclamados por los particulares o resoluciones que los amparan en contra de la acción de la autoridad capitalina. Se podría entender, equivocadamente, la existencia de razones extrajurídicas en la actuación de esos jueces.

Afortunadamente, en el comunicado de los jueces de distrito en materia administrativa, con sede en la ciudad de México, ha quedado sin ningún fundamento la tentación desprestigianete sobre el Poder Judicial de la Federación. No había suspensión provisional ni definitiva y menos ejecutoria que amparara a los propietarios del local incendiado. Es necesario respetar y reconocer al Poder Judicial de la Federación, como prueba indispensable de la sumisión de toda autoridad a la ley.

6 de noviembre de 2000

2001

LAS DECISIONES FUNDAMENTALES

De inicio, algo favorable a partir del discurso presidencial del 5 de febrero pasado es que, independientemente de particulares posiciones, se aborde ampliamente el tema de la Constitución, por ser para los mexicanos un asunto del más alto rango.

Las transformaciones vertiginosas que vive el mundo no exceptúan, por supuesto, a la nación mexicana. Nuestra larga travesía enfrenta aguas procelosas, pero para que asegure su continuidad con ruta y horizonte es necesario persistir en la observancia puntual de la Carta Magna por parte de gobernantes y gobernados; de las transformaciones y reformas; de los recios pilares en donde descansa nuestra vertiente constitucional. Ello, sin preocuparnos mucho por lo que ya algunos refieren como *constitucionalitis*.

Es cierto que el contenido de la Constitución por sí solo no transforma las cosas, pero sí en tanto significa el ser y el deber ser del conjunto, y síntesis que representa el Estado, del que todos formamos parte. Éste es, ante todo, un ente de cultura que condensa la naturaleza del ser político hombre-sociedad, que persiste en su fin último que es una vida humana en dignidad en todos los órdenes.

Lo anterior, justifica el escrúpulo con el que se deben abordar los temas constitucionales. Se trata de la Carta Magna; su uso puede explicarse a través de una analogía con la relojería fina, es decir, requiere cuidados de cirugía, pues como citaba el célebre jurista

uruguayo Aníbal Barbagelata: “La ortopedia jurídica, aunque sea constitucional, no remedia la fractura política”.¹ En otras palabras, los puntos cardinales deben ser nítidos.

19 de febrero de 2001

¹ *Apud*, Moya Palencia, Mario (1978). *Temas constitucionales*, UNAM, México, p. 77.

LA PROPUESTA DE LA COCOPA

Si bien, en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos son varias las propuestas de reformas que se formularon a raíz de la suscripción de los acuerdos de San Andrés Sacamchén en materia de derechos y cultura indígenas —de la Cocopa (Comisión de Concordancia y Pacificación), del presidente Zedillo, del PAN y del PVEM—, la primera se presentó en la LVI Legislatura y las otras tres en la posterior; de tal suerte, quedaron en calidad de proyectos sin dictamen público al iniciarse la LVIII Legislatura, hasta que, en el pasado diciembre, el presidente Vicente Fox planteó, de nueva cuenta, el texto elaborado por la Cocopa en 1996. Esta propuesta tiene mayor carácter de iniciativa y, por tanto, debe ser dictaminada, primero, por las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Asuntos Legislativos del Senado de la república.

Una vez que se resolvió la encrucijada de la visita del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) al Congreso de la Unión, es necesario que primero los legisladores federales, y en su momento los locales, reflexionen sobre el contenido y los alcances específicos de esa iniciativa, dentro del proceso de introducción de modificaciones a la Carta Magna. Empieza, entonces, el ejercicio de la responsabilidad legislativa dentro de la posibilidad de otorgar rumbo político al tema de los indígenas; tarea compleja y llena de responsabilidades.

Por mandato del Constituyente de Querétaro, sólo el órgano complejo de legisladores que forman parte de los poderes constituidos puede tomar la jerarquía de Constituyente derivado. Dictaminar esta propuesta implica posiciones políticas con sentido de largo plazo, es decir, en el balance actual de las formaciones partidarias que se que se representan en el congreso federal, las legislaturas locales y sus legítimos intereses en los comicios futuros; más bien, como colocación en el horizonte de una solución viable, armónica con la pluralidad de orígenes étnicos y a favor de la solución de los problemas de la población indígena del país, para tiempos que superan la coyuntura actual.

Son varios los ejes que pueden trazarse para dilucidar el contenido de la iniciativa y comprender sus planteamientos, sobre todo, al aceptar que es producto de la voluntad de conciliación y entendimiento de legisladores con visiones diferenciadas sobre la cuestión indígena; al mismo tiempo, es imperfecta y puede mejorarse como resultado del quehacer.

Un ejemplo para acreditar que se trata de un proyecto que aspira a mayor calidad técnica es que en la propuesta de adición de un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115 constitucional (trata de las facultades de los municipios, en términos de las leyes federales y locales, en materia de desarrollo urbano, reservas ecológicas y asentamientos humanos), se señala textualmente:

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán la participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la Legislación Local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

Al leer el párrafo se percibe una inconsecuencia con la materia de la iniciativa: los indígenas están ausentes. Tal vez se pretendía men-

cionarlos y el deseo, quizá, era enfatizar hacia ellos la indispensable apertura de los procesos de planeación municipal del desarrollo, pero no se hizo. Se entiende que con la redacción propuesta podrán participar, pero no fueron especificados. Parece un olvido atribuible al *errare humanum est*, que obliga a valorar la totalidad de los planteamientos contenidos en la propuesta.

De los varios ejes de análisis, el legislador podría plantearse algunos: la conceptualización de los pueblos indígenas; los sujetos de derecho que se crean; el concepto de libre determinación; los ámbitos en que la voluntad se expresaría como autonomía de los pueblos indígenas; el catálogo de obligaciones del poder público frente a los diversos sujetos de derecho; las disposiciones específicamente electorales. Apuntemos cada uno de esos temas.

En la actualidad, el artículo 4 de la Carta Magna refiere a los pueblos indígenas como el sustento original de la composición pluriétnica de la nación mexicana, pero no otorga alcance específico al concepto *pueblos indígenas*. Se propone que, a partir de la definición contenida en el artículo 1 del convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en la nueva redacción de dicho precepto constitucional se disponga:

Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

El texto anterior no repite lo pactado internacionalmente, es decir, se refiere a los pueblos indígenas como descendientes de quienes habitaban el país en la conquista y que, por tal motivo, mantienen su idiosincrasia, o bien, parte de ella. Esto puede generar incongruencias e inconsistencias, ya que se quiere distinguir a las etnias que moraban el actual territorio nacional al sobrevenir conquista y colonización, sobre

el fundamento de que, al paso del tiempo, preservan, total o parcialmente, instituciones ancestrales que permiten apreciarlas como expresión cultural diferente y propia en el sentido más amplio.

Resalta que el propósito de adaptar el concepto inscrito en el Convenio 169 genera confusiones al fundir las opciones país, o región geográfica del mismo, y espacio territorial en la conquista, colonización o establecimiento de fronteras actuales, en habitar el país antes de que se establecieran los límites. Con la redacción propuesta habría etnias que habitan en los Estados Unidos de América que no tendrían esa connotación al interior del territorio nacional. El intento de conceptualización no resultó feliz.

Al ser México parte del instrumento multilateral referido, nos obliga a tomar las premisas básicas: etnias que habitan el territorio nacional; que descienden de poblaciones remontadas a la conquista o la colonización, y conservan, al menos en parte, instituciones políticas, económicas, sociales y culturales de esos tiempos ancestrales. Una cuestión adicional, la referencia en el pacto a “cualquiera que sea su situación jurídica” parece sobrar al considerar la Carta Magna, porque en su artículo 1 se otorga el régimen de libertades que establece a todo individuo, por el sólo hecho de ser persona.

9 de abril de 2001

II

En la iniciativa retomada por el Poder Ejecutivo Federal se articula una pluralidad de sujetos de derecho: los indígenas, con acceso a determinadas particularidades en el sistema de procuración e impartición de justicia; la comunidad indígena, con posibilidad de asociación con otras entidades, elección de sus autoridades y ejercer formas de gobierno interno; el municipio indígena, con libre determinación para decidir formas de organización interna, aplicar su propio orden normativo dentro de la Constitución, escoger representantes y ejercer formas de administración interna, fortalecer su participación y representación políticas, acceder colectivamente al uso y disfrute de recursos naturales en sus tierras, preservar su lengua y cultura, así como operar medios de comunicación propios.

En particular, se estima necesario profundizar acerca de si el sujeto colectivo de los derechos de las etnias es el pueblo o la comunidad. Por un lado, se posee una connotación mayormente sociológica: los indígenas que integran el grupo humano que desciende de ancestros comunes y, además, conservan tradiciones de centurias, nos refieren a la idea de pueblo. Por otro, implica un matiz más político: los indígenas con las dos características mencionadas se hallan asentados en la dinámica de convivencia producida en una demarcación geográfica con sentido de continuidad interna y unidad. Así, existen pueblos indígenas en México que habitan en distintas porciones del territorio nacional,

en tanto que las comunidades se aprecian por la ubicación de su asiento territorial. No se trata de una distinción conceptual menor cuando se distingue la esfera de derechos que se establecería para cada uno de estos sujetos, al considerar la efectiva posibilidad de su ejercicio en el terreno de lo práctico.

La autonomía del Estado se expresa como derecho a la libre determinación; al respecto, se aprecia el uso de terminología polisémica. En el artículo 89, fracción X, de la Constitución federal, se menciona el principio de “autodeterminación de los pueblos” o libre voluntad en el ámbito de la política internacional; es decir, la capacidad de todo pueblo para definir por sí mismo la forma de organización política, económica, social y cultural que mejor se ajuste a sus necesidades. En otros preceptos de la Carta Magna —por ejemplo, en el artículo 3, fracción VIII, página 28, párrafo séptimo; y el segundo de la fracción III, página 41— se utiliza la voz autonomía o se señala que de ésta gozan autoridades para implicar que su funcionamiento no está inscrito en el ámbito de competencia y decisión de alguno de los poderes de la Unión, en aquellos espacios que la propia norma constitucional ha conferido.

¿Cuál es el alcance del uso de estos vocablos respecto a las etnias? Resultará claro que la libre determinación no implica asumir que los pueblos indígenas de México son distintos al resto de la población; esto, para efectos de la autodeterminación en la esfera internacional. Parecería todavía más evidente que la autonomía para realizar determinadas acciones queda sujeta a los límites de los ámbitos de actuación otorgados a los órdenes de gobierno y a los órganos que los integran. Aquí la pregunta es si estas interpretaciones deben dejarse a la dilucidación implícita en la aplicación de la norma, referirse en los razonamientos que sustenten el dictamen o inscribirse en el texto mismo de la Carta Magna. Es claro que el meollo del asunto que ocupa a nuestros legisladores es cómo expresar en la Norma Suprema los derechos de los indígenas, cualquiera que sea la definición del sujeto de derecho en el ámbito colectivo; están llamados a hacerlo con claridad tal que eviten conflictos a futuro. No es lo mismo decir “derecho a la libre determinación” como tal y expresar un catálogo

de ámbitos para su ejercicio, que señalar en forma específica y directa cuáles son los derechos de ese sujeto de imputación normativa.

En relación con los ámbitos de expresión de la autonomía de los pueblos indígenas, dentro de la totalidad del Estado mexicano, existen planteamientos que contrastan con el sentido fundamental de la previsión constitucional en torno a las etnias: el derecho pleno a preservar sus instituciones políticas, económicas, sociales y culturales; siempre que no entrañen disminución, restricción o conculcación del régimen de libertades y derechos conferidos por la Carta Magna a todos los habitantes del país. En otras palabras, la esencia del propósito de ésta es que exista protección jurídica y garantía de su eficacia para que puedan conservar la herencia ancestral que no sólo los caracteriza, sino que entraña identidad cultural en una compleja pluralidad de cosmogonías.

Al respecto, se aprecian algunas cuestiones, como afirmé, contrastantes. En las siete fracciones de las esferas de expresión de autonomía, unas se refieren a la máxima del derecho a mantener lo propio, es decir, aplicar sus normas jurídicas en el tratamiento y solución de conflictos internos; elegir a sus autoridades; preservar lengua, elementos culturales y de identidad. Por otro lado, existen otras: decidir formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural; fortalecer su participación y representación políticas; acceder colectivamente al uso y disfrute de recursos naturales (puede no ser la tradición de todas las etnias), y adquirir y operar medios de comunicación propios.

De antemano una primera percepción: si el derecho consiste en decidir formas de organización en todos los campos, ya no se tutela el postulado de garantizar la preservación de su visión del mundo y de la vida; pero, aún más, su ejercicio es apartarse de la razón de la especificidad constitucional e implícitamente puede ser una vía para acordar esas formas de organización sin la participación del resto de la nación mexicana.

Otra percepción inmediata es respecto a la tradición ancestral y los medios de comunicación de las etnias, porque si bien el legítimo derecho a preservar lo que las singulariza puede fortalecerse con base en la

utilización de los medios de comunicación, no se trata de una cuestión inherente al concepto de etnia, es decir, esto no implica ser o no pueblo o comunidad indígena. La posibilidad de ser uno u otra depende de conservar —total o parcialmente— las instituciones de sus antepasados en tiempos anteriores a la conquista o la colonización.

Estas personas, como sujetos de derecho, pueden tener acceso a cualquier actividad, o bien, concesión o permiso con base en las disposiciones legales aplicables; sin embargo, asumir una prerrogativa como expresión constitucional de autonomía que no preserva instituciones tradicionales implica la desnaturalización misma del concepto de etnia. Entonces, como sujetos de derecho deben tener acceso a toda actividad lícita y la propiedad de los elementos para desarrollarla, sin que la Carta Magna lo diga así por evidente, o bien, lo singularice a una tarea.

16 de abril de 2001

III

En la iniciativa de la Cocopa que retomó el Poder Ejecutivo Federal se contienen también una serie de cuestiones que encierran obligaciones de distinta naturaleza para el poder público. Con el reconocimiento de la situación diferenciada de las etnias, en el contexto nacional, se plantean distintas acciones afirmativas para combatir la desigualdad en que se hallan ubicadas; esto en comparación con el resto de los habitantes de la república. Se trata de tareas disímboles y complementarias, tendientes fundamentalmente a contribuir en la preservación de sus culturas, pero con un ánimo de integración de la pluriculturalidad mexicana. Ésta no procura únicamente que el indígena interactúe con el resto de la comunidad nacional, más bien, se plantea concientizar a México sobre la riqueza que para el país representan los pueblos indígenas.

En el texto de la propuesta hay variedad en torno a las obligaciones que asumiría el Estado —en sus diferentes órdenes de gobierno—, considerándose desde luego la participación de las etnias: a) promover su desarrollo equitativo y sustentable; b) alentar la educación bilingüe e intercultural; c) desarrollar programas educativos de contenido regional, en los cuales se reconozca la herencia cultural indígena; d) impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación; e) combatir toda forma de discriminación en torno a las etnias y sus miembros; f) garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado; g) tomar en cuenta las prácticas jurídicas y espe-

cificidades culturales de los indígenas en los juicios y procedimientos en los cuales sean parte individual o colectivamente (se retoma en el caso de estos dos últimos puntos lo previsto actualmente por la parte final del primer párrafo del artículo 4 constitucional); h) establecer instituciones y políticas públicas para garantizar la vigencia de los derechos de las etnias y su desarrollo integral, incluyéndose el impulso de programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes al extranjero o dentro del territorio nacional.

En el ámbito de la planeación del desarrollo nacional, se propone que en la legislación secundaria se establecerán mecanismos para que en los planes (nacional, estatales, del Distrito Federal y municipales) y programas de desarrollo se tome en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas, de acuerdo con sus necesidades y sus especificidades culturales; en particular, se prescribe que el Estado garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional. De manera consecuente con estas premisas, se plantea que en el orden jurídico de los estados de la federación se precisarán las modalidades pertinentes, sobre la base de respetar y garantizar la efectiva vigencia de los derechos que la Carta Magna establece para los pueblos indígenas.

Dentro del compromiso constitucional de readaptación social de quien ha cometido un ilícito penal, para los indígenas que se hallen en esa situación se propone una política de ubicación en los centros de reclusión más cercanos a su domicilio, de tal suerte que ello facilite su reintegración a la comunidad a la cual pertenecen, siempre y cuando hayan cumplido la pena privativa de la libertad que se les hubiere impuesto.

Desde la perspectiva de la distribución de facultades entre los distintos órdenes de gobierno, se plantea que el congreso tenga a su cargo la atribución de:

expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4 y 115 de esta Constitución.

Más allá del reiterado vicio de denominar como facultades concurrentes lo que en realidad son atribuciones coexistentes (aquellas que la ley fundamental establece que versan sobre la misma materia, pero su contenido ha sido dividido para su ejercicio entre la federación y los estados, delimitando el ámbito material de acción de cada orden), se incurre en un vicio peor: dejar a una ley secundaria lo que compete al Constituyente Permanente, es decir, distribuir la competencia entre los órdenes de gobierno que actuarán en el tema indígena.

Al órgano encargado de reformar y adicionar la Carta Magna corresponde actuar justamente como poder del cual emanan las atribuciones de los poderes constituidos, en este caso el Poder Legislativo. Si éste recibe la tarea de precisar —y modificar por el proceso legislativo ordinario— en qué consiste la “conurrencia” de los diferentes órdenes de gobierno en materia de pueblos y comunidades indígenas, un poder constituido puede afectar la esfera de competencia de los estados, lo cual entraña una vulneración al régimen federal. Es distinto que la Carta Magna establezca las atribuciones de cada orden y los poderes legislativos federal y estatales emitan las correspondientes normas secundarias en sus propios ámbitos de competencia.

Un eje adicional de análisis es el relativo a las disposiciones electorales que se plantean: a) definir —de acuerdo con sus prácticas políticas tradicionales— los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes en los municipios, comunidades y organismos auxiliares de los ayuntamientos que asuman su pertenencia a un pueblo indígena; b) proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas; c) asegurar su participación y representación políticas en la Cámara de Diputados, al tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones plurinominales; d) garantizar la representación de las etnias en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, mediante el ajuste de los distritos de acuerdo con la distribución geográfica de los propios pueblos indígenas. Sin reiterar aquí la cuestión del sujeto de derecho, puede apreciarse la

importancia del concepto al recorrer las propuestas de carácter electoral.

Respecto a la primera, lo que llama la atención es si alguna de las entidades referidas asume por sí la pertenencia a un pueblo indígena o se trata de una cuestión objetiva, si bien el propósito es preservar tradiciones ancestrales para definir el acceso a cargos públicos en la comunidad. La segunda propuesta se basa en un proceso de consulta a las poblaciones implicadas y, en todo caso, deben observarse las previsiones de los distintos órdenes jurídicos estatales para erigir municipios dentro de los existentes o modificar las fronteras de éstos. En cuanto a los dos planteamientos restantes, están implícitas acciones afirmativas para que las etnias tengan una presencia en la Cámara de Diputados y en los congresos locales que sea proporcional al número de habitantes que representan en el país, por la vía de las curules de mayoría relativa. En otras palabras, si 10% de la población de México es indígena, el esfuerzo sería por el establecimiento de 30 distritos electorales uninominales con predominio de habitantes indígenas, de tal suerte que los partidos políticos postulen representantes de las etnias como sus candidatos. En principio, la idea es llana y de fácil comprensión; la cuestión radica en analizar si accederíamos, por esa vía, a la creación de reservaciones políticas y, en sí, la dinámica de la democracia representativa se ciñe al criterio étnico.

La palabra la tienen los integrantes del Constituyente Permanente. La propuesta de la Cocopa es obra humana y, por tanto, perfectible para beneficio de la nación. Pienso que nuestros legisladores asumirán su responsabilidad con sentido de largo plazo.

23 de abril de 2001

NUEVOS TIEMPOS LEGISLATIVOS

Hoy se clausura el segundo periodo ordinario del primer año de la LVIII Legislatura Federal. Su contexto de desempeño —por la alternancia en el Poder Ejecutivo, la ausencia de mayoría absoluta en ambas cámaras del congreso y las particularidades no sólo de la pluralidad de los respectivos plenos, sino de los principales grupos parlamentarios— implica elementos de indispensable consideración para el análisis. En otras palabras, si el mundo se mueve es tiempo de elaborar un mapa diferente, porque el anterior ya no será de mucha utilidad. Por décadas, la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo se caracterizó por la coincidencia en los postulados políticos entre el presidente de la república y los legisladores pertenecientes al mismo partido, quienes tenían mayoría absoluta en las cámaras. Luego, con la expresión de mayor pluralidad en el país y la limitación al número máximo de diputados por partido político, el acuerdo de dos o más formaciones partidarias se hizo indispensable para adoptar decisiones de modificación constitucional; ahora el panorama refiere que el acuerdo requerido, para toda determinación de los órganos que integran el congreso, sea de carácter legislativo o de otra índole.

A la luz de la actuación de la presente legislatura se apuntan algunos rasgos para caracterizar lo ocurrido: la afirmación de la función política del congreso en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales; la necesidad de profundizar el diálogo entre fuerzas políticas y actores

públicos para programar el uso de los periodos de sesiones ordinarias, y el funcionamiento del veto presidencial en la actual correlación de fuerzas.

Como consecuencia directa del resultado de los comicios del año pasado, el Poder Legislativo ha cobrado una mayor importancia política en el funcionamiento de nuestras instituciones constitucionales, de tal suerte que su actuación es cauce y ámbito fundamental para expresar y conformar la voluntad de la nación. No puede soslayarse el hecho de que la elección del presidente de la república contó con poco más de 41% de la votación emitida y que fue producto de una coalición electoral, por tanto, el porcentaje de diputados y senadores del PAN señala la necesidad de alentar y concretar entendimientos con otros grupos parlamentarios (sin dejar de considerar que los actores políticos panistas acreditan orígenes y pensamientos no sólo heterogéneos sino incluso encontrados).

En tal virtud, el Poder Ejecutivo Federal está obligado a construir acuerdos con las bancadas del PAN y luego con los legisladores de otras fuerzas para obtener votaciones con la mayoría necesaria. En ese ambiente, todas las opciones —en atención a su representatividad, sus aspiraciones electorales y número de votos disponibles en el congreso— calibran estrategias y tácticas para coincidir o discrepar de las propuestas que se les presentan. En este sentido, el punto de tensión es la percepción ciudadana de quien plantea y defiende el interés de la república y de quienes la componen, en tanto que el punto de atención es el resultado producido por las determinaciones adoptadas o la ausencia de las mismas.

En términos de la acreditación de la revaloración de la función política del congreso, basta recordar la solución al planteamiento del foro para la expresión de los miembros del EZLN, pero sobre todo la aprobación de las modificaciones a la Carta Magna en materia de derechos y cultura indígenas, superándose en forma plausible las deficiencias, insuficiencias, imprecisiones y confusiones de la iniciativa presidencial y su antecedente.

Con las iniciativas presidenciales de reforma a las leyes fiscales y financieras, así como el proceso para la presentación, discusión y aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, resalta sobre todo la necesidad de afinar la colaboración corresponsable del Poder Ejecutivo

con la planeación del trabajo legislativo. A no ser que medie modificación constitucional, la duración de los periodos de sesiones de cada año es de cinco meses (cinco y medio en el año de la renovación del presidente de la república); además, se conoce el tiempo de los dos periodos de cada año legislativo. Es entendible que si hasta el 2 de abril llegaron al congreso una serie de propuestas que abarcan varios centenares de páginas (con implicaciones técnicas que, por su contenido, requieren lectura para su comprensión), resulte humana y materialmente imposible dictaminarlas, discutir las y votarlas en apenas unas semanas.

Parece necesario que el ejecutivo establezca en el Plan Nacional de Desarrollo y, luego, en la presentación de sus informes de gobierno, cuál es el programa de propuestas de emisión o adecuación al orden jurídico que considera presentar. Ello no sólo como expresión personal, o desde la perspectiva de su oficina, sino en términos de diálogo constructivo con el congreso para desarrollar su programa de trabajo.

En términos de las decisiones legislativas de ese órgano, se actualizó el ejercicio —*rara avis* en los precedentes constitucionales— de la facultad presidencial de formular observaciones a las normas generales que aprueban las cámaras. El ejecutivo federal vetó la ley de desarrollo Rural y esto trajo la posibilidad de afirmar en los hechos algunas reglas bastante sencillas sobre el funcionamiento del congreso con la integración presente, sobre la base de que prevalezca la lealtad partidista en los grupos parlamentarios: a) el PRI y el PRD pueden proponer y aprobar, pero sus votos son insuficientes para superar el veto presidencial; b) el PAN (sumando al PVEM en el senado) y el PRD pueden lograr aprobaciones sin que el PRI sea necesario en los acuerdos, y c) el PAN y el PRI son capaces de concretar sus entendimientos en ley, sin que el PRD sea una necesidad en la determinación. Lo anterior parece traducirse en algunas premisas básicas para el pensamiento del ejecutivo en esta materia: puede actuarse sin temor a las imposiciones de sus adversarios y opositores principales, y es factible desplegar negociaciones con ambos, lo que significa la posibilidad de optar.

Viene el receso y el congreso queda con el estudio de las iniciativas en materia fiscal. En ese rubro estarán en juego los tres ámbitos que empiezan a caracterizar esta Legislatura Federal.

30 de abril de 2001

LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD

Politólogo afamado, estudioso y crítico, Giovanni Sartori ha realizado una nueva visita a nuestro país, a casi un año de la toma de posesión del presidente Fox. Sus opiniones y sus juicios resultan siempre interesantes por partir de un analista profundo de la política y las instituciones constitucionales. Es, desde luego, un hombre que ha reflexionado sobre el sistema político mexicano; lo hizo con elementos singulares en su clásico libro *Partidos y sistemas de partidos* al establecer una categoría propia para el caso mexicano, pues a su juicio —creo que con plena razón— no encajaba en el ámbito de los sistemas competitivos o los no competitivos. Ahora, a raíz del resultado electoral de 2000 y sus consecuencias en la integración del congreso federal y para las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, vuelve a la disertación intelectual sobre los derroteros de la política nacional con base en la reedición de su obra *Ingeniería constitucional comparada*. Como es sabido, en ésta el problema fundamental del equilibrio entre representatividad (legitimidad) y gobernabilidad (conductividad) es abordado desde la perspectiva de la estructuración de las instituciones constitucionales; es decir, cómo alentar que un extremo de la cuestión no vulnere o restrinja el otro, de tal suerte que existan representatividad con gobernabilidad y viceversa.

Ante el actual escenario mexicano: —Poder Ejecutivo electo en coalición (PAN-PVEM) con cerca de 42% de la votación nacional; ausencia de mayoría absoluta de cualquier partido en las cámaras de diputados

y de senadores; dimensión mayor (210 de 500 diputados y 60 de 128 senadores) de los grupos parlamentarios del PRI; importante número (206 diputados y 46 senadores) de legisladores del PAN; presencia más restringida (50 diputados y 15 senadores) de las fracciones del PRD, y distanciamiento del gobierno, con separación subsecuente del otrora aliado en la elección federal (el PVEM) — el profesor Sartori establece dos premisas para explicar el desempeño gubernamental: “Está bloqueado por razones estructurales, pero quizá también porque se requiere profundizar para negociar lo que la situación requiere” (*El Universal*, 2001).

Apartando esta segunda cuestión, el catedrático de la Universidad de Columbia (Nueva York) incide en diversas sugerencias para la reforma de las instituciones constitucionales mexicanas, a fin de que la dinámica del ejercicio de atribuciones por parte de los poderes públicos genere, por un lado, la conformación de una mayoría clara en el Legislativo y, por otra, la posibilidad de que el presidente tome decisiones al forzar una actitud del congreso. Entre las primeras plantea el establecimiento de la segunda vuelta para la elección de diputados con los candidatos de los cuatro partidos con mayor número de votos y, entre las segundas, apunta una adecuación al procedimiento legislativo ordinario, a fin de que el ejecutivo tenga la capacidad para conseguir que sus iniciativas sean aprobadas (la guillotina del sistema constitucional francés o plazo perentorio —48 horas— para que el congreso decida si aprueba o no la propuesta legislativa, pues al término de ese lapso se entenderá aprobada automáticamente).

Es cierto que la solución a las dificultades en las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, en un escenario de gobierno compartido, deben considerar los problemas estructurales que plantea el distinguido autor italiano. El problema es que si no se han presentado condiciones para establecer una relación fluida de trabajo y cooperación en el primer año de la administración actual, ¿será factible plantear modificaciones constitucionales en el ámbito electoral y de las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo? La posibilidad es, francamente, remota. Ante las condiciones objetivas, como afirma Sartori: “[...]el gobierno no

parece haber reconocido plenamente estos problemas y, por lo tanto, se genera una confrontación con el congreso, esto es lo que se tiene que superar en el futuro” (*El universal*, 2001). En todo sentido, la apelación del pensador político es a la reflexión profunda sobre la responsabilidad de los partidos políticos, y sus dirigentes de todo, tipo por asumir una actitud cercana a la de los estadistas para ir a la revisión institucional con la perspectiva partidaria, pero también la suprapartidaria. Al efecto, el planteamiento implícito de Sartori para no involucrarse en la idea de una nueva Constitución y favorecer las propuestas de adecuación —donde sea necesario— a la Constitución de 1917, alienta el reconocimiento de la realidad y, al hacerlo, reafirma que la política es el arte, ante todo, de lo posible para el ejercicio del poder público.

Otra cuestión implícita: la evolución constitucional mexicana sobre las reglas de acceso al poder público fue gradual —de 1977 a 1996— si vamos de la reforma política de López Portillo-Reyes Heróles a la plena autonomía del IFE, y de la sujeción de las elecciones a resoluciones judiciales—; por tanto, la transformación de la hegemonía en competencia tomó tiempo y necesitó cambiar modos de pensar. Ahora, toda propuesta de modificación a esas reglas se enfrenta a una reticencia propia: no consolidar una nueva hegemonía para el nuevo gobierno ni tampoco para otro. El aliento de los ciudadanos es por el equilibrio entre poderes para firmar el imperio del Estado de Derecho. Los planteamientos para asegurar la gobernabilidad deberán ser graduales y sin visos de favorecer hegemonía alguna de una u otra tendencia.

3 de diciembre de 2001

2002

NO EXISTE VACÍO CONSTITUCIONAL

En mi opinión, no nos hallamos ante un problema de existencia de leyes o no, sino simplemente de su puntual cumplimiento. El miércoles 12 del mes actual, el presidente de la república fue sometido a una intervención quirúrgica para remediar un problema en la columna vertebral. Por obvias razones, la aptitud física del titular de un órgano individual de gobierno es relevante para la conducción de las responsabilidades que se le han encomendado; hay funciones que sólo a él corresponde desempeñar. Ello provocó las interrogantes sobre la eventualidad de alguna determinación inaplazable mientras el mandatario se halla bajo los efectos de la anestesia, entonces, ¿quién ejerce las facultades presidenciales si el ejecutivo no puede expresar su voluntad, elemento esencial para su ejercicio?

En el contexto anterior, se ha hablado de vacío legal y de la pertinencia acerca de que la Constitución mexicana contemple algunas figuras o modalidades para atender casos como el actual. Es válido el debate porque, más allá de la valoración que se hizo de la emergencia para restaurar la salud del ejecutivo federal, es preciso poner en perspectiva las normas constitucionales vigentes y los precedentes de nuestra historia en este ámbito de la política.

Nuestra Constitución, como prácticamente todas las del mundo, es absolutamente contraria a la hipótesis sobre la existencia de espacios donde se produzcan vacíos en la titularidad del poder y, sobre todo, en

los encargos ejecutivos. En sus normas existen previsiones específicas para lidiar con las diversas conjenturas en las que pudiera presentarse la falta temporal o absoluta del presidente de la república; esto sucedería si bien no se recurre a la fórmula que permita conocer el hecho previo a la persona —por la vía de la titularidad de otra función pública— que deberá encargarse de dicha magistratura en forma provisional, interina o sustituta.

En la Constitución federal de 1824 se previó el cargo de vicepresidente que sustituyera al presidente, en caso de su ausencia, pero sobre una base endeble: el cargo lo ocuparía quien obtuvo el segundo lugar en el proceso electoral de voto indirecto que se hallaba en vigor. Así, en la Constitución de 1857, las ausencias del primer mandatario se cubrían por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Después, mediante reformas aplicadas durante 1882, se dispuso que la sustitución corriera a cargo del presidente o vicepresidente del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente. Años después, en 1896, se aplicaron modificaciones para señalar como sustituto al secretario de Relaciones Exteriores y, en su defecto, al de Gobernación. Finalmente, a través de nuevas reformas, en 1906 se reintrodujo la figura del vicepresidente (electo por fórmula con el presidente), quien lo sustituiría en caso necesario, pero se conservaron como opciones subsiguientes a los secretarios mencionados.

Cualquier recapitulación o consideración de hechos políticos en torno a la normatividad aludida confirmaría la sólida razón por la que el Constituyente del periodo 1916-1917 suprimió las hipótesis del sustituto previsto para los casos de ausencia —por cualquier causa y tiempo— del representante del Poder Ejecutivo. Ejemplos para tal anulación son los asesinatos de Madero y Pino Suárez y el posterior ascenso del usurpador Victoriano Huerta mediante el *mutis* de Pedro Lascuráin. En estos casos las normas fueron respetadas en pleno golpe de Estado, por lo que debe verse así: el problema no son las reglas sino los actores políticos.

En el texto de nuestra Constitución sí hay preceptos para dar cauce a los factores que rodean el quebranto de la salud del ejecutivo y el he-

cho de que por un lapso breve no tuvo conciencia y no podía ejercer su encargo. En los artículos 73 fracción XXVI, 78 fracción VI y 85, párrafos segundo y tercero, se contemplan las dos hipótesis de separación temporal del cargo mediante una licencia otorgada en diferentes casos: en uno, con duración menor a 30 días, así como la actuación de la Comisión Permanente para concederla y designar al presidente interino por el lapso necesario; en otro, con duración mayor a ese periodo y la intervención del Congreso de la Unión que funge como asamblea única para nombrar al titular interino. Existen diferentes causas, las de salud, por ejemplo, pueden conducir a la situación extraordinaria de solicitar licencia para el cumplimiento de la encomienda presidencial. Corresponde a la Comisión Permanente conocer y resolver la solicitud.

No hay vacío legal; en realidad, no se asumió el alcance del texto constitucional o, más aún, se evitó hacer un planteamiento porque, incluso en un asunto tan claro, se ha optado por no dialogar con el congreso y las fuerzas políticas de oposición ahí representadas. Es posible que se vieran con reticencia total los temas en torno a si la mayoría opositora en la Comisión Permanente optaría por alguna decisión contraria a los márgenes lógicos y razonables del entendimiento necesario, o de quien era propuesto y designado para cubrir el interinato, así fuera de unas horas, una jornada o pocos días. En ambas vertientes el saldo es inconveniente: no se observó el texto constitucional y no hay siquiera un piso mínimo en la relación del gobierno con el congreso.

En el escenario, distraer a la opinión pública con distintos señalamientos equivale a no observar la Constitución y argumentar que carece de algo, por ejemplo: que tiene lagunas; que otros titulares del Poder Ejecutivo Federal fueron operados en pleno ejercicio de su mandato y no solicitaron licencia; que el ejercicio de las tareas del Poder Ejecutivo estuvo a cargo de colaboradores directos en lo interno y lo externo; invocar hechos de los regímenes que dicen diferenciarse.

14 de marzo de 2002

LOS JUECES TAMBIÉN GOBIERNAN

En esencia, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de nuestro país, y cualquier otro, ejercen funciones de gobierno; cada uno lo hace en su esfera de competencia.

Vemos y, a veces, simplificamos incluso la adscripción de las tareas de gobierno sólo al Poder Ejecutivo y la administración pública dependiente de su titular; es explicable en la medida en que gran número de actos jurídicos se produce en este ámbito. No obstante, el Poder Legislativo también gobierna cuando, por ejemplo, expide leyes o ejerce sus funciones de control de la gestión pública; aquí, la percepción de este ejercicio suele ser menor. Donde a veces no se aprecia la tarea de gobierno a su cargo es en el Poder Judicial, que lo hace prácticamente por excepción, cuando resuelve las controversias judiciales que se le plantean.

Si lo expresamos en una idea sencilla, el Poder Ejecutivo gobierna casi todo el tiempo al ejercer sus atribuciones; el Legislativo algunos intervalos a través de sus decisiones; el Judicial actúa donde es necesario resolver la razón jurídica aplicable.

El Poder Judicial actúa al dirimir conflictos entre particulares, pero en muchos otros casos resuelve asuntos donde la controversia versa sobre si el ejercicio de las otras funciones de gobierno se ha adecuado a la ley, así, al hablar del Poder Judicial de la Federación y del juicio de amparo, se apunta si los actos de otras autoridades se ciñen o no al respeto

irrestricto a la Constitución, específicamente a los derechos que frente al poder público establece para los habitantes del país.

Mal hacemos al considerar diversas resoluciones de jueces de distrito, de los Tribunales Colegiados de Circuito o de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, para introducir la semilla de la descalificación cuando se habla de no ser un gobierno de jueces, o bien, que éstos no tienen a su cargo la administración pública y, por lo tanto, determinadas decisiones del Poder Legislativo o del Ejecutivo no podrían ser materia de la determinación de la autoridad judicial. Nada más falso y peligroso.

Independientemente del sistema de elección y designación de los titulares de la función jurisdiccional en sus distintas instancias —lo cual no implica la participación popular en las urnas— estamos ante un poder del Estado con atribuciones propias para cumplir una función política toral: garantizar, en equilibrio, el desempeño de los poderes. Esto, al resolver las controversias jurídicas que se le plantean y llevar la protección del orden legal, mediante acciones al margen de la ley, a toda persona que vea vulnerada su esfera de derechos. En síntesis, es equilibrar entre sí y frente a los gobernados las distintas facetas del poder sobre el imperio irrestricto de las normas de la Constitución.

Si el Poder Judicial de la Federación ya no imparte justicia o define constitucionalidad, cuando un asunto tiene una connotación política para determinadas instancias públicas, equivaldría a renunciar al Estado de Derecho, o bien, apartarnos del compromiso no sólo de tener leyes sino de asegurar su efectiva aplicación.

Es de sobra sabido que el juicio de amparo constituye la aportación cumbre de México a las instituciones públicas del mundo. El genio del ilustre jalisciense Mariano Otero y del distinguido yucateco Manuel Crescencio Rejón llevó al diseño de una institución por demás civilizadora: la autoridad no puede violar las libertades y derechos que para las personas establece la ley fundamental de la república. Hacerlo así es, como dirían algunos abogados, la nada jurídica. Cualquier acto que transgreda la Constitución, o el margen de ello, carece de sustento y no

puede tener valor ni repercusión en un país regido por el orden jurídico. Sencillamente no puede existir para el orden normativo.

En la crítica hecha a nuestro Poder Judicial hay algo más riesgoso que la pretensión de actuar en casos políticamente sensibles: el cuestionamiento contra una institución republicana que el país ha consolidado a lo largo de muchos años.

Nuestro Poder Judicial de la Unión se renovó totalmente en 1995 y adoptó un nuevo sistema de administración, formación de sus colaboradores y de disciplina interna. No podemos desandar el camino ni desdeñar la aportación que, para el imperio de la ley, representa esa instancia del Estado mexicano.

Mientras más pluralidad política exista en el país y mientras los actores políticos aprendemos a convivir con respeto y tolerancia en ese escenario, la fortaleza de las instituciones es garantía de sustento y permanencia de la nación. Atentar contra las instituciones es hacerlo contra la república misma.

El Poder Judicial puede ser criticado, pero debemos condenar su descalificación o anulación. Su tarea más relevante es erigirse como el guardián de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de cualquier autoridad; así también gobierna y ello no implica la judicialización de la política o de la administración pública, sino simplemente pugnar por un gobierno en el que prevalezca la Constitución.

28 de marzo de 2002

CONTROL DE LA CONSTITUCIÓN

Con la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, en diciembre de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquirió un nuevo perfil; a su función de intérprete de la Constitución por conducto del juicio de amparo para salvaguardar el imperio de las garantías individuales en la actuación de cualquier autoridad, se agregó el trascendente encargo de actuar como tribunal constitucional. Tal atribución se debió a su capacidad para resolver controversias basadas en el ejercicio de competencias o acciones, otorgadas por la Carta Magna, que no corresponden a las normas generales aprobadas por los órganos legislativos de las entidades federativas o por el Congreso de la Unión. En suma, el poder revisor de la Constitución estableció dos nuevos instrumentos para fortalecer el Estado de Derecho en la actuación de los poderes públicos.

Bajo la premisa de que determinados conflictos entre autoridades se resolvieran por medio de un proceso judicial, con base en razonamientos jurídicos, la controversia constitucional conlleva la posibilidad de dejar sin validez alguna los actos de autoridad que invadan la esfera de actuación de otra, cuando ésta lo reclame así. A partir de las previsiones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que reconocen diversas modalidades para que un productor distinto de las entidades públicas obligadas a generar el fluido eléctrico, con carácter de actividad exclusiva del Estado, se regula la venta a la Comisión Federal

de Electricidad de los excedentes generados bajo esas modalidades. En otras palabras, existen algunas posibilidades –autoproducción, cogeneración y producción independiente– para que un particular genere electricidad y la aproveche para sí dentro de los límites máximos permitidos, al tiempo que el exceso sea vendido a la entidad federal encargada de proveer el servicio público de energía eléctrica.

Hace aproximadamente un año, el ejecutivo federal decretó reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que implicaban la ampliación de los límites definidos en la ley para la generación de electricidad a través de las modalidades referidas. Con base en el planteamiento original del Senado, y la coincidencia en el razonamiento de la Cámara de Diputados, el congreso reclamó ante la Suprema Corte la anulación de algunos artículos del reglamento reformado, debido a que consideraron que el Ejecutivo se arrogaba, en los hechos, la facultad legislativa. El jueves de la semana pasada, nuestro máximo órgano jurisdiccional resolvió por ocho votos contra tres que algunas disposiciones de ese instrumento tenían un alcance mayor –y en ese sentido contrario– que el previsto por las normas contenidas en la ley de la que derivan.

Un reglamento no puede ir más allá de las normas legales de las que se desprende; de hacerlo, se corre el riesgo de declarar su inconstitucionalidad. Sin embargo, en el caso aludido *supra*, no sólo se planteó rebasar la ley, sino ejercer la atribución de *legislar* (en sentido estricto) por parte de un órgano distinto al legislativo. A partir de esos razonamientos, el Poder Legislativo Federal argumentó que, salvo las excepciones previstas en la Carta Magna, sólo a él corresponde esa facultad. Concedido este argumento por la mayoría del Pleno de la Suprema Corte al congreso, el análisis condujo a un planteamiento propio del proyecto de resolución; por el texto y alcance de las normas de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, en materia de electricidad, no resultaría apegado a la Carta de Querétaro que los particulares la produzcan. Así, con base en los preceptos invocados, se determina que, en tanto actividad económica estratégica, las actividades relacionadas

con la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica para la prestación del servicio público inherente, corresponden exclusivamente al Estado. Esto es relevante porque la vigente Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica habría excedido la Constitución al permitir procesos de generación de fluido eléctrico que rebasen las necesidades de productor no estatal, aun cuando los *kilowatts* excedentes a sus propias necesidades se destinen, por entero y en exclusiva, para su adquisición por parte de la Comisión Federal de Electricidad.

Esta resolución afirma el imperio de la ley en el país; particularmente, en su vertiente del ejercicio estricto de las atribuciones que la norma jurídica confiere a las autoridades públicas. El órgano a cargo del control de la constitucionalidad ha resuelto un importante diferendo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Es ésa su función y enhorabuena.

Ahora, el problema es si la Suprema Corte ya ha afirmado los ámbitos del régimen a que se sujeta la producción de energía eléctrica en México. La cuestión acerca de la necesaria expansión de la inversión, pública o privada, en ese sector nos devuelve al punto nodal de nuestra política contemporánea: diálogo y construcción de acuerdos entre el presidente y el congreso. Poco se ha avanzado en ello y ahora se agolpa un asunto más que, por otra parte, se ventilaba por el grupo parlamentario del PAN en el Senado mediante una propuesta de reforma constitucional.

Es indispensable hacer esfuerzos de imaginación para impulsar un entendimiento capaz de conducir a la elevación de la capacidad de generación de energía eléctrica. Una cosa es clara: la Constitución establece esa actividad como exclusiva del poder público y no hay condiciones para la reforma a la norma vigente. Entonces, el objetivo debería ser cómo destinar, en el corto y mediano plazos, mayor inversión pública viable para ese propósito. Para lograrlo, habría que volver la mirada a Petróleos Mexicanos.

En síntesis, quedan claras tres referencias: es impostergable la inversión en el sector eléctrico; es urgente impulsar acuerdos políti-

cos entre poderes y partidos; nadie debe sentirse incómodo porque la Suprema Corte asumió nítidamente su función. Ello habla bien del Poder Judicial de la Federación en tanto órgano equilibrador a la luz de la Constitución.

29 de abril de 2002

CAMBIOS A LA CONSTITUCIÓN

Se delinea, por parte de la Comisión para la reforma del Estado de la Cámara de Diputados, que hay elementos para acordar modificaciones al artículo 69 de la Constitución y al artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; ambas para cambiar los actos implícitos en la sesión del congreso en la que el ejecutivo federal presenta el informe sobre el estado que guarda la administración pública federal. En todo caso, de concretarse tal voluntad, tendría que ventilarse en un futuro periodo de sesiones extraordinarias para que esté en vigor antes del 1 de septiembre entrante —fecha de apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año de la presente Legislatura Federal—. Incluso, se da como implícito que la reforma por plantearse incorporará el cambio de fecha de la correspondiente sesión del Poder Legislativo, para ubicarla en la segunda quincena de enero; así, abarcaría el ejercicio gubernamental al paso del año fiscal y de calendario.

Por otro lado, en el ámbito de la Secretaría de Gobernación se lanza nuevamente la reflexión sobre la necesidad de avanzar hacia la reforma integral de la Constitución; en sí, confluyen la idea general de esa revisión y el embrión de una propuesta concreta en materia del informe de gobierno. A la luz de las condiciones actuales de la integración del congreso y del diálogo entre las fuerzas políticas con capacidad para hacer posibles las modificaciones a la Carta Magna, el planteamiento de la revisión total de su texto resulta muy cuesta arriba e, incluso, posible

fuente de diferencias que hagan más compleja la viabilidad del diálogo y los entendimientos.

Es preciso recordar que la dependencia aludida llevó a cabo una serie de foros sobre la revisión integral de la Constitución, coordinados por el distinguido doctor Francisco Valdés Ugalde cuando dirigía el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana que, sin desdeñar muchas participaciones relevantes, no contó con una presencia específica y decidida de los partidos políticos para explorar las diversas vertientes y propuestas de cambios constitucionales que ahí se produjeron.

No parecen existir elementos para realizar una tarea de análisis integral de la Carta de Querétaro; esa ruta es compleja, por lo que resultan de trascendencia real los acuerdos para la introducción de adecuaciones específicas a su texto. Por ello, merece analizarse lo relativo al procedimiento para la presentación del informe presidencial.

El formato diseñado, para tal fin, originalmente entró en crisis con las elecciones de 1988, la conformación de la LIV Legislatura Federal y la entrega del sexto informe de Miguel de la Madrid. De ahí, surgió el procedimiento vigente que prevé sendas intervenciones de los grupos parlamentarios representados en el congreso, pero sin la presencia en el Palacio Legislativo del Ejecutivo de la Unión. Luego, se dieron las sesiones de análisis en capítulos de política interior, económica, social y exterior, cuyas versiones estenográficas deben remitirse al propio presidente de la república. Apartado propio merece la disposición de que el presidente del congreso dará respuesta general y concisa al texto que presente el Ejecutivo.

Es todo un asunto si se colige que la mayoría de los actores están de acuerdo con que el formato actual está agotado. Han cambiado las condiciones que sustentan la norma y, al ser toral para las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, su adecuación es necesaria. El asunto está en cuál es el procedimiento que debiera adoptarse ahora; esta encrucijada no puede desligarse de dos elementos de nuestro sistema político: primero, en el sistema presidencial el Ejecutivo es jefe de Estado y jefe de gobierno; segundo, el reconocimiento del poco avance en el establecimiento de la distinción entre gobierno y Estado.

Al hablar del sistema presidencial no podemos soslayar que se trata de una forma política que nació —en el mundo moderno— con el Constituyente estadounidense de 1787 y su afán por conformar una magistratura ejecutiva que no implicara la noción de la monarquía o del monarca, es decir, el Ejecutivo emanaría de la voluntad del pueblo y se renovaría periódicamente. Con esto, quedó sellada la conjunción de cabeza de Estado y de gobierno que, en el sistema parlamentario, correspondían al monarca y al primer ministro, respectivamente.

Si se aprecian los planteamientos difundidos por los medios sobre las premisas de la reforma al procedimiento de presentación del informe presidencial, se distinguirá que el énfasis está puesto en la formulación de preguntas de los legisladores —quizá a razón de una intervención por cada grupo parlamentario— al presidente de la república. A partir de la dualidad funcional del primer mandatario, es prácticamente inevitable que los cuestionamientos se dirijan a cada de sus atribuciones; ahora bien, las respuestas se encaminan a que afirme uno u otro papel. Ello podrá tensionar —es algo previsible desde el diseño mismo del nuevo procedimiento— las relaciones entre dos poderes. Cabe, al aventurar la arquitectura constitucional de los cambios, pensar no en las situaciones de normalidad sino del extremo negativo en que podrá desarrollarse la nueva institución.

Valdría la pena profundizar en la posibilidad de que el ejecutivo presente el informe con reglas claras sobre su contenido y alcances, con base en los informes de los secretarios del despacho al congreso (artículo 93 constitucional), y que sean éstos quienes vayan, como expresión del gobierno, al análisis y al debate parlamentario en comisiones y en los plenos de las cámaras. Al efecto, valdría la pena que los legisladores priistas pusieran en perspectiva los puntos que, sobre este tema, contiene el nuevo programa de acción partidista aprobado en noviembre último, pues devela elementos innovadores y útiles para las tareas que llevan a cabo en el congreso.

24 de mayo de 2002

CONSTITUCIONALIDAD OBLIGADA

En la nota principal de El Universal, del jueves 20 del mes actual, se da cuenta de las declaraciones del director general de Pemex sobre la posibilidad jurídica de que el capital privado participe en las tareas de explotación de los campos de gas natural existentes en el subsuelo del territorio nacional. Esta idea se basa en el diseño de contratos de servicios múltiples, cuyas características no entrañarían contravención alguna a las previsiones de la Constitución en materia de hidrocarburos y que, además, se afirma, no necesitarían de la aprobación del Congreso de la Unión. Se establece, también, que los procedimientos de licitación pública internacional iniciarán en la parte final del presente año, para que a principios de 2003 comiencen los trabajos que serán confiados a las compañías que obtengan fallos favorables.

Si bien, es cierto que el Congreso de la Unión no tiene atribuciones directas en términos de conocer y, en su caso, aprobar los instrumentos jurídicos a través de los cuales Pemex realiza las actividades que, en forma exclusiva, ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que se lleven a cabo por parte de la nación. Al respecto, deben hacerse dos consideraciones sobre el papel correspondiente al Poder Legislativo: por un lado, la composición representativa de sus cámaras lo convierte en un ámbito natural de debate y opinión sobre los principales asuntos de interés nacional —de tal suerte que el punto de vista de diputados y de senadores resulta relevante—; por el otro, a

través de la Auditoría Superior de la Federación, la Cámara de Diputados lleva a cabo tareas específicas de control y fiscalización de la gestión pública del Ejecutivo de la Unión.

A partir de esta encomienda, son materia de auditoría los instrumentos jurídicos que utilice Pemex para el desempeño de sus funciones; si no concilia con la Constitución y el orden legal que le vincula al celebrar los denominados contratos de servicios múltiples o, para todos efectos, cualquier denominación que se le dé, incurrirá en responsabilidades. El hecho de que el congreso no tenga atribuciones para aprobar un contrato no quiere decir que la Auditoría Superior carezca de la facultad de determinar si la actuación de Pemex se ha ceñido a derecho y, en caso contrario, cuáles serían las consecuencias jurídicas.

Es claro y se entiende que Pemex requiere de recursos para desarrollar la explotación de los yacimientos de gas localizados en el país, principalmente en la Cuenca de Burgos, en el estado de Tamaulipas. Actualmente, nuestro país se encuentra en la difícil encrucijada de contar con importantes yacimientos de gas natural (hidrocarburo en estado gaseoso) y realizar importaciones de ese energético por falta de capacidad propia de explotación. Los hechos no pueden negarse, pero esa realidad sugiere, por su propia complejidad, una ponderación cuidadosa en la perspectiva constitucional.

Tal vez no será necesario, pues el tipo de contrato que se celebraría con los inversionistas interesados, probablemente del extranjero, no admitiría la disposición sobre recursos naturales reservados a la nación; el adueñarse y disponer del gas extraído; la explotación del campo asignado para obtener ingresos. En otras palabras, sólo se contrataría el préstamo de servicios (explorar el campo, colocar equipo e instalaciones, extraer el gas y entregarlo en el punto indicado, entre otras). Sólo a la nación corresponde la explotación de los carburos de hidrógeno gaseosos.

En realidad, se percibe cierta sofisticación creativa en el ámbito de la terminología contractual; veamos por qué. En el párrafo sexto del artículo 27 constitucional se señala:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

No parece haber duda: la explotación del gas es exclusiva de la nación, por tanto, sólo puede realizarla el poder público, a menos que la Carta Magna autorice que lo lleve a cabo un particular nacional o extranjero mediante concesión o contrato.

Ahora bien, conforme a los artículos 2 y 3 de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo del petróleo la explotación de hidrocarburos corresponde sólo a la nación a través de la industria petrolera y a ésta corresponde, entre otras actividades, “la exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano de gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensable y necesarios para interconectar su explotación y elaboración [...]”. No hay, pues, espacio a la confusión.

Muchos se preguntarán entonces cómo es que conocemos de contratistas que llevan a cabo tareas para Pemex; no sólo para efectos de la explotación del gas natural, sino incluso del petróleo. Esto es posible porque en las tareas asignadas a los particulares, ellos nunca intervienen en las actividades medulares que ahora nos interesa destacar. En los contratos se concretan varios aspectos, por ejemplo, la perforación que se instruye y dónde, y la extracción del hidrocarburo para que, a partir de ahí, intervenga Pemex. Esto lo prevé el artículo 6 de la ley mencionada, a fin de contratar la realización de obras y la prestación de servicios requeridos, siempre y cuando no se lleven a cabo tareas de exclusiva competencia de la nación o cuya remuneración entrañe acceso a los productos obtenidos del subsuelo.

El problema de la explotación de gas natural requiere una nueva concepción no sólo de las tareas de Pemex sino de las finanzas públicas, de tal suerte que los recursos necesarios se obtengan por la vía de es-

quemas verdaderamente imaginativos para fortalecer a Petróleos Mexicanos y que, necesariamente, obliguen a eficientar la hacienda pública federal. En un plano constructivo y oportuno, valdría la pena ocuparse del análisis constitucional de dicha figura contractual.

24 de junio de 2002

FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

En el mundo todo ha sido o será inventado, dice un amigo, menos una cosa: hacer política sin dinero. Tiene razón; desde los tiempos antiguos, la posibilidad de incidir en el ámbito público y, así, participar en los órganos a cargo de las decisiones del Estado, requirió de posición y capacidad económicas. Se entiende que dedicarse por entero a las tareas políticas requiere tiempo para hacerlo y que puede estar directamente relacionado con la solución de los problemas elementales de la convivencia; vinculados a la disposición de recursos económicos que lo hagan posible. En distintas épocas, el binomio dinero-política, de facto, cerraba el acceso a quienes carecieran de un determinado nivel económico: sólo grupos identificados por su riqueza se involucraban en los asuntos políticos y gubernamentales.

En la época moderna se abren las puertas de la política al ciudadano y, con ello, a la oportunidad para que las virtudes cívicas sean el conducto a su acceso; es decir, el ciudadano es el actor fundamental de las cuestiones públicas, por lo que la economía se desplaza entre la importancia de condiciones necesarias para incursionar en esa actividad.

La Revolución Industrial, el cambio económico y social que provocó el capitalismo, así como el saldo de las dos grandes guerras del siglo xx —en la esfera de la necesaria afirmación de los derechos humanos como medio para el sostenimiento de la seguridad internacional y la paz mundial—, trajeron consigo una renovada afirmación del ciuda-

dano como centro de la actividad política. Entonces, corresponde a los ciudadanos de los estados nacionales la responsabilidad de gobernarse mediante sistemas de democracia representativa; éstos dieron forma a los partidos políticos. Estas formaciones se ubicaron como las organizaciones intermedias por excelencia entre el pueblo, que ejerce sus derechos políticos, y el gobierno.

En los tiempos presentes, donde el número de habitantes del país hace imprescindible la utilización de los medios masivos de comunicación para divulgar el mensaje de los partidos y sus candidatos, la posibilidad de hacer campaña o política electoral demanda cuantiosos recursos financieros. En pocas palabras, quien no sea capaz de adquirir fondos suficientes para financiar la elaboración y difusión de su propaganda, no podrá incidir en el ánimo de los votantes. El elector no reconocerá a un candidato que no ha sido presentado por los diferentes medios.

Estamos ante dos erogaciones significativas: diseñar una campaña con elementos adecuados de mercadotecnia, normalmente vinculados a facturas cuantiosas, y contratar espacios en medios de comunicación para difundir imagen y mensaje, a costos que resultan por demás elevados. De hecho, si se analizan los gastos de los partidos en los comicios federales de 2000, podrá apreciarse que el porcentaje más significativo de egresos se hizo en las actividades antes mencionadas y, de manera especial, en la contratación de tiempos en televisión y radio. A muchos puede sorprender, incluso disgustar, el elevado monto que se destina del presupuesto federal a los partidos; además, en 2000, cerca de 70% de esos recursos se destinaron al pago de los tiempos contratados en televisión. Se trata, entonces, de una realidad que debe analizarse, más aún a la luz de las investigaciones por irregularidades en el financiamiento de las campañas presidenciales en 2000.

El horizonte de nuestra vida electoral con las normas vigentes marca un patrón delicado: sólo quienes cuenten con capacidad financiera podrán participar en la búsqueda de responsabilidades públicas en nuestra democracia representativa. En parte, se trata de una neo-

elitización de la política, porque el requisito de ingreso a ella estará dado por la disposición de recursos económicos; por otro lado, existe el establecimiento de vínculos de subordinación de los actores políticos a los intereses de grupos y sectores de influencia económica. En uno y otro extremos, son elementos nada positivos para el florecimiento de las virtudes ciudadanas o la representación del interés popular en los órganos gubernamentales.

A partir de los ámbitos que absorben el mayor porcentaje del financiamiento de los partidos y sus candidatos, es imperativo revisar las erogaciones hechas y conocer cómo abatirlas en un doble sentido: propiciar mayores equilibrios en la competencia electoral y hacer posible el acceso a las postulaciones de candidatos que no funden —primera y primariamente— sus aspiraciones de obtener el cargo en la capacidad para disponer de espacios donde difundir su propaganda. Si sólo quienes cuentan con recursos económicos significativos pueden dedicarse a la política, ésta perderá la riqueza localizada en la pluralidad de ciudadanos con voluntad de servir, por esa vía, a la comunidad.

Con la reforma electoral constitucional, de 1996, se consolidó el actual sistema de financiamiento de los partidos basado en las aportaciones del presupuesto federal, pero sin avanzar todavía hacia reglas más equitativas y menos onerosas de acceso a los medios de comunicación. En Francia, por ejemplo, no puede haber propaganda por televisión; en tanto, para otros, se trata de espacios que, en forma limitada, debería contratar y asignar equitativamente la autoridad electoral. Si el financiamiento de la política restringe el acceso a ella, es preciso revisar los elementos involucrados para contar siempre con los mejores por sus virtudes cívicas. Si la política es acotada por el dinero, las democracias están en peligro de palidecer en un entorno riesgoso.

29 de julio de 2002

FEDERALISMO HACENDARIO

Estamos ya en plena etapa de negociación sobre los ingresos y los egresos federales del Estado mexicano. El presidente de la república, con prudente anticipación al plazo que le concede la Constitución, remitió al Congreso de la Unión —por conducto de la Cámara de Diputados— sus iniciativas de ley y de decreto en la materia, así como el documento que refleja la valoración de la administración federal sobre las condiciones generales de la economía en el horizonte del próximo año. Se trata, desde luego, de un texto analítico sobre la prospectiva de la economía nacional desde el punto de vista de las variables internas y externas a las cuales está sujeta y, por otra parte, de la estimación sobre los recursos que por diversas vías ingresarán a las áreas públicas federales, así como de la asignación de esos ingresos para sufragar el gasto público.

En la presentación de las iniciativas en el documento se detona el intenso proceso por impulsar, o no, determinadas fuentes de ingreso o de destinos del gasto. Es legítimo que cada ámbito de responsabilidad pública —sea entre la federación y los estados o entre los poderes de la Unión y los organismos públicos con autonomía de aquéllos— busque que tanto los recursos provenientes de la tributación como su respectiva asignación para la atención de las tareas del poder público respondan a los intereses que desean promover con mayor intensidad.

De acuerdo con la Constitución, corresponde al congreso aprobar —año con año— el ingreso y el gasto públicos; es válido, entonces, que los

diferentes actores políticos de nuestro sistema presenten ante esa representación nacional sus propuestas sobre los movimientos presupuestarios.

En el panorama más próximo, se aprecian dos ámbitos muy concretos de planteamientos y pretensiones en la materia: por un lado, los argumentos esgrimidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación —a través de su presidente, el ministro Góngora Pimentel— para lograr que un determinado porcentaje del presupuesto nacional se destine a los gastos del Poder Judicial de la Federación; por otra parte, los planteamientos realizados por la Confederación Nacional de Gobernadores para asegurar que los recursos para las entidades federativas por concepto de participaciones federales, aportaciones y el denominado Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (apenas establecido por la Cámara de Diputados para el presente año, pero no aparece en la iniciativa del presupuesto de egresos para el año entrante).

Sin considerar ahora la propuesta de la Corte, lo que vemos actualizarse ante nosotros en materia presupuestal (ingresos-egresos), con motivo del próximo ejercicio fiscal, es un capítulo novedosamente intenso para las instituciones de nuestro país en la etapa de la pluralidad política que hoy caracteriza el entorno nacional.

En este momento político, la complejidad de la toma de decisiones en el congreso hace indispensable la revisión de los preceptos constitucionales en la materia. Ante problemas nuevos que hoy pueden provocar crisis, urgen respuestas creativas. En el fondo, es necesaria la reforma constitucional en esta materia; se requiere introducir a la Carta Magna una serie de modificaciones sobre las competencias de los diferentes órdenes de gobierno en materia de recaudación y sobre el proceso presupuestario. De tal modo, las normas convenidas en el siglo XIX (Constitución de 1857 y reformas al Poder Legislativo de 1874) y a principios del siglo XX (Constitución de 1917) ya no corresponden a la realidad política contemporánea del país.

Las modificaciones requieren de una gran voluntad de los partidos nacionales para cristalizarse en los hechos. Es sabido que el Constituyente de Querétaro no estableció en forma precisa las competencias de

la federación y de los estados en materia impositiva. Salvo las previsiones de la Constitución, en el artículo 73, fracción XXIX, donde los impuestos especiales resultan participables por definición constitucional, entonces, ambos podrían establecer contribuciones sobre las mismas fuentes de tributación. Esa imprecisión fue el origen de las tres convenciones fiscales nacionales celebradas en nuestro país en la primera mitad del siglo pasado y, luego, de la vigente Ley de Coordinación Fiscal de finales de 1978 y los convenios que, al fundamentarse en el texto, se han celebrado entre las entidades federativas y la federación.

Ante el actual modelo de ejercicio de facultades tributarias, es pertinente que las soluciones se establezcan desde el texto mismo de la Constitución para superar las disputas sobre la suficiencia de recursos que reciben las entidades. Si en ese rango normativo se prescriben las fuentes de tributación y el destino de sus rendimientos, habría una valoración diferente de los conflictos actuales por la distribución de los recursos públicos.

Por otra parte, en el presente escenario, es necesario que en la Constitución se distingan las características del proceso presupuestario —su materia es esencialmente distinta a la fórmula legislativa— y las figuras del veto del Ejecutivo y de los plazos donde las cámaras deberán conocer, deliberar y votar las iniciativas de ley de ingresos y de presupuesto de egresos.

En todo sentido, el país requiere de certidumbre en materia de montos, destinos y tiempos, para la aprobación de esos instrumentos de nuestras finanzas públicas.

No es fácil construir acuerdos para ello, pero se trata de aspectos totales para la pluralidad política de nuestra democracia. Debemos evitar que esta diversidad genere la percepción de inestabilidad económica.

15 de noviembre de 2002

FEDERALISMO DEL TIEMPO NUEVO

Razones históricas sobran para afirmar la forma federal en la organización del Estado mexicano en 1824, 1857 y 1917. Es relevante señalar que, tras haber sido tema fundamental del debate político nacional en el siglo XIX, al inicio del siglo XXI ninguna fuerza política se distancia de la decisión federal como eje de distribución horizontal, entre las regiones y la nación, del poder público. Al contrario, todas hacen fe de credo y vocación federalista; encontramos en ese equilibrio entre el todo y las partes una premisa inalterable de nuestro constitucionalismo. Vale destacar, también, que la soberanía y el gobierno republicano, representativo, democrático y federal, son decisiones políticas fundamentales, inscritas en nuestra Constitución, que aparecen primero en los preceptos que organizan el poder político de la nación. Luego vendrá la división de poderes y otras decisiones.

Es de tal magnitud la determinación federalista que el artículo 41 constitucional establece en grado de igualdad el ejercicio de soberanía —en sus respectivos ámbitos de competencia— llevado a cabo por los poderes de la Unión y los poderes de los estados; ambas esferas sujetas a las disposiciones de la Constitución. En todo sentido, los preceptos de nuestra ley fundamental establecen un régimen de asignación de competencias, como eje del respeto y armonía entre la federación y los estados de la Unión, a fin de que puedan atenderse con suficiencia los asuntos de carácter nacional y las cuestiones de naturaleza regional. Ésta es la esencia de la solución federalista para asegurar la convivencia entre

lo diverso y lo común con un sentido, al mismo tiempo, de identidad compartida y de particularidades diferenciadoras. Sólo así se pueden atender los asuntos que a todos atañen y a algunos competen, sin suscitar confrontación o incongruencia y menos división.

El federalismo mexicano se ha adecuado, en las horas recientes, al nuevo tiempo político: pluralidad política en la nación. Ello implica retos y riesgos que se entremezclan para discernir si las cuestiones de la forma federal de gobierno pueden apreciarse, discutirse y resolverse, con una actitud suprapartidaria de los actores políticos. Quien obtiene un encargo público, basado en la postulación del partido donde milita, practicará las ideas, principios y programas de esa formación política; también es claro que quien asume una tarea de gobierno —particularmente en el ámbito de los órganos ejecutivos— debe ejercer el cargo para la generalidad de la población y no sólo para quienes sufragaron por la opción en que figuró como candidato. Es decir, en el cumplimiento de las funciones constitucionales, el desempeño debe apegarse al principio de la tarea encomendada, sin partidizar las funciones.

A partir del antecedente de la Asociación Nacional de Gobernadores (integrada por ejecutivos militantes en el PRD), surgió luego la Conferencia Nacional de Gobernadores (conformada por miembros del PRI y del PRD); todo indica que los ejecutivos de filiación panista se acercarán a dicho mecanismo. Estamos ante un espacio de diálogo político que nace con una connotación partidaria y evoluciona hacia la incorporación de la pluralidad ideológica en los gobernadores de nuestras 32 entidades federativas. Puede apreciarse su posible evolución a un ámbito de encuentro e intercambio de puntos de vista y propuestas (si el debate no queda atrapado en un contexto partidario).

Poco se ganaría si la Conferencia se percibe, a partir de su actuación, como una especie de minisenado o minicámara de diputados, no por demérito de las cámaras federales, sino por la naturaleza distinta de esos cuerpos colegiados y el mecanismo en el cual puedan articularse planteamientos anclados en la visión regional, para la atención de problemas propios y de carácter nacional.

Resultaría alentador para la nación que, en el contexto de nuestro pluralismo y la asignación constitucional de competencias entre la federación y los estados de la Unión, los problemas de la convivencia entre esas esferas del ámbito ejecutivo se asumieran estrictamente en la búsqueda de soluciones, en beneficio del pueblo y del país. La Conferencia Nacional de Gobernadores tiene como función y contribución a nuestro federalismo el establecimiento de un campo para la convergencia de esferas con competencias propias para dilucidar lo que conviene a todos (federación y entidades federativas), con la mente puesta en el cuidado de la nación.

A través de la Conferencia puede darse cauce a la renovación del federalismo mexicano a partir de la realidad política de nuestro tiempo. Si se considera la tensión imperante hace unas semanas entre la Conferencia y el gobierno federal, y la ausencia de gobernadores de extracción panista en ella, se advierte el avance de un paso en la dirección del diálogo y la convivencia. El buen éxito depende de las posiciones partidistas.

Los ejecutivos que militan en el PAN han legitimado la Conferencia; falta acreditar la voluntad de diálogo en los hechos. El federalismo de nuestro tiempo no podrá ser, ni avanzar, si no logramos compaginarlo con la pluralidad política. Más aún, tiene que ser, sobre todo, una alianza para alcanzar la eficiencia social.

6 de diciembre de 2002

2003

EL FUERO A DEBATE

Como todas las instituciones propias del Estado Constitucional de Derecho, el fuero es una institución propia del devenir histórico de la política moderna. Aquí, encuentra su explicación la protección disfrutada por distintos servidores públicos para que, en caso de tener causa penal, no sean objeto de una orden de aprehensión o de la privación de su libertad, si de manera específica no lo autoriza el pleno de la Cámara de Diputados. Ésta impondrá, a través de distintos elementos, que, en efecto, exista responsabilidad en la comisión de un delito, o no.

Conviene hacer un apunte inicial, particularmente por las recientes referencias sobre el fuero y los legisladores. Es cierto, los diputados y senadores del Congreso de la Unión disfrutaban de esa protección constitucional; pero también gozan de ella diversos servidores públicos en los poderes Ejecutivo y Judicial de la Unión, en otros órganos federales y en los órganos de gobierno del Distrito Federal. Así, aprovechan el fuero los ministros de la Suprema Corte; los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral; los consejeros de la Judicatura Federal; los secretarios del despacho; el procurador general de la república; el consejero presidente y los consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral; los diputados a la Asamblea del Distrito Federal; el jefe de gobierno en esa jurisdicción y el procurador general de Justicia del propio Distrito Federal.

Los diputados locales, los gobernadores, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y los miembros de los Consejos de la Judicatura locales, también cuentan con fuero durante la persecución de delitos federales; aunque no se trata de una institución que sólo tutele o proteja a los legisladores.

Sin embargo, debemos reconocer que el fuero tiene un origen vinculado, marcadamente, al ejercicio de responsabilidades a cargo de los órganos colegiados con funciones gubernamentales y de control de la gestión pública. La posibilidad de que el legislador se exprese con entera y absoluta libertad es inherente a sus tareas constitucionales. A ello se debe que nuestra Carta Magna recogiera dos principios sustanciales para garantizar el desempeño de los representantes populares: uno, la inviolabilidad a las opiniones expresadas en el desempeño del cargo; otro, la protección contra cualquier intento de privación de la libertad sin la autorización de la Cámara de Diputados.

Es por demás pertinente la distinción de la ley suprema. Por principio de libertad política, concretamente de libertad de expresión en el terreno político, todo integrante de un cuerpo de representación popular puede manifestar sus opiniones —la vía esencial para ejercer su responsabilidad— sin el amago de ser objeto de acusaciones penales o de reconvenciones de cualquier tipo. Ésta es una inmunidad absoluta que tiene un alcance concreto. Desde luego, esta inviolabilidad no significa que en la eventual comisión de ilícitos penales pudiera plantearse la acción disciplinaria de la justicia y la sujeción al procedimiento correspondiente. De tal forma, nos colocamos en los linderos del fuero constitucional, es decir, en el caso de que se cometiera un delito con motivo del ejercicio del cargo.

Ante la comisión de conductas delictivas a cargo de un legislador, o de cualquier servidor público con fuero, la Carta Magna establece inmunidad parcial para no proceder a la sujeción de la persona a la acción de la justicia penal, si no conoce de ello y lo autoriza la Cámara de Diputados. Tal vez, el punto más delicado en las previsiones de nuestro régimen jurídico es la hipótesis de la flagrancia de un delito, y que, no

obstante, la autoridad competente no pueda detener al presunto responsable. La hipótesis es posible y, sin embargo, nuestra Constitución optó por mantener a salvo el estatuto protector y la acción de la Cámara de Diputados. ¿A qué se deberá? Tal vez obedece a que la perspicacia de los constituyentes de 1857 y de 1917 los llevó a la conclusión del riesgo implícito en que la autoridad, con poder y capacidad material para hacerlo, urdiera escenarios donde el servidor público protegido fuera presentado en flagrancia.

Es cierto, han existido casos aislados en los que un funcionario público con fuero incurrió en conductas que distan de la ética de comportamiento deseado; por ejemplo, incidentes lamentables que no deben utilizarse en detrimento de la protección constitucional de otros servidores públicos, ya que, en un escenario de controversia y debate políticos, alguien puede caer en la tentación de disminuir, amedrentar, e incluso eliminar al adversario con subterfugios legales.

En nuestra historia hay un antecedente de gran relevancia que supone el ejercicio irracional de la fuerza, más allá de la protección que la Constitución otorga a todo legislador federal. A pesar de la inviolabilidad que otorgan las opiniones y el fuero, el senador Belisario Domínguez fue aprehendido injusta e injustificadamente, en alguna fecha de fines de septiembre o principios de octubre de 1913, por haber denunciado el golpe de Estado y la usurpación de Victoriano Huerta en la presidencia de la república. Su cadáver fue hallado días después.

Es dable pensar y postular que los servidores públicos y legisladores deben cumplir con el orden legal y tener un estatuto exento de canojías o ventajas. Esto puede afirmarse, pero también es indispensable reconocer que de acuerdo con la naturaleza de la función y las características de la lucha política —entre personas que piensan, postulan ideas y propuestas diferentes— diversos servidores públicos y, en particular, los legisladores, requieren de la salvaguarda constitucional de su integridad física y absoluta libertad de expresión.

Cuando se gobierna dentro de la ley, y la discusión pública se sustenta en la representación democrática de la pluralidad nacional, la

protección otorgada por la Carta Magna a determinados funcionarios no debe ser punto a debate o desencuentro. A la luz del postulado de libertad para actuar en política, los procedimientos para retirar el fuero son previsiones complementarias idóneas. Primero, es la posibilidad de actuar libremente; luego, la forma de restringir la libertad cuando así proceda, o restringirla para uno proteger a quienes requieren de salvaguardas. De esta forma, se cumplirá mejor la función constitucional.

29 de agosto de 2003

DERECHOS HUMANOS

En diversas etapas de la historia de la humanidad, el establecimiento de bases para una convivencia pacífica, sustentada en la Constitución, entre esferas de poder público —para su ejercicio legítimo en un entorno de respeto a las libertades y derechos de las personas—, ha requerido la función del orden jurídico para cristalizar y consolidar esas prerrogativas. El derecho se erige sobre una fuente de garantías para que las conquistas civilizatorias del disfrute de libertades, el respeto a la igualdad esencial de las personas, la salvaguarda de derechos y la disposición de acciones de justicia social, sean una realidad.

Con el surgimiento de los estados nacionales y la adopción de principios políticos liberales, en las constituciones de los países de la época moderna aparecieron y se desarrollaron los catálogos de libertades y derechos fundamentales de las personas. Tal movimiento expansivo de respeto al individuo, por parte del poder público, tuvo un momento significativo al culminarse la redacción de la Carta de las Naciones Unidas, en 1945, e incorporarse en sus preceptos el principio de que una condición necesaria, para asegurar la paz y la seguridad internacionales, es la progresiva ampliación y el decidido respeto a los derechos humanos.

De esta forma, las limitaciones a los poderes públicos, en el ámbito constitucional de los estados modernos, pasaron a la esfera de la comunidad de naciones que, a lo largo del siglo pasado, alentó la transformación de un principio en normas específicas de comportamiento

de los estados (a partir de pactarlo expresamente con otras soberanías nacionales). Transcurrieron poco más de veinte años, desde la conformación de la Organización de las Naciones Unidas, para que esos empeños cristalizaran en los pactos internacionales de derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

Con dicho avance, luego se desgranó la negociación, suscripción y entrada en vigor de un número muy relevante de tratados multilaterales, específicos en el ámbito de los derechos humanos. Los acuerdos abarcan la prohibición de cualquier forma de discriminación; el establecimiento de garantías judiciales mínimas para todo presunto infractor de las leyes penales; la prohibición y el compromiso de erradicar la tortura en cualquier investigación a cargo de fuerzas policíacas o de seguridad.

Venturosamente, nuestro mundo se ha movido hacia una nueva plataforma cultural para apreciar la connotación del respeto que merece toda persona, por sólo serlo. Todo esto, en torno a su dignidad, sus libertades y la capacidad del poder público para realizar acciones que conlleven a la igualdad de oportunidades para todo individuo que enfrente un desequilibrio de origen para su pleno desarrollo; se trata de un movimiento cultural pues conductas que, tal vez en algún momento de la historia o en algún lugar del planeta, podrían haber sido validadas, hoy no tienen ninguna justificación.

Nuestro país fue pionero en la postulación del catálogo de derechos y libertades esenciales de las personas en la Constitución federal de 1857, si se toma en cuenta el desarrollo de las instituciones jurídicas en otros estados de ese momento histórico y, sobre todo, al establecer un medio jurídico idóneo para lograr la defensa de las garantías individuales, como ha sido, por ejemplo, el juicio de amparo. Es preciso recordar que México participó activamente en la redacción de la Carta de San Francisco, que da origen a la Organización de las Naciones Unidas. Además, en 1981, se adhirió a los principales acuerdos multilaterales en vigor, que consagran derechos humanos a favor de los habitantes de los estados integrantes.

A principios de la década de los noventa, se establecieron, con pleno sustento constitucional, los organismos protectores de derechos humanos; que han evolucionado en el ámbito federal y en las entidades federativas; con el fin de generar espacios de actuación basados en la autoridad moral de sus integrantes, y de sus mandamientos, para lograr el respeto a las libertades fundamentales de las personas.

La adhesión de México a los tratados multilaterales que protegen los derechos humanos amplió la esfera de prerrogativas de los habitantes del país, por efecto de la incorporación de sus normas al orden jurídico nacional. Al respecto, la reforma de 1991, al artículo 102 de la Constitución de la república, trajo consigo el señalamiento expreso de que los organismos protectores de los derechos humanos, de carácter federal y estatal, tutelarían plenamente en sus esferas de actuación el conjunto de derechos fundamentales de los habitantes del país; ya provinieran de la Carta de Querétaro o de los pactos internacionales suscritos por nuestro país.

Con la aparición de este tipo de instituciones y la actuación que han desplegado durante su desempeño, se ha fortalecido en nuestra república la exigencia irrestricta del respeto a los derechos esenciales de las personas.

En ocasión del Día Internacional de los Derechos Humanos, es pertinente reflexionar sobre la recepción que en nuestro país se ha dado a las normas multilaterales en la materia. Algunos estudiosos han planteado la posibilidad de adicionar la Carta Magna para señalar la ubicación de las disposiciones de la órbita internacional, en la jerarquía de las normas jurídicas nacionales; incorporadas, así, al derecho mexicano, por la vía de aprobación del Senado y el depósito del instrumento de ratificación por parte del Poder Ejecutivo Federal.

Otros piensan que es menester ampliar la posibilidad de recurrir al juicio de amparo contra violaciones de derechos y libertades, establecidos en dichos pactos multilaterales. La factibilidad de profundizar en esas u otras propuestas, requiere no sólo voluntad política, sino fortalecer los comportamientos ciudadanos y sociales en favor de una cultura de respeto a los derechos humanos.

Se ha avanzado bastante pero la recolección de la historia, en esta materia, implica que los logros acaecidos en una época son la plataforma de la aspiración futura.

12 de diciembre de 2003

2004

LA LECCIÓN DE QUERÉTARO

Cada 5 de febrero, al conmemorar la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la historia se afirma como maestra. Ciertamente, con escenarios distintos, con realidades inimaginables, con retos formidables, pero, con todo, esa fecha y ese lugar subrayan un sentido dialéctico y vigente de nuestra historia.

Concluida la lucha armada, emergen de la raíz popular los constituyentes del 17; hombres de paz, dispuestos, paradójicamente, a librar una batalla con el pensamiento y la palabra libres. El resultado de esta asamblea de ideas plurales era imprevisible. Algunos proponían una nueva Constitución; los más moderados, una reforma al texto de 1857; todos, unos y otros, coincidían en poner fin a una larga etapa de desencuentros, en volver a la concordia, al Estado de Derecho; más aún, lograron el más grande acuerdo político colectivo: convivencia en concordia y cincelar el horizonte de la nación mexicana.

Aquella Carta de Querétaro se ha transformado como México mismo, vivo y cambiante. Pero la Carta Magna, sin rupturas ni desprendimientos, prevalece en su esencia, como una especie de conciencia crítica en el tiempo, como centinela de las decisiones políticas fundamentales que resolvió para sí la nación mexicana.

En el tiempo, a 87 años de la compleja travesía del siglo xx — atormentado por dos guerras mundiales, el sobresalto de los regímenes totalitarios; el asomo al tercer milenio; desafiado y convulsionado por

el fenómeno de la globalización y la digitalización; acotado por la creciente desigualdad social y la pobreza— la lección de Querétaro no ha perdido su valor esencial.

¿Cómo evitar, hoy, que el caudal de la historia siga su vertiginoso curso? ¿Cómo impedir que las constituciones, fundamento de las sociedades modernas, cambien su rostro para servir a los más altos anhelos del hombre? Las transformaciones, las reformas requeridas por el Estado mexicano en su conjunto, deben ser un esfuerzo de congruencia con los tiempos nuevos que vive el mundo, particularmente, deben funcionar como la autocrítica de nuestra dialéctica interna, de nuestras propias experiencias; deben descansar en la exigencia, en la tenacidad para transmutar sin perder identidad.

En esta búsqueda, nada más lejano a las transformaciones que reclaman los mexicanos que permitir el liberalismo clásico; nada más cercano, en cambio, que el espíritu de la Carta de Querétaro, con su planteamiento acerca del Estado fuerte, justo y eficaz, en los requerimientos de todo mexicano —educación, salud, vivienda— pero, también, garante de libertades y justicia: un orden que, por encima de signos y colores, haga realizable la justicia social.

La Constitución no prefiguró un Estado al margen de su compromiso con la justicia social; tampoco que permanezca absorto en el libre cambio y en una libertad sin orden; impasible ante las desigualdades sociales; sumido en la nostalgia o el resentimiento de un estatismo que, paradójicamente, eclipse el desarrollo de la sociedad.

Las transformaciones que México requiere no invitan al arrepentimiento, sino a ejercer una voluntad de renovación, un ajuste consigo mismo. El país es impulsado por una sociedad plural que, cada día más segura de su participación, demanda el ensanchamiento de sus espacios, el aseguramiento de sus libertades y la vigencia del Estado de Derecho.

La lección permanece viva: es preciso enfrentar nuestro tiempo al renovar, sin desprendimientos; al olvidar antiguos rencores, enemigos

de la democracia. En resumen, nuestra historia no puede desandar los valores políticos alcanzados, ni alejarse de las raíces que nos identifican.

6 de febrero de 2004

¿REELECCIÓN INMEDIATA?

En diversos foros políticos, académicos y de opinión pública, se han abordado ideas en torno a las disposiciones constitucionales que limitan la posibilidad de que los legisladores federales y locales se postulen para su eventual reelección al término inmediato del mandato recibido en los comicios precedentes. El tema forma parte de la reforma del Estado, particularmente, de los poderes públicos, aunque ha estado presente en las reflexiones políticas durante muchos lustros. De hecho, en la XLVI Legislatura Federal (1964-1967), la Cámara de Diputados aprobó una minuta de reformas al artículo 59 constitucional, que el Senado de la república desechó; esto desató, desde entonces, una importante polémica sobre esta regla de la organización constitucional del congreso. Vale la pena releer los argumentos esgrimidos, en aquel momento, por Lombardo Toledano.

Al tocarse esta materia, los estudiosos destacan la atipicidad de nuestro régimen, pues sólo en Costa Rica y México está prohibida la reelección constitucional de los integrantes del Poder Legislativo.

En su esencia, la propuesta sobre considerar la reelección inmediata de diputados y senadores, aun con la modalidad de limitarla a un cierto número de mandatos consecutivos, se postula como una norma propicia para el fortalecimiento democrático y del Poder Legislativo. Así, se afirma que se haría más estrecho y sólido el vínculo entre el ciudadano y el representante popular, porque aquél podrá evaluar la gestión

y el desempeño de éste en los asuntos que interesan particularmente a la democracia por la que fue electo. Se robustecería, también, el principio de la rendición de cuentas a los ciudadanos, porque el conocimiento de la eventual postulación inmediata acrecentaría el flujo de información precisa sobre el desempeño del legislador en las cámaras y el sentido de los votos que emite. Asimismo, se elevaría el valor de la determinación democrática de los electores sobre la idoneidad y viabilidad de los candidatos, porque decidirían si refrendan o no a quien los ha representado. Del mismo modo, se fortalecería la acumulación de experiencia entre los miembros del Poder Legislativo, porque habría una ruta ininterrumpida de desempeño que desembocaría en una mejor actuación de esa rama de gobierno.

Parecerían todos argumentos válidos para considerar la propuesta reeleccionista, sin embargo, la polémica desatada en la década de los sesenta, y la ausencia de acuerdos entre los partidos políticos nacionales, da cuenta que también existen argumentos de quienes se oponen a la revisión de esta norma característica de nuestro sistema constitucional.

Si bien, es cierto que la regla sobre la no reelección inmediata de los legisladores no existe en la mayoría de los sistemas presidenciales, cabe recordar que se incorporó a la Carta Magna como parte de las reformas de 1933, que prohibieron en forma absoluta la reelección en los poderes ejecutivos, federal y estatales. Así, la explicación histórica se convierte en el razonamiento de los equilibrios constitucionales, pues si se autorizara la reelección inmediata de los legisladores, en la dinámica de la relación con el Ejecutivo, aquéllos tendrían una ventaja institucional frente al poder que equilibran. En otras palabras, en tiempos normales y de controversia entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, el pueblo sólo podría decidir sobre refrendar a unos y no a otro; por tanto, una modificación a la regla vigente haría tolerable la idea de la reelección presidencial y de gobernadores.

Otros argumentos se apuntan para ver con cautela la propuesta de la reelección inmediata: favorecería sólo a ciertos grupos de población por edad, pues los más jóvenes no tendrían espacios abiertos para que

se les postule, al menos en igualdad de circunstancias; se alentarían las tendencias oligárquicas en los partidos y en el sistema político en su conjunto, al propiciarse la preservación de las mismas personas en el ejercicio de los encargos de elección popular. Esto eventualmente también puede conducir a un estadio de petrificación de las ideas: se atrofiaría la formación de cuadros por parte de los partidos políticos, porque no resultaría imperioso su ingreso y preparación; se debilitaría, a su vez, la riqueza de cuadros políticos con que debe contar el país, y se favorecerían las vertientes de una política basada en personalidades e imágenes, y no en principios y programas, al incentivarse a las personas por encima de los partidos.

Un elemento adicional de reflexión gira en torno a la eventual confrontación de argumentos acerca de lo que conviene a los ciudadanos respecto al candidato y al partido que lo postula, pues se cita que la reelección inmediata fortalece a aquél y la regla contraria favorece a éste. Se trata de una cuestión difícil, porque vale preguntarse cómo lo que es bueno para el candidato es malo para su partido y viceversa. En un escenario de partidos sólidos con ideas y capacidad de gobierno — como los delinea el artículo 41 constitucional — son éstos los actores principales del proceso político y no en detrimento del ciudadano. Habrá que considerar las posiciones que señalen los documentos básicos de las diversas corrientes políticas y la oportunidad de dejarlos en sintonía con tiempos nuevos.

Habrá que evaluar los planteamientos analíticos de uno y otro extremo de la cuestión, sin dejar de considerar que constituye un tema central para nuestra política, pues pasa por el camino de quien o quienes se responsabilizan del poder con base en los votos.

27 de febrero de 2004

FEDERALISMO EDUCATIVO

Como parte del proceso de reformas a la Constitución de la república, en el que actuarán el Senado y las legislaturas de los estados, la Cámara de Diputados aprobó una adición al artículo 122, a fin de que una de las bases del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal sea la participación de esa entidad federativa en el gasto destinado al sostenimiento de la educación básica obligatoria, en la proporción que corresponda a los estados de la Unión. Al efecto, el principio rector será la contribución del Distrito Federal al gasto educativo para los alumnos de preescolar, primaria y secundaria, en un monto equivalente al gasto medio nacional de aportación federal y estatal.

Es preciso señalar que el antecedente de la modificación propuesta, en curso, se halla en la evolución histórica del régimen constitucional del Distrito Federal, por ejemplo: los antecedentes de 1824, cuando se estableció el asiento de los poderes federales en la naciente república de 1857, de 1917, que confiaban al ámbito federal el gobierno del Distrito Federal —sin que los habitantes de la ciudad de México se abstuvieran de elegir popularmente a sus autoridades municipales— y de 1929, en que la autoridad ejecutiva de la capital del país quedó a cargo del presidente de la república. En este sentido, las transformaciones implícitas en el texto vigente del artículo 122 constitucional para el establecimiento de sus autoridades locales, la elección popular de los órganos Legislativo y Ejecutivo, y la connotación de entidad federativa con competencias

específicas para la emisión de leyes y la prestación de servicios públicos a su cargo, hacía necesario abordar el tema de la equidad presupuestal entre las entidades federativas para la prestación de la educación básica obligatoria.

Luego de la reforma de 1993 al artículo 3 constitucional, la fracción VIII de dicha disposición señaló como una atribución del congreso la expedición de leyes a cargo de distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, así como fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público. En ese entonces no se señaló al Distrito Federal, no obstante, la concepción del propio precepto constitucional, invocado en torno a sujetos estatales obligados a impartir educación básica, incluye las tres esferas de competencia y al Distrito Federal.

En el texto reformado en 1996, del artículo 122 constitucional, se precisa como una de las atribuciones de la Asamblea Legislativa (apartado c, base primera, fracción V, inciso I) expedir normas sobre la función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3 de la Constitución. Es decir, una de las tareas a cargo del órgano Legislativo del Distrito Federal era establecer las aportaciones económicas correspondientes a esa función pública. En otras palabras, al asumirse la competencia en la materia estaba implícita la corresponsabilidad presupuestal de la función social educativa.

No obstante, en la Ley General de Educación se estableció que corresponde al gobierno del Distrito Federal concurrir al financiamiento de los servicios educativos, con excepción de la educación normal, a través de una disposición transitoria de ese ordenamiento. En éste, se previó que el proceso para que el gobierno de la ciudad de México se hiciera cargo de la prestación de dichos servicios, se daría en los términos y la fecha que al efecto se acordaran con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, titular de la relación colectiva de trabajo desde el punto de vista gremial.

A pesar del tiempo transcurrido desde que se emitieron estas disposiciones, de su contenido y espíritu, no se ha hecho realidad la contribución

del Gobierno del Distrito Federal al cumplimiento de una de las tareas esenciales del Estado mexicano, en consecuencia, se erigió en fuente de vulneración a los equilibrios esenciales del federalismo hacendario.

Ante las manifestaciones contrarias al orden jurídico de que fue objeto la Cámara de Diputados, con motivo del dictamen y discusión de esta propuesta de modificación constitucional, lo sensato es apreciar las razones que subyacen en la adecuación planteada. Mucho se ha postulado acerca del principal problema de la república — más allá de la transitoria incapacidad para la construcción de entendimientos y acuerdos entre las fuerzas políticas—; es la insuficiencia de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB y la dimensión de las funciones públicas que el Estado mexicano debe atender a través de todos sus órdenes de gobierno. Frente a esa realidad, la distribución de recursos escasos se convierte en una situación que requiere criterios de equidad para su asignación. Si el Distrito Federal participa en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se beneficia de los ingresos públicos, al igual que los estados de la Unión, su contribución al financiamiento de las funciones públicas a su cargo y, en particular, de la función social educativa, debe ser proporcional al esfuerzo financiero de todas las demás entidades integrantes de nuestra república.

Las razones que implicaron el financiamiento de la educación básica obligatoria, con cargo al presupuesto federal, ya no están presentes; se deben distribuir en términos equitativos entre las 32 entidades federativas. Ése es el esfuerzo que se pide a la ciudad de México, es decir, un trato basado en la equidad de acceso al financiamiento público con motivo de la recaudación federal participable; es el empeño que ya realiza el resto del país como parte del proceso de federalización de la educación que arrancó hace casi tres lustros. El asunto es trascendente: merece análisis y debate sereno de las ideas para que la representación nacional decida sin amagos ni presiones.

15 de octubre de 2004

2005

EN EL TOBOGÁN

Se acercan, cada vez más, las postulaciones de los partidos políticos nacionales en ruta por la renovación de la presidencia de la república; se palpa una inquietud generalizada en un contexto de procesos para la renovación de varias dirigencias, que se denota por la ausencia de orden y concierto, en la acción de los tiempos sucesorios, por parte del régimen en turno.

Con las banderas de la libertad y la tolerancia frente a las acciones políticas —de quienes integran el partido en el poder y aspiran a la candidatura presidencial—, la presente administración se dejó arrastrar al juego de las pretensiones y las aspiraciones que, sin demérito de su origen legítimo, impiden la atención adecuada de innumerables asuntos públicos. Toda oportunidad es buena para evitar acciones que puedan generar un saldo negativo en la percepción pública y, a su vez, toda ocasión es propicia para buscar la exposición y procurar mayor reconocimiento por parte del electorado. La acción gubernamental está, en mucho, dictada por el termómetro de las pretensiones sucesorias.

Existen otros fenómenos de atención nacional que no son ajenos al horizonte de los comicios de julio de 2006, como la confrontación verbal y de actitudes entre el ejecutivo federal y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, con sus vertientes de procesos de colaboradores cercanos de éste y el trámite de declaración de procedencia contra el propio jefe de gobierno en la Cámara de Diputados.

En ese clima de enfrentamiento se suceden otros hechos y conductas que tienen capacidad para tentar al México bronco: la manifestación de agricultores frente a la sede de la Secretaría de Gobernación y el consecuente uso de la fuerza para contener el desbordamiento de ánimos; también el amago del ejercicio de acciones al margen de la ley por un candidato a gobernador del partido en el poder, como fórmula para impugnar la posible negativa de su registro. Basta recapitular para evaluar el caldo de cultivo que se configura para el desarrollo de la vida nacional. Como, en su oportunidad, refirió el maestro Jesús Reyes Heróles, el problema de despertar al México bronco es que todos perderíamos y, en conjunto, nos enfrentaríamos a un retroceso para el país.

Hay otros síntomas del riesgo en el cual nos hallamos inmersos. Con los albores del año, el gobierno federal se enfrentó a manifestaciones de violencia de grupos de narcotraficantes; tuvo que reconocer la pérdida del control en los Centros Federales de Readaptación Social. A esto se agrega el procedimiento instaurado contra el director de Giras Presidenciales en las oficinas del Poder Ejecutivo Federal por, presuntamente, filtrar información a narcotraficantes sobre las actividades del primer mandatario, a raíz de las exigencias de actuación de la DEA (por sus siglas en inglés *Drug Enforcement Agency*).

Este último incidente ilustra las circunstancias de un gobierno sujeto a las realidades de los agentes esenciales del poder; sean éstos al margen de la ley o del exterior, para traducir la conducta gubernamental en una sucesión de actitudes reactivas y, a veces, simplemente evasivas de lo que ocurre en su entorno.

Ante la presencia de este conjunto de elementos, algunos de mediana duración y otros de más inmediata aparición, cuya consideración momentánea será desplazada por nuevos sucesos, como el ir y venir de la actual administración, crece el riesgo de que los desencuentros provoquen expresiones de violencia, o que ésta se utilice para aprovechar la confusión y desconcierto de una coordinación institucional que confunde el régimen de libertades y derechos con el relevo de la acción pública. Debido a esto, es necesario asumir responsabilidades e

imprimir un rumbo a la marcha del Estado, sin embargo, la ausencia de éste conduce a la deriva.

En once meses se iniciarán formalmente las campañas electorales de los candidatos a la presidencia de la república. Si no se hace un esfuerzo conjunto por atemperar el nivel de confrontación y elevar la calidad de la propuesta y del debate, la natural distinción política que elaboran los ciudadanos, a lo largo del espectro partidista, puede convertirse en divisiones irreconciliables que, en consecuencia, sólo debilitarían al Estado mexicano y minarían su capacidad para atender obligaciones y deberes constitucionales.

En el tobogán de las descalificaciones y los enfrentamientos, quienes al final verdaderamente sufren las consecuencias son los ciudadanos. En la disputa por la nación, sumada al antecedente de la contienda por los partidos, la posibilidad de elevar el desarrollo del quehacer político es una necesidad insoslayable de responsabilidad.

Febrero de 2005

NUESTRA DIPLOMACIA

De las diversas tareas que requieren una determinación de carácter estadual para su atención por el Gobierno de la República, destaca la política internacional. En parte, a lo largo de la presente administración federal, puede decirse que el rubro constituye, probablemente, un talón de Aquiles, es decir, un punto de debilidad que conduce a un desenlace fatal. Como producto de la historia, la política exterior del Estado mexicano acuñó una serie de postulados para dar cauce a la actividad de nuestra república en los foros multilaterales y en la relación bilateral. Éstos se consolidaron, paulatinamente, al grado de alcanzar el rango de principios normativos, en la fracción décima del artículo 89 de la Constitución general.

La compleja travesía del Estado mexicano desde la Independencia hasta la Revolución y, particularmente, a la luz de las determinaciones que suceden con base en la Carta de Querétaro de 1917, llevó a afirmar varios aspectos: la libre autonomía de los pueblos; no intervención en los asuntos de otro estado; solución pacífica de las controversias; igualdad soberana de las formaciones políticas estatales; prescindir de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la cooperación para el desarrollo, la seguridad y la paz internacionales; los basamentos de la conducta que rige la política exterior de nuestro país.

Primero, como un país relativamente débil en la esfera mundial y, luego, como una nación que busca consolidarse como potencia media

en el orbe. Los principios de política internacional han resultado ser un faro que evita la adopción de compromisos gravosos para el país, o que impide adoptar posiciones de coyuntura que no resultan congruentes con la tradición de México, en la esfera de relaciones con el exterior y el pueblo que la respalda.

Sin merma de las atribuciones del Senado de la República, particularmente en la aprobación de tratados y en la ratificación de nombramientos diplomáticos, la reflexión sobre la imagen de nuestra política internacional en otros lados resulta fundamental en el horizonte de la renovación del Ejecutivo de la Unión, responsable primigenio de la política exterior.

A pesar de los avezados cuadros del Servicio Exterior Mexicano que mantienen el ánimo de conservar el prestigio de nuestra política internacional, los errores cometidos conducen a una evaluación negativa: ausencia de rumbo y logros en los vínculos con los Estados Unidos de América; deterioro de la relación bilateral con Cuba; amargas lecciones al formar parte del Consejo de Seguridad de la ONU; derrotas en las aspiraciones para encabezar la OMS y la OEA; la profusión de la diplomacia bilateral de alto nivel sin resultados más allá que los saludos protocolarios y el intercambio de condecoraciones.

En todo sentido, la política exterior debe ser la exposición activa de los intereses nacionales en los países donde sostenemos relaciones diplomáticas, sobre la base de la cooperación y la promoción del desarrollo político, económico, social y cultural. Es claro, aunque lamentable, que en la actualidad no se avance en la relación bilateral con nuestro principal socio comercial; al contrario, se ha diluido la relación especial, aún con diferencias importantes, que se ha alcanzado en otros momentos. El alejamiento de América Latina es cada vez más ostensible; en otras palabras, la estrategia de diversificación de nuestras relaciones no ha progresado ni ha dado frutos que reporten beneficios. En fin, hemos migrado desde el estatus de país referente para la propuesta y la actuación, en el ámbito internacional, a una nación con poca capacidad de acción para ponderar nuestros postulados.

Desafortunadamente, no sólo ha fallado la política exterior, sino que ésta no puede proyectar nada que no corresponda a la realidad nacional, y en ello radica el peor saldo: el deterioro en el desempeño del país es apreciable en casi la totalidad de los indicadores mundiales; la competitividad ha caído; la productividad ha descendido; la calidad de los servicios públicos ha reducido.

Así, el deterioro interno de la vida nacional no puede sustentar una política exterior de vanguardia. Del mismo modo, la diplomacia mexicana tiene, en sí misma, rezagos considerables, por omitir que los principios no son un capricho o una ocurrencia, sino normas constitucionales que garantizan la adopción de posiciones seguras y sólidas para que México actúe en el plano exterior con dignidad y pragmatismo responsable.

Mayo de 2005

NUESTROS MIGRANTES

En el congreso de los Estados Unidos se han adoptado medidas legislativas que hacen más compleja la situación de los trabajadores indocumentados mexicanos, y de otras latitudes, al tiempo que se presenta una iniciativa con el respaldo de importantes figuras demócratas y republicanas, como John McCain, para modificar la legislación sobre migración y, así, dar paso a medidas de regularización y control de la estancia de personas que laboran como mano de obra y proceden del extranjero.

En este contexto, las determinaciones que aportan fondos para la edificación de un muro en la frontera con nuestro país, y la política de exigir una identificación fehaciente para precisar la situación migratoria de los habitantes del vecino del norte parecen, francamente, excluyentes de la realidad del fenómeno migratorio y, sobre todo, fraguadas por las preocupaciones de seguridad territorial que se generaron a raíz del 11 de septiembre de 2001.

Estas acciones se producen, además, en un escenario de polarización contra el inmigrante indocumentado, tanto en el estado de California, con las expresiones del gobernador Schwarzenegger, como en Arizona, con los rancheros del Proyecto Minutemen y con las restricciones de los servicios públicos a los migrantes indocumentados y a sus familias; en caso de acreditar fehacientemente su legal estancia como residentes de aquel país.

Sin descartar el proyecto bipartidista para adecuar la legislación migratoria, hay un endurecimiento paulatino hacia la presencia de la mano de obra proveniente de nuestro país y otras naciones hermanas de América Central.

Durante el periodo que abarca la responsabilidad del presidente Fox, el tema migratorio ha vuelto al punto de arranque: la lucha por convencer sobre las indudables aportaciones de la mano de obra mexicana para la economía estadounidense; el tratamiento diferenciado que merece el socio comercial de menor desarrollo relativo al TLCAN; la articulación de un acuerdo bilateral que atienda el problema en toda su dimensión. Al alejarnos de las medidas unilaterales que se han demostrado históricamente, en el fondo, nada han resuelto. Más cerca de la raíz del problema, la ausencia de suficientes oportunidades de empleo en nuestro país animan los flujos migratorios; esto se revela como una realidad que demanda respuesta.

Por la trascendencia de la migración mexicana hacia los Estados Unidos, ya en términos del grupo poblacional que representan en ese país (al menos una décima parte adicional de los mexicanos residentes en el suelo patrio) o de las remesas que se hacen anualmente a la economía nacional (cerca de 17 mil millones de dólares), es imprescindible colocar esta cuestión en el ámbito de una auténtica política del Estado mexicano. En otras palabras, es imperativo construir un conjunto de objetivos, criterios, líneas de acción y determinaciones que cuenten con el respaldo consciente y deliberado de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales y de los gobiernos de las entidades federativas, de los diversos partidos políticos del espectro ideológico nacional y de la sociedad y el poder público. En el entrapamiento de coyunturas que han polarizado a todos esos espacios y ámbitos de nuestro país, la posibilidad de consolidar una política estadual en esta materia representaría la superación de las legítimas diferencias en aras de un propósito superior para el desarrollo del país.

Por razones explicables, el acento de nuestra atención en el tema está puesto en lo más apreciable: los migrantes mexicanos que se en-

cuentran en diversas ciudades y condados de los Estados Unidos para realizar toda clase de labores que los estadounidenses no desean asumir. Se trata de una cuestión de oferta y demanda que impulsa la migración. A partir de ahí surge el planteamiento, válido y obligado, de velar por las condiciones en que transcurre la estancia de los migrantes, particularmente el respeto a los derechos humanos y laborales, y las libertades fundamentales.

En una visión integral de política del Estado mexicano sobre este fenómeno, convendría poner énfasis en las determinaciones económico-sociales que generen en nuestra tierra las oportunidades de empleo adecuadamente remunerado. Esto permitirá el desaliento paulatino ante la necesidad de migrar en busca de sustento y mejores opciones de ingresos. Es precisa la insistencia en dar a la política migratoria una vinculación específica con las propuestas de desarrollo nacional y la capacidad de nuestra economía para ser más competitiva; así generará los puestos de trabajo que corresponden a la dimensión poblacional de nuestro país.

Sin dejar de atender lo inmediato, sin merma de defender los derechos de los migrantes mexicanos en la sociedad estadounidense, en realidad, el enfoque integral, de mediano y largo aliento, constituye un asunto que debemos ubicar entre las prioridades del próximo tramo institucional de la república.

Mayo de 2005

2006

NO ME AYUDES COMPADRE

Sigue en los pendientes: los mexicanos rechazamos la participación de los extranjeros en los asuntos políticos de nuestra república. Están presentes los antecedentes de la guerra de Independencia; el intento español de reconquista; las presiones extranjeras de la tercera década del siglo XIX; la intentona de establecer un régimen monárquico con un príncipe austriaco; la intervención francesa; el apoyo del embajador estadounidense al golpe de Estado del usurpador Huerta; la afirmación de la soberanía nacional sobre los recursos petroleros del subsuelo, ante los intereses de compañías y gobiernos extranjeros.

Por razones que están en el alma nacional, los mexicanos hemos sostenido los principios de la autodeterminación y de la no intervención. Nos molesta. Por eso rechazamos que los extranjeros pretendan hacer señalamientos que vulneren el postulado de que los asuntos políticos son de la exclusiva competencia de los miembros de nuestro país.

No se trata sólo de un sentimiento profundamente arraigado, sino de una norma elevada a rango constitucional. El artículo 33 de la constitución precisa: “Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. A su vez, en los artículos octavo y noveno, se establece en torno al derecho de petición y de asociación que, al tratarse de materia o asuntos políticos, sólo podrán

ejercerlos los ciudadanos de la república. No hay duda, los extranjeros no deben tener participación en los asuntos políticos del país.

Si bien, lo político no es exclusivo de los asuntos electorales, resulta indudable que éstos sí son materia política. La función suprema de ejercer ciertos derechos está reservada por entero a los mexicanos que, además, tengan la calidad de ciudadanos, por ejemplo: votar y ser votado; constituir partidos y agrupaciones políticas; afiliarse a esas organizaciones; participar en los comicios en cualquier función como autoridad, militante de partido, candidato u observador electoral.

En forma consistente con las determinaciones constitucionales en la materia, el artículo 267 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

El Instituto Federal Electoral, al conocer de infracciones en que incurran los extranjeros que de cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos, tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación... [y] en el caso de que los mismos se encuentren fuera del territorio nacional, procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que hubiere lugar.

Hace unos días, en una visita a México hecha por invitación de la Fundación “Rafael Preciado Hernández” del Partido Acción Nacional, José María Aznar —expresidente del gobierno español que condujo, por cierto, a la bancarrota del Partido Popular de su patria— tuvo la desmesura de efectuar un acto deliberado de propaganda electoral a favor del candidato presidencial del PAN.

Se trata de una falta grave que, incluso, debería ofender a quienes lo invitaron; sin embargo, se trasluce que ese aparente desliz era uno de los propósitos del falso conferencista, pues no actuaba como ponente o expositor en un foro académico o de análisis de ideas, sino que parecía un acto organizado en conjunto por la asociación panista y la

Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales del Partido Popular. En otras palabras, fue un acto partidista en todo sentido.

No estaría mal que el Consejo General del IFE reivindicara sus atribuciones de vigilar que las actividades de los partidos se desarrollen con apego al Código Electoral, y de requerir que se investigue este evento por afectar de manera relevante los derechos de los demás partidos políticos y coaliciones.

Resulta necesario dilucidar si el partido en el poder faltó al deber de conducirse dentro de la ley, y con respeto a los derechos políticos de los ciudadanos, al patrocinar que un extranjero se inmiscuya en una materia exclusiva de los mexicanos; propiciar expresiones que implicaron diatriba a otros partidos políticos y sus candidatos en plena campaña electoral.

En fin, el extranjero, y el partido político que lo patrocinó, debería ser sancionado. Si las conductas quedan impunes, los saldos son el debilitamiento de la autoridad electoral, la idea de que cualquiera puede violar la ley y que no habrá consecuencias de sus hechos.

Tal vez sólo quede un consuelo: el desprestigio de quien formula recomendaciones a los mexicanos sobre cómo votar. Probablemente, el pueblo diría que “venía por lana” (aunque algunos presumen que sí la hubo), pero que salió trasquilado con el consabido “no me ayudes compadre”, de quienes pensaron que los mexicanos necesitamos que un extranjero nos venga a decir lo que nos conviene a la hora de emitir el sufragio.

Sin duda, Aznar se equivocó, y su actuación nos reitera que no conoce la idiosincrasia mexicana. También se equivocó porque, como artífice de la derrota del Partido Popular (a partir de un gobierno que desatendió sistemáticamente los intereses de la nación española), no tuvo empacho en mentir y en pretender engañar a la sociedad de este país, con información falsa sobre los ataques terroristas del 11 de marzo de 2004.

Frente a esos errores, conviene que la autoridad electoral mexicana no incurra en la equivocación de dejar de actuar y cumplir con

su deber. No importa qué cargo haya tenido o quién se inmiscuya en nuestros asuntos políticos, procede la sanción; para él y para la organización política que lo presentó y permitió tan desafortunado evento.

Marzo de 2006

CADENA PERPETUA

En su función de tribunal constitucional, la Suprema Corte resolvió, por mayoría de votos, que una disposición del Código Penal de Chihuahua no se apartaba de la Carta Magna al establecerse, en determinados supuestos, la hipótesis de imposición de penas privativas de libertad que implicaran un término mayor a la expectativa de vida del sentenciado. Este criterio es relevante en términos no sólo de las previsiones que realicen los legisladores al señalar el sistema de penas y su acumulación para quienes resulten sentenciados por la comisión de delitos, sino también con relación a las solicitudes de extradición de personas, que han incurrido en ilícitos penales, sancionables en otros países donde la penalidad, que previsiblemente les esperaba, es la cadena perpetua.

Del debate jurídico realizado en la Suprema Corte, se desprende que la hipótesis legislativa sujeta a revisión no establecía la sanción de la prisión vitalicia; por efectos de las conductas típicas y las sanciones específicas, podría acumularse la imposición de penas por más de un siglo, sin embargo, en el fondo se equipararía a que una persona fuera condenada a prisión sin la expectativa real de recobrar su libertad.

Sin demérito del muy fuerte contenido social de la Constitución general, se trata de un documento político de profunda raíz liberal. En las garantías individuales campea el liberalismo político y, con ello, una concepción de lo que corresponde al poder en relación con las personas y sus derechos. En ese sentido, aunque no haya un texto constitucional

expreso que prohíba una pena que prive a las personas de su libertad en forma permanente, sí se menciona en el artículo 22 la prohibición de las penas inusitadas; a su vez, en el artículo 18 está presente la filosofía del sistema de imposición y ejecución de sentencias, que gira en torno a la readaptación social del delincuente.

Efectivamente, la obligación de la Federación y de las entidades federativas —en materia de conductas delictivas, del establecimiento de la pena corporal y la extinción de la misma— es propiciar la reinserción a la sociedad de quien es responsable de un ilícito penal, con ayuda de la educación y la capacitación para el trabajo.

Con la expedición de la norma suprema vigente se incidió, por primera vez, en la filosofía de la readaptación social, bajo la concepción de que el delincuente tiene derecho a su regeneración mediante el trabajo. Aquí se estipuló que esa tarea corresponde al poder público; luego, con la reforma de 1964 al artículo 18 constitucional, se introdujo de lleno el principio de la readaptación social del transgresor.

Por la filosofía liberal de nuestra Constitución, la conciliación entre sus textos debe ser a favor de las ideas y principios que amplían la esfera de derechos de las personas. En ese sentido, el establecimiento de hipótesis que en los hechos equivalen a que el responsable de un ilícito penal no recuperará su libertad hace nugatoria la readaptación social. Nuestra sociedad no ha sido permeada por el sentimiento de la venganza; es afín a muchos mecanismos para resarcir los daños que la conducta de alguien inflija en otro. Es el espíritu que está presente en un modo de pensar: los ilícitos deben sancionarse, pero las oportunidades no se cierran para siempre porque alguien los cometa.

Abril de 2006

2007

PERMANENCIA DE JUÁREZ

Difícil camino ha recorrido la nación mexicana desde su surgimiento en la lucha por ser un país independiente, en 1810, para consolidarse, después, como un estado con personalidad propia, valores y principios susceptibles de caracterizarlo y, sobre todo, con una identidad capaz de darle sustrato y ánimo a la comunidad de la cual emana.

Tiempos complejos han sido confrontados por la nación, prácticamente a lo largo de toda nuestra historia. Nos interesa, desde luego, recrear en la memoria colectiva aquellos tiempos, hechos y personalidades que de manera más significativa concretan el pensamiento y el sentimiento de la nación, para dar fuerza a las realidades de nuestra organización política estatal.

En el tiempo mexicano se erige majestuoso el Benemérito de las Américas, quien abrazó con convicción profunda, con firmeza indeclinable y con la fortaleza del orden jurídico, la defensa de México ante quienes no concebían la posibilidad de que los mexicanos establecieran un orden de cosas propio que superara la estratificación social del virreinato. En síntesis, una sistemización que afirmara la ruta nacional en un ambiente mundial de libertades, aliento a la igualdad y el imperio de la ley, como normas de convivencia; así, se asoma ya, tenuemente, la concepción del orden normativo no sólo en su aspecto de regla de derecho, sino de instrumento válido para que el pensamiento político de avanzada se convirtiera en la voluntad del poder público, que queda impresa en las leyes.

Juárez es de los más extraordinarios ejemplos de fortaleza interior, tenacidad, superación personal y consistencia en la actuación pública. Quien haya visitado San Pablo Guelatao, apreciará sin duda el valor del niño Benito, quien emprendió a pie el trayecto hacia la ciudad de Oaxaca para encontrar su destino. Aún hoy en día, aquel sitio campirano refiere, con nitidez, la lucha por la superación de millones de compatriotas. Éstos migran desde su lugar de origen para buscar mejores oportunidades de vida en otros espacios. Del mismo modo, Juárez cinceló su camino y, así, el país halló al líder de la generación de la Reforma, quien mantuvo incólumes la independencia, la república y el federalismo, tras enormes avatares frente a la visión conservadora y centralista del país, y las aspiraciones de la entonces monarquía francesa; más aún, aportó a México su segunda independencia con el triunfo de las armas nacionales en el Cerro de las Campanas, en 1867, para conformar, de manera indisoluble, la nación y, naturalmente, el Estado mexicano.

El país conmemora con justicia el CCI aniversario del natalicio de don Benito Juárez. La república lleva a cabo un ejercicio estricto de reconocimiento, gratitud, congruencia y fortalecimiento, de los significados de la obra del patricio para el México contemporáneo. Está presente, desde luego, su ejemplo, la conducta de ceñirse estrictamente a los mandatos del orden jurídico y la de apreciar la Constitución y sus ordenamientos como norma suprema que no debe ser vulnerada.

Seguimos el legado de Juárez: la ley como guía y la apreciación de que su contenido representa estrictamente la voluntad soberana de la nación. El benemérito defendió las instituciones gubernamentales y la república ante las agresiones de que eran objeto en su tiempo, y logró hacer de la ley la razón nacional última, no como una serie de preceptos inmutables, sino como un orden legítimo y legitimado; no sólo por la forma o los procedimientos con que se adopta, sino también por la adecuación de su contenido a las aspiraciones comunitarias de cada momento.

Forma parte también de ese legado de apego al orden jurídico, la posibilidad de consolidar en la ley fundamental de la república los principios y postulados que dan sentido a la convivencia política entre

mexicanos. Aún hoy, el país está inmerso en la cruzada de ser no sólo un país de leyes, sino también un ámbito en el que impera el principio de legalidad. A esta concepción del Estado de Derecho, como elemento fundamental de nuestra democracia, contribuyó el respeto a la ley que este personaje enarbó y que sirvió de sólido basamento para resistir a los enemigos de la república y asegurar la victoria del siglo XIX.

Afortunadamente, México siempre ha tenido su mayor asiento de riqueza en las cualidades de su pueblo. Por ello, ante las dificultades que al país se le han presentado en cada época, han surgido invariablemente de la sociedad los hombres y las mujeres más dotados para salir en su defensa y garantizar su permanencia, progreso y engrandecimiento. La encrucijada que planteaban las dicotomías entre el centralismo y el federalismo, entre el *status quo* y el cambio a través de las libertades, entre la soberanía nacional y la dependencia de la dominación extranjera, fue resuelta en favor de México por un patriota de proporciones, literalmente, gigantescas.

Apreciar el servicio que a la patria prestaron Juárez y los hombres de la Reforma es también sopesar la adecuación de los principios que enarbolaron a las generaciones de mexicanos que les hemos sucedido.

La vida es eminentemente transitoria. El espacio que ocupa un ser humano en la historia de una nación es ciertamente reducido; lo que trasciende son las ideas, los principios y las acciones consolidadas en favor de las causas propias de la nación. Por ello, recordamos a tan ilustres mexicanos, pues nos impulsa el deseo de mantener vigentes las ideas que animaron sus acciones públicas y que dieron vida al México en el que se desarrollaron.

Resulta necesario observar hoy a Juárez, bajo la óptica de la vigencia de su actuar político en favor de la capacidad de México para decidir por sí mismo su destino, el régimen de libertades y la identidad que explica la unidad esencial de nuestro país.

Marzo de 2007

SALUD PÚBLICA

Parecería paradójico, pero nuestro país se enfrenta a la presencia de situaciones de salud pública muy polarizadas; por un lado, la desnutrición infantil producto de la marginación y, por otro, la obesidad de las generaciones actuales, sobre todo de los niños, como resultado de las modificaciones en los patrones de consumo de bebidas y de alimentos. Es muy claro que, a lo largo del siglo xx, nuestra república experimentó el tránsito mundial de las sociedades rurales a las urbanas. Con éstas se generaron nuevos patrones económicos, conductas y criterios para la producción y distribución de alimentos: transitamos de una alimentación vinculada al entorno rural a otra relacionada con el ámbito urbano. Esto trajo consigo la aparición de productos y modalidades alimentarias dirigidas al sentido dinámico, urgente y de inmediatez en el que vivimos quienes habitamos las urbes contemporáneas.

En esta semana, el licenciado Juan Francisco Ealy Ortiz, presidente y director general de *El Universal*, asumió la presidencia del Patronato del Instituto Nacional de Salud Pública, al establecer como uno de sus objetivos en este nuevo tramo de desempeño institucional, las actividades de prevención de enfermedades, particularmente las ocasionadas por la obesidad, como la diabetes y los trastornos vasculares. En nuestro país, están creciendo las tasas de sobrepeso y de obesidad en la población infantil. El número de niños con estas patologías se ha duplicado en los últimos seis años; esto anuncia que, de no adoptarse las medidas que hoy se alientan,

habrá un importante deterioro de salud de los mexicanos, producido por el descuido en la ingestión de alimentos y bebidas.

Parece alentador que, frente a este problema, algunos de los principales productores de la industria alimentaria han evolucionado hacia líneas que destacan las cualidades nutritivas de determinados insumos, así como del consumo de alimentos que tienen efectos positivos para la salud de la población. Se trata de una ruta que, en mucho, viene marcada por las exigencias del consumidor quien, consciente de la relación alimentación-salud, presenta hoy opciones diferenciadas en torno a la comida que desea adquirir.

Sin demérito de esa evolución positiva, parece indispensable articular los esfuerzos de todos los ámbitos con la educación para lograr, así, una nutrición adecuada y, sobre todo, para cuidar la alimentación balanceada desde cada hogar. No parece factible afrontar los problemas de salud pública si desde ahora no prevenimos la obesidad infantil; ello no podrá lograrse sin la participación decidida y convencida de los padres de familia y, en segundo término, de los maestros en el Sistema Educativo Nacional.

Desde luego, las instituciones públicas deben abanderar el tema y adoptar las políticas de prevención y de cuidado para la población infantil propensa a la obesidad, pero esto no tendrá éxito sin la participación de los actores principales del ámbito familiar y escolar de nuestras nuevas generaciones.

Hoy contamos con excelentes indicadores para llevar a cabo procesos exitosos de planeación. El caso de la obesidad infantil es uno de ellos: sabemos el problema, conocemos sus orígenes y podemos adoptar las medidas necesarias para prevenir y evitar que, en futuras décadas, aún se destinen esfuerzos de los organismos de salud pública en tratar un problema evitable.

Agosto de 2007

2008

ZAPATA

Son dos las vertientes que marcaron el movimiento revolucionario ocurrido de 1910 a 1917: primero, el inicio de sus reivindicaciones fue político en un sentido estricto, a causa de la prolongada permanencia de Porfirio Díaz en la presidencia de la república; posteriormente, la artera usurpación de Victoriano Huerta, tras los asesinatos de Francisco I. Madero y de José María Pino Suárez. De tal modo, la profundidad social de esta causa se relaciona, además, con las exigencias de los nuevos grupos sociales, los campesinos y los obreros, para dar sustento a la acción pública.

En la primera vertiente se presenta el factor democrático y la participación del ciudadano en el señalamiento del rumbo para la nación. En la segunda, sobresale el factor de la justicia social y la concepción de que el poder político atiende las necesidades de las clases sociales más desprotegidas. Son, también, dos vertientes que confluyeron en el Constituyente de Querétaro para dar vida a la primera Constitución social del mundo, con la presencia de la educación como un medio idóneo para impulsar la igualdad, el reparto justo de la tierra entre los campesinos, y el equilibrio para el factor del trabajo frente al capital en las relaciones obrero-patronales.

En aquel momento, Emiliano Zapata, desde los campos del estado de Morelos, despertó la conciencia de los revolucionarios a través del ideal de reivindicación y transformación profunda para México, al postular con la reforma agraria la imperiosa necesidad del reparto

de las tierras de labor. Con el Plan de Ayala planteó que el sistema de producción basado en la hacienda con grandes extensiones de tierra, peones y tiendas de rayas, incidía en injusticias e impedía el progreso del pueblo. Su planteamiento fue sencillo, pero económica y políticamente contundente: la tierra es de quien la trabaja. La acumulación de tierra para el trabajo y el empobrecimiento endémico de las familias ligadas al campo, impedían el acceso a nuevas y mejores condiciones de vida. Si las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio de México son de la nación, aunque en ese momento no lo establecía así la Constitución, el uso de ellas para impulsar el desarrollo económico y justicia social constituiría la base para la transformación del Estado mexicano.

Con esa reivindicación popular se identificaría una de las razones más marcadas de la Revolución mexicana, al oponerse al antiguo régimen y fundar uno nuevo. El Caudillo del Sur inspiró la política agraria de los regímenes que asumieron la aplicación de la Constitución enriquecida; su injusta e indebida muerte, hace 89 años en Chinameca, enlutó a las filas revolucionarias y destruyó la amenaza que constituía la puesta en marcha de sus ideas. A pesar de todo, el legado de Emiliano Zapata dejó huella entre nosotros; más allá de las confrontaciones entre los grupos que dieron forma a la Revolución, y de la tibieza con la que inició el reparto de tierras. Sólo a partir de la presidencia interina de Emilio Portes Gil (con quien surgió la Confederación Nacional Campesina), pero sobre todo con Lázaro Cárdenas, dotaron respectivamente de tres a dieciocho millones de hectáreas a los campesinos con derecho a la tierra.

A casi nueve décadas de su muerte, el recuerdo de Zapata está ligado a las mejores causas sociales de México. Merece el homenaje de los campesinos y del país. Su lucha es todavía vigente: el campo debe recibir la atención que merece su capacidad productiva y de contribución a la economía nacional.

Abril de 2008

2009

EL PICO Y LA PALA

Los electores acudieron a las urnas. Los ciudadanos han expresado su voluntad para renovar la Cámara de Diputados con una participación mayor al 44% de la lista nominal, a pesar del relativo desinterés en los comicios intermedios y del llamado a votar en blanco o anular el sufragio aunque, también cabe apreciar, en la capital de la república y su zona metropolitana la convocatoria tuvo adeptos y, por tanto, debe analizarse el fenómeno.

En cuanto a los resultados: el PRI se erige como la formación partidaria con mayor respaldo, al alcanzar poco más de 39% de la votación nacional efectiva; el PAN con 30%; el PRD con 13%; el PV con casi 7%; el PT con prácticamente 4%; Nueva Alianza cerca de 4%; Convergencia cerca de 3%. En lo nacional, el PSD no alcanzó el porcentaje de sufragios necesarios para mantener el registro.

Adicionalmente, en los comicios estatales para renovar ejecutivos, el PRI refrendó su mayoría en Campeche, Colima y Nuevo León, recuperó el favor ciudadano en Querétaro y San Luis Potosí y aún luchará por llevar a los tribunales el debate de la ausencia de equidad en el acceso a tiempos de radio y televisión que se dieron en Sonora. El mensaje ciudadano fue nítido. El dirigente nacional del PAN presentó su renuncia al asumir la responsabilidad del resultado; adujo que no fue posible traducir el reconocimiento a la gestión del presidente de la república en votos para el PAN. Existe en este resultado una paradoja:

calificación aprobatoria de la ciudadanía a la gestión del presidente; el PAN realiza campañas con el argumento de que votar por ese partido es hacerlo por las acciones del ejecutivo federal, así, el electorado vota mayoritariamente por candidatos postulados por los demás partidos. Entonces, ¿se trata de una campaña basada en un equívoco?, ¿una campaña basada en la falsedad de que el sufragio era plebiscitario en torno a la gestión presidencial?

Habrá tiempo de profundizarlo pero, en tanto ello ocurre, en estos años del segundo gobierno federal panista, el electorado ha optado claramente por el planteamiento de la responsabilidad y la propuesta no confrontacional del PRI. Así, ha rechazado los desplantes —que tan negativamente lo emblemataron— del ríspido dirigente nacional del PAN y, a su vez, ha expresado distancia entre enfrentamiento y división que campea en el PRD. Más allá del propósito de procurar la reconstrucción de su imagen como fuerza política edificativa, los hechos colocaron al ciudadano ante la realidad de los grupos y sus pugnas internas.

Es esencial resaltar que el respaldo de los votantes entraña un enorme compromiso para el PRI. El mensaje es claro: no se trata de confrontar al Ejecutivo, sino exigir el ejercicio de las atribuciones de la Cámara de Diputados y, en general, de los ámbitos públicos confiados a políticos de extracción priista, con el objetivo de que el país adopte las decisiones necesarias para superar los problemas nacionales presentes, principalmente de orden económico (carestía, desempleo y descenso de la competitividad). Así, se adoptarán medidas eficaces para fortalecer la seguridad pública, más allá de acciones publicitarias gubernamentales; en otras palabras, eficacia en la reactivación de la economía y en la generación de condiciones para la tranquilidad social.

El PRI tiene una gran responsabilidad con los ciudadanos: estar a la altura de las expectativas y cumplir los compromisos contraídos. Si en la campaña no fueron necesarios el choque y la confrontación estériles, en el desempeño de los cargos, emanados de la votación popular, tampoco sería correcto el conflicto. Una actitud de desquite es contraria al mandato ciudadano.

Los mexicanos se han manifestado en favor de la solución de los asuntos que preocupan y aquejan. En ese horizonte se medirá la viabilidad de sostener y acrecentar la fortaleza presente. Es tiempo de trabajar; de tomar el pico y la pala para construir los puentes del entendimiento, y hacer realidad las propuestas de un futuro mejor para los mexicanos. Ver al pasado es confrontación; miremos al futuro para avanzar. Como país, la marcha de México en estos años no corresponde al potencial y a las necesidades del pueblo. Para recuperar el paso hay que aceptar plenamente nuestra pluralidad y que la diferencia de ideas no es retraso, ni rezago; éste proviene de la incapacidad gubernamental. Revertir la tendencia requiere acuerdos. ¿Quién toma el pico?, ¿quién la pala?

Julio de 2009

POBREZA Y ASISTENCIALISMO

Son contundentes las cifras que presentó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social sobre la situación de la pobreza en nuestro país y que el viernes 2 de octubre ocupó el discurso del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Entre 2006 y 2008, hubo un incremento de más de 5 millones de mexicanos en la categoría de pobreza extrema. Es decir —en conceptos de Julio Boltvinik, investigador de El Colegio de México y miembro del consejo citado— que la crisis alimentaria de esos años impactó negativamente la capacidad adquisitiva de las personas más vulnerables y generó, por tanto, el incremento de la pobreza para los mexicanos. El estado de cosas no motiva el optimismo, pues falta considerar los efectos de la recesión de este año y la disminución de la oferta de empleo.

La angustia por la subsistencia que viven millones de hogares en el país recibió reconocimiento público del Ejecutivo; independientemente de que busca generar adeptos para la propuesta de incrementar 2% de impuesto al consumo, es también un fuerte y renovado llamado de atención a las políticas destinadas a combatir y superar la pobreza. Se ha expuesto que basta un cambio de condiciones en la economía global para que se retroceda en lo ya logrado con dificultades, por ejemplo, la elevación en el nivel de vida de las personas.

El eje asistencialista de las propuestas de desarrollo social no transformará de la pobreza en capacidad para incorporar a la población que

la padece a la economía productiva.

La explosión demográfica del siglo pasado en nuestro país trajo consigo retos titánicos para brindar alimentación, salud, educación y vivienda a la población; además, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) fue insuficiente para incidir positivamente en la economía de un número elevado de familias. El país produjo y creció, pero el aumento de la población rebasó la capacidad de dispersar los beneficios económicos a toda la república.

Presenciamos ahora una situación paradójica: hay más pobreza y se requiere asistir a quien la sufre. Sin embargo, esto sólo atempera el rigor de las carencias pues, en realidad, no incorpora a esos mexicanos en la economía productiva. Se invierte en la atención de la pobreza, pero esa inversión no está dirigida a eliminar las carencias en forma permanente para quienes son económicamente más débiles y vulnerables. Se gasta en el combate a la pobreza, pero no se afirman las bases para elevar la capacidad productiva del país. Los recursos asistenciales son necesarios —no se confunda—, pero la política de desarrollo social demanda estrategias renovadas que se alejen de un asistencialismo para la subsistencia.

Sin demérito del principal elemento social y económico de la pobreza, la atención con premisas asistenciales deviene en una circunstancia que ha generado, y puede continuar, conflictos político-electorales, a partir de la construcción de clientelas electorales entre los beneficiarios de los programas que emanan de esa pauta. Se ha afirmado en la república la práctica de conformar, aglutinar y movilizar bases sociales que se originan en la atención de los programas de combate a la pobreza.

No hay ningún inconveniente con el trabajo político que puede realizarse para que un gobierno fortalezca sus vínculos con la población a la que sirve, siempre que sus criterios para atender la pobreza sean objetivos, imparciales y apegados a la legalidad. El verdadero problema es la sistematización del ejercicio presupuestal para luchar contra la carencia con medios y programas que no brindan resultados positivos en lo social y económico; además, no contribuyen a fortalecer la conciencia de la ciudadanía, acerca del ejercicio de sus derechos y libertades. El

asistencialismo corre contrario al desarrollo político y al fortalecimiento del papel de las personas como ciudadanos.

Es trágico el aumento de la población en situación de pobreza, pero resulta descorazonador que no se dé el paso para abandonar el asistencialismo.

Octubre de 2009

2010

FUTBOL E IDENTIDAD

Reglamentado para efectos mundiales apenas a finales de la década de los ochenta durante el siglo XIX, el fútbol es hoy el deporte más popular del planeta, un formidable negocio en su vertiente profesional y el espectáculo con mayor atención en el mundo cada cuatro años cuando se celebra la Copa Mundial. Fue el francés Jules Rimet quien, a partir de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA), alentó la celebración de los campeonatos mundiales, y se logró celebrar el primero de ellos en 1930, en Uruguay, apenas pasados los 50 años de la aceptación de las reglas del juego.

A 80 años de la primera Copa Mundial, la justa deportiva se ha extendido verdaderamente a todo el planeta. Prácticamente no hay país de la comunidad de naciones que no participe en las eliminatorias y la afirmación de los criterios regionales para seleccionar a los 32 equipos de la fase final. Esto ha vinculado a los pueblos con sus equipos nacionales y su participación en dicha fase.

En nuestro territorio, el balompié es también el deporte más popular. Se practica en todas las regiones del país y en todos los estratos sociales. Contamos con fútbol organizado a nivel profesional, amateur, universitario, juvenil e infantil. La Primera División tiene equipos altamente competitivos y jugadores nacionales y extranjeros de calidad mundial.

Como espectáculo deportivo, la televisión ha propiciado su difusión y la atención indiscutible de diversos públicos: desde el conocedor

y aficionado hasta quien busca entretenimiento o pasar el rato. Por la televisión se conoce hoy acerca de la Liga Nacional y las ligas de donde provienen las principales potencias futbolistas, igual que en las trayectorias de clubes y jugadores en Europa y América del Sur. Dentro del intenso calendario de juegos que arrancaron el 11 de junio, el encuentro entre México y Sudáfrica acapara la atención del público.

Como ocurre prácticamente desde 1930, la justa de los 32 conjuntos internacionales entraña ahora una arena donde están en juego los ánimos, las identidades y el orgullo de los pueblos. No es, desde luego, que la nación, en términos políticos, esté representada por su equipo de futbol; pero es así en términos sociológicos. El equipo de cada país y, sobre todo, el caso concreto del mexicano, ha servido para acreditar la nación en diversas ocasiones, por ejemplo, cuando triunfamos ante Francia; además, se ha convertido en un elemento representativo de nosotros mismos, en un grupo de identificación colectiva, particularmente, cuando el buen éxito se alcanza en la cancha.

La justa está trazada para ello: los uniformes destacan los colores nacionales; los partidos abren con la presencia de banderas y la entonación de los himnos nacionales; se fomenta la vinculación del público a un equipo, una forma de jugar; la identificación con los jugadores como representantes de su país. A ello se agrega el énfasis de la publicidad focalizada en los rostros y voces de los integrantes de cada equipo nacional, y difundida masivamente por los medios electrónicos, al tiempo de invitar, junto con los patrocinadores y anunciantes, a un sentimiento de solidaridad con el representativo del equipo nacional. La imagen se adecua para servir al mensaje sencillo y contundente: solidarización y apoyo de los mexicanos.

En toda competencia está implícita la aspiración final de quién es mejor. El que gana el título es quien lo adquiere. Ser mejor que los demás e, incluso, el mejor entre todos, son aspiraciones legítimas del espíritu humano por la superación en contextos incesantes de competencia y colaboración. Sin embargo, dentro de esta trayectoria, nunca debe olvidarse que el futbol profesional y su organización son, ante todo, un

negocio y, por tanto, debe implicar ingresos y utilidades.

Identificarnos con la Selección Nacional de fútbol y aspirar a sus triunfos son elementos que ayudan a explicar la euforia y el desahogo de pasión solidaria con México y lo mexicano. Sin embargo, existen condiciones estructurales y coyunturales que generan problemas, rezagos económicos y sociales.

El fútbol y, en esta ocasión, el triunfo sobre Francia se trata de un fenómeno social que saca a flote el orgullo colectivo de que nuestros futbolistas profesionales demuestren su capacidad, pero, a su vez, eleva la expectativa de un mejor desempeño, y vincula al éxito la expresión de nuestros sentimientos nacionales.

Hay una gran presión sobre nuestros jugadores en Sudáfrica, porque existe gran aspiración por alcanzar el éxito. No hay nada de negativo en que la práctica del deporte sea un elemento que apoye a la identidad y a la cohesión nacional. Sepamos encauzar esa energía en beneficio del país.

Junio de 2010

CONTRA EL SECUESTRO

Aunque bien sabemos que brindar seguridad, paz y tranquilidad social no es una cuestión de leyes, sino de hechos y acciones por parte de las esferas de responsabilidad pública que deben actuar, es alentador que nuestro Poder Legislativo Federal aprobara la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, además de las reformas a distintos ordenamientos para hacer efectiva la voluntad del Estado mexicano, a fin de que la privación de la libertad de cualquier persona, con el propósito de obtener un beneficio económico, no quede impune, y sea sancionada ejemplarmente.

En el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, se establecieron compromisos por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales, de los estados y del Distrito Federal, para revisar y renovar las normas jurídicas y las capacidades operativas de combate al secuestro.

Nuestra sociedad ha demandado acciones decididas que implican una premisa fundamental: el compromiso, decidido y contundente, de la autoridad con la prevención y sanción del secuestro, que incluye una cruzada contra la corrupción.

Al agravio específico de este ilícito, con relativa frecuencia, se le suma el hecho corrosivo de que en su comisión participan miembros de corporaciones policíacas.

Hay varios elementos del nuevo ordenamiento —cuya promulgación y publicación a cargo del presidente de la república se estima inminente— que buscan responder en forma sólida a la acción delictiva del secuestro: la no prescripción del ilícito.

Lo anterior, por el caso del tiempo y la elevación de las penas susceptibles de ser impuestas; incluso hasta 70 años de prisión si las condiciones entrañan los mayores agravantes de abuso y sometimiento de la víctima.

Es tal la indignación que produce el delito de secuestro, que quien incurra en esa conducta no podrá evitar la posibilidad de que la justicia lo alcance y le imponga la sanción que le corresponde. Algunos discutirán que se trata de una excepción al principio de la seguridad jurídica y a la premisa de que el transcurso de un periodo prolongado de tiempo transforma en no pertinente la acción punitiva del Estado. Sin embargo, la adopción de la imprescriptibilidad obedece a la convicción de que la sociedad mexicana no otorgará ninguna tregua a quienes secuestren.

Habrán quienes aduzcan que la alta penalidad, ahora prevista, se contrapone a la filosofía de la reinserción social del delincuente, a través de la educación, el trabajo y el deporte, entre otras tareas, que deben realizarse al interior de los centros de ejecución de sanciones.

Está claro que al transgresor no lo disuade saber la alta penalidad de su conducta, pues asume que sus actos no tendrán consecuencia y quedarán impunes; no le importa la voluntad del legislador en materia de penas. No obstante, sí resultará relevante para nuestra sociedad el hecho de aprehender y juzgar a los secuestradores, e imponerles la penalidad que deriva del altísimo repudio social a sus conductas.

Está a punto de culminar la fase legislativa del compromiso de combatir el secuestro. Es necesario mantener el esfuerzo y la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales y de las entidades federativas, para la estricta aplicación del nuevo ordenamiento.

En los últimos años, hemos conocido casos dramáticos como los que han enlutado los hogares de Nelson Vargas, Alejandro Martí e Isabel Miranda de Wallace. El sufrimiento y la consternación que causa la injusta pena que fue impuesta a los secuestradores y homicidas, merecen el renovado compromiso de las instituciones públicas en aras de que este tipo de padecimiento no deba soportarlo nadie más.

Octubre de 2010

2011

LOS NINIS

En los últimos meses se ha acentuado la expresión *ninis* para adjetivar a aquellas personas particularmente jóvenes, que no tienen acceso al empleo, una actividad educativa o, simplemente, una ocupación. El término se ha acuñado como una expresión peyorativa, una forma de descalificar o señalar; de inicio, esto ya coloca en desventaja a quienes así son llamados.

Esto parecería irrelevante si no fuera porque existe un segmento social creciente y demandante que por sí mismo reclama la atención del gobierno y de la sociedad mexicanos. No dudo que existan casos en los que la indiferencia, el desaliento o la carencia de iniciativa coloquen a algunos en esa situación pero, en todo caso, son excepción. El problema tiene raíces y orígenes, causas y efectos; lo evidente es que estas personas pagan y sufren una situación de la que no son totalmente responsables pues, en cierto modo, son víctimas del orden social injusto.

Estoy seguro que todos conocemos a personas que, aunque estén preparadas y experimentadas, incluso con título profesional en mano, no se les ha abierto una oportunidad; desde jefes de familia, adultos mayores y, evidente, mujeres y hombres jóvenes angustiados por la carencia de espacios básicos. Esto tiene efecto multiplicador: cuando uno o varios integrantes del núcleo familiar se encuentran en tal situación, se genera una atmósfera de tirantez que, que sumada a muchas personas o familias, se convierte en tensión social.

Recurramos a una analogía: en el bosque, los árboles añosos mueren, pero los retoños, es decir, los renuevos forestales, lo mantienen vivo. Algo parecido ocurre con la sociedad, con los humanos; en otras palabras, si no damos viabilidad a los jóvenes, provocaremos espacios de desertización social.

Los orígenes de esta limitación colectiva, así como sus consecuencias, son diversos: desde efectos de la globalización —que desde ahora marcan como inviables a muchas naciones, sobre todo a las subdesarrolladas— hasta la economía nacional no diversificada sino más bien anclada a la economía norteamericana —la robótica, la tecnología disparada constantemente hasta la búsqueda de abatimiento de costos en la producción e impactando negativamente en el empleo—.

Sin detrimento de las cuestiones político-electorales que son importantes para el país, cuando se advierte falta de claridad, confusión de ideología o doctrinas, en medio de un fuerte pragmatismo, no es dable ignorar informes como el de hace tres días.

Enero de 2011

DERECHOS HUMANOS

En 1994, se instituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a los organismos protectores. Su primer presidente fue el doctor Jorge Carpizo.

En aquel momento, se expresaron puntos de vista diversos pero valiosos; esencialmente, se preguntaban si no era suficiente el juicio de amparo que es, por excelencia, el medio protector de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad frente a los derechos del individuo reconocidos en la propia ley fundamental.

Sin embargo, se llegó a la aceptación general en el sentido de que, independientemente del amparo, las condiciones sociales, los escenarios complejos ante fenómenos de delincuencia, corrupción o autoritarismo, la defensa de los derechos humanos no resultaba opuesta ni excluyente a este tipo de juicio que, naturalmente, es motivo de orgullo para el constitucionalismo mexicano. En ese orden de ideas se ha advertido una importante evolución.

El pasado día 9, se promulgó la reforma constitucional a 11 artículos. Seguramente, significa una de las más importantes reformas en materia de derechos humanos.

El proceso legislativo es también muestra de un ejercicio de cohesión de los legisladores federales y de los partidos a los que representan en el Congreso de la Unión.

Esencialmente, la reforma aprobada por ambas cámaras legislativas, y la mayoría de los congresos, inicia al modificar la denominación del capítulo uno del título primero, que ahora se expresa: de los derechos humanos y sus garantías.

Además de nombre, la disposición del artículo 1 cambia ahora el término *individuo* por *persona*, y lo incorpora en el goce de todos los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales; además, agrega el principio pro persona, los de universalidad, progresividad e interdependencia.

En el artículo 3 se establece que la educación que imparta el Estado contemplará el respeto a los derechos humanos.

El artículo 11 incorpora un segundo párrafo que señala que, en caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho a solicitar asilo y, por causas de carácter humanitario, recibirá refugio.

En el artículo 15 se modifica la última frase, con sentido de integralidad, para puntualizar que no se autorizará la celebración de tratados o convenios que alteren los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución ni los internacionales suscritos por México.

En el artículo 18 se precisa que el sistema penitenciario debe estar basado en el respeto a los derechos humanos. En el artículo 29 se agrega, en su párrafo primero, el supuesto de restricción de garantías al mencionar que se suspende el ejercicio de los derechos, así como las garantías. En el mismo primer párrafo, en la parte final, sustituye el término "de inmediato" por el anterior "sin demora".

En un segundo párrafo, del mismo artículo, enumera los derechos que no podrán ser suspendidos ni limitados en caso de una declaratoria de Estado de excepción. Un tercer párrafo precisa que en caso de suspensión o restricción de derechos y garantías se debe fundar y motivar la causa a partir de principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad, y no discriminación.

También se adiciona un cuarto párrafo que señala que el Congreso de la Unión puede decretar el fin de la suspensión o restricción de derechos y garantías sin que el Poder Ejecutivo pueda objetar. Puntua-

liza que, durante la reducción o anulación, la Suprema Corte revisará de oficio y de inmediato, el decreto expedido por el Poder Ejecutivo y se pronunciará de inmediato.

El artículo 33 sustituye el término “extranjero” por “personas extranjeras” y adiciona un segundo párrafo estableciendo el derecho de audiencia previa a una expulsión. El artículo 89, por su parte, señala que en materia de política exterior se deben observar el respeto, protección y promoción de los derechos humanos.

En el reformado artículo 97 se retira la facultad de investigación de la Suprema Corte y se asigna a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). El número 102, en su apartado b, señala, con alcance a las comisiones estatales, que la autoridad que no acepte sus recomendaciones deberá fundar y motivar su decisión e, incluso, podrá ser obligada a comparecer ante el órgano legislativo correspondiente.

En los párrafos subsecuentes del apartado b, del mismo artículo 102, se señala la autonomía de los organismos públicos estatales en materia de derechos humanos; se regula la facultad de investigación que se transfirió del artículo 97.

El artículo 105 reforma su fracción 11, inciso g, para referir expresamente la facultad a la CNDH para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales y del Distrito Federal que vulneren derechos humanos.

En este sentido, dos reformas son de muy alta significación: la de 1999 que reconoce el carácter de órgano constitucional autónomo a la CNDH y, la más reciente, promulgada el pasado 9. Ambas muy importantes pero, en particular, esta última en cuanto al alcance de los artículos 29 y 102.

El nuevo artículo 29 es trascendente porque, en una etapa de gran tensión social provocada por la delincuencia organizada, hace previsible la posibilidad de declaratoria de Estado de excepción que, con la nueva redacción, tendría claras formas de acotación (en otra oportunidad podríamos comentarlas). En resumen, el nuevo artículo

102 le otorga, como se dice en el medio jurídico, “dientes” a la CNDH para dar fuerza y viabilidad a sus recomendaciones.

La reforma constitucional que comentamos, en su conjunto, merece un reconocimiento al Congreso de la Unión y a sus integrantes y, desde luego, a las organizaciones vinculadas a los derechos humanos por el seguimiento e impulso que de principio a fin acreditaron.

Junio de 2011

2012

ELECTORES Y PARTIDOS

Muchos estudios de opinión profesionales y serios coinciden en afirmar que a un alto porcentaje de los ciudadanos no le interesa la política ni los discursos de los partidos y que, en todo caso, les importa más lo que ocurre en su vida cotidiana y en su entorno, es decir, su familia, seguridad, trabajo, alimentación, salud y educación.

Esto resulta explicable en cuanto a que perciben una distancia entre su propia realidad como ciudadanos y los partidos políticos. Esta situación se explica pero no se justifica; evidencia que algo no está en sintonía y que, en particular, los partidos necesitan redefinir su actividad con respecto a la sociedad.

Todas las tareas del hombre, todos los oficios, las actividades profesionales, comerciales, etcétera, al ser lícitas son respetables, aun las más modestas, entonces, ¿cómo explicamos que la política no resulte del mayor interés? En lo personal, me parece que esa separación no deriva del qué, sino del cómo; en efecto, tiene orígenes diversos: educación, cultura cívica, participación ciudadana, entre otras, pero es evidente que la tarea para evitar el alejamiento es un pendiente esencial de los partidos.

Como es propio de su naturaleza —así lo precisó Aristóteles, el Estagirita, en la antigua Grecia—, el hombre es un ser político, dispuesto para vivir en colectividad, en sociedad, bajo premisas y reglas. Aunque éstas son conocidas es preciso recordarlas; pese a ser antiguas, son

absolutamente válidas hoy en día. De origen, el poder es del pueblo. Lincoln decía: “Poder del pueblo por el pueblo y para el pueblo”. En expresión distinta, pero en esencia igual, hoy entendemos que tiene la democracia un punto de partida: el pueblo elector. Así, las decisiones las resuelve la mayoría sobre las minorías, siempre que unos y otros sean escuchados por igual y en circunstancias justas, equitativas, ciertas, legales y legítimas.

En mi opinión, una de las razones de la distancia elector-partido es que el votante con frecuencia advierte, en el quehacer político partidista, una serie de ataques, descalificaciones, insultos, que, naturalmente, alejan en vez de generar atracción a través de propuestas serias, responsables, viables. Es válido confrontar las tesis, los programas, las opciones. Si se empezara por ahí, los partidos asumirían su responsabilidad pública, política y ética para tornar importante, esencial y verdadera la política, es decir, no más politiquería. Política sería como factor de conducción de los pueblos, de los caminos; la que brinda expectativas creativas pero realistas y objetivas para sacar a gran parte del pueblo de la marginación. Ése es uno de los retos más importantes.

Los partidos son el vehículo que la Constitución precisó para contribuir en la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, mediante la participación popular en la vida democrática. Su tarea es posibilitar el acceso al ejercicio del poder público de acuerdo a los principios, ideas y programas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo así, quienes lo ejerzan tendrán un origen legítimo para conducir la actividad de todos (gobernantes y gobernados) sin distinción ninguna entre los mexicanos. Sólo así, se impulsará la armónica actividad del conjunto integrador que es el Estado mexicano, cuya primaria justificación existencial es el bienestar público, el bien general y colectivo.

En torno a la democracia, los partidos y su destinatario, el pueblo, se agolpan las ideas, pero es claro que entre muchas tareas una de ellas es la responsabilidad directa de los partidos: su estructura, organización, presencia, ideas, propuestas y, desde luego, su actuación a la luz

del pueblo elector. De no ser así, algunos partidos podrían reducirse a simples grupos de presión. Es cierto, cuando cumplen una función lícita, pública y clara, tienen una tarea útil dentro de la dinámica institucional y actúan como factores de contrapeso en el contexto social.

Los partidos son inherentes a una democracia que evoluciona en el siglo XXI de nuestro México, con más de 110 millones de habitantes; ceñidos a la Constitución y respetados frente al votante; cualquiera que sea su signo, tienen la palabra para atraer genuinamente el interés del elector.

Enero de 2012

ESTADO VIABLE

Hemos leído o escuchado de analistas y politólogos diversas opiniones sobre el presente y el futuro del Estado mexicano; algunos de ellos aseguran que éste es inviable, especialmente por las condiciones de la economía mundial y nacional; por la magnitud de la cuestión social; por las formas agotadas en el aprovechamiento de recursos naturales, renovables o no renovables; por la ausencia de fórmulas fiscales y hacendarias, actualizadas y factibles; por el rediseño institucional a través de reformas, especialmente la política. Por supuesto, en ello hay razones válidas, pero quizá valga la pena precisar en que, en algunos ámbitos en particular, se requieren ajustes sustantivos y definir conceptos. Recordemos que a veces se confunde la idea de Estado con la de gobierno; en efecto, el primero ha evolucionado a lo largo de milenios, con avances y regresiones, hasta llegar a la noción actual de Estado contemporáneo, el de nuestros días.

Recuerdo que, en la cátedra de Derecho Constitucional, el licenciado Ramírez Álvarez, quien fuera rector de la Universidad Autónoma de Querétaro titular de la materia, solía afirmar que el Estado es, ante todo, un *ente de cultura*, es decir, resultado de la naturaleza política del ser humano; y producto de la evolución de las ideas y del pensamiento político para identificar y construir estructuras y organización para la convivencia colectiva. De tal modo, se establece con nitidez la composición y armonía de sus elementos constitutivos, así como los espacios

propios del individuo, por sí mismo o integrado a la colectividad. De igual manera, regula la previsión de lo que corresponda a los gobernados o a los gobernantes, a partir de un orden jurídico fundamental, o bien, un fin último, una idea de soberanía.

Como se advierte, el gobierno y el pueblo (sociedad) son dos de los componentes del Estado que deben funcionar como una fina maquinaria de relojería. Visto así, antes de calificar la viabilidad del Estado, el conjunto, es preciso calibrar el funcionamiento del gobierno, de la sociedad y de su orden jurídico (Constitución); son elementos que, sin duda, tienen que revisar y ajustar su desempeño.

Es evidente que de los elementos del Estado, al gobierno corresponde una función toral en tanto que ha sido investido de facultades y capacidades jurídicas para conducir a la sociedad y asistirle en los requerimientos básicos: educación, salud, seguridad, empleo, vivienda, entre otros. También se hace necesario, más aún en la complejidad de estos tiempos, la convivencia en sociedad bajo los principios más simples en los que descansa: respeto, tolerancia, solidaridad. Al final de todo, el elemento impulsor, el verdadero cimiento del Estado moderno, es su sociedad; si ésta es sólida e integrada, el resto de los componentes irán en esa misma vertiente. En síntesis, la formidable expresión del Estado, es decir, la sociedad políticamente organizada, tiene como fin último y esencial el bienestar de la colectividad; éste es su justificación existencial. Por tanto, es necesario insistir en que el Estado mexicano sí es viable en función del trabajo congruente, sistemático y ordenado del binomio sociedad-gobierno. Una nación de tantos merecimientos, como la mexicana, no merecería ni aceptaría algo distinto.

Enero de 2012

LA GLOBALIZACIÓN Y LAS CONDUCTAS ANTISOCIALES

Los avances tecnológicos, particularmente en materia de comunicaciones, han transformado al mundo. Hoy la información circula prácticamente a la velocidad del pensamiento, y es real la percepción de proximidad con lugares que están ubicados a grandes distancias entre sí. Esto ha cambiado al planeta.

La idea de la aldea global es hoy un diagnóstico aceptado; avanza la convicción de que las tareas de toda comunidad deben involucrar el pensamiento global y, al propio tiempo, la actuación local, pues de otra forma las soluciones serán postergadas o se tornarán más difíciles. El fenómeno de las conductas que se apartan de la ética colectiva y del deber ser, inscrito en el orden jurídico, tiene un carácter universal. Desafortunadamente, no es ajeno a la naturaleza humana la posibilidad de realizar conductas delictivas. Ningún país de la Tierra está al margen de prever y combatir la delincuencia.

La explosión de las relaciones entre naciones y sociedades ha impulsado la construcción de vínculos de cooperación para el desarrollo y para promover la paz internacional; pero también ha multiplicado las interrelaciones de lo ilícito y la comisión de delitos, que tienen una secuencia que trasciende lo local y lo nacional para convertirse en un problema internacional.

La nueva sociedad mundial se enfrenta a fenómenos delictivos, sin precedentes, que no se ubican dentro de las conductas ilícitas comunes

en los ámbitos locales, como el robo, las lesiones y el daño en propiedad ajena. Estos eventos, por ser más comunes, presentan incidencia numérica mayor, pero no se comparan con la peligrosidad de los ilícitos de vinculaciones internacionales, que implican una concertación de grupos ubicados en distintos puntos del planeta. Nuestro país sufre los embates de este tipo de acciones delictivas como, desafortunadamente, se ha observado dentro del territorio en las verdaderas masacres suscitadas en los centros de reclusión.

Dos conductas merecen especial consideración por la vinculación entre ellas y por sus implicaciones para la seguridad nacional: por un lado, el tráfico de drogas y de personas y, por otro, la venta ilegal de armamentos.

Hoy, es necesario impulsar y lograr compromisos de cooperación entre las naciones para que el tráfico de personas, armas y drogas encuentre obstáculos acordes a la amenaza y graves consecuencias como ya se viven en la comunidad de naciones. Esto, sin dejar de considerar y remediar las causas de la demanda de drogas, en sociedades donde su consumo se disparó y no ha disminuido, o el negocio de la venta de armas.

Es necesario reconocer que estas actividades delictivas generan cuantiosos ingresos para quienes las practican. Estas personas sólo reparan en sus ingresos, olvidan la afectación que causan a la salud de las personas y a la tranquilidad social, además, han dañado las estructuras sociales al convertirse en un verdadero disolvente, particularmente, a la niñez. Por eso, una vertiente indispensable de la acción internacional es la cooperación para investigar, detectar, inmovilizar e incautar las divisas provenientes de la comisión de estos delitos.

A nuestra sociedad le compete alentar que, en todos los foros internacionales, México impulse el papel del Sistema de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano para prevenir, perseguir y sancionar los delitos de naturaleza internacional que atentan contra el Estado y sus altos propósitos: libertades para las personas; desarrollo económico y social para el bienestar; promoción de la salud, la educación y la cultura para la elevación de los niveles de vida.

El combate a expresiones delictivas (que nos agravian en lo local) debe ubicar dentro de su estrategia tanto la naturaleza internacional como nacional de esos ilícitos, para que lo regional no se enfrente al desbordamiento de acciones ilegales que merman la tranquilidad de nuestras comunidades. El gobierno, en primer término, pero también la sociedad toda, deben asumir su plena responsabilidad en el tema, para contar aún con la oportunidad de revertir este gravísimo escenario.

Febrero de 2012

ÍNDICE

1998

- 9 La constitución hoy
- 13 Las decisiones políticas fundamentales
- 15 Soberanía
- 19 División de poderes
- 23 Federalismo
- 27 El municipio
- 31 Humanismo jurídico
- 35 Sistema presidencial
- 39 Diálogo entre poderes
- 43 Constitución y dinámica política
- 47 La soberanía hacia el siglo XXI
- 51 Asunto de soberanía
- 55 Poderes
- 59 Política económica del Estado
- 63 Competencias constitucionales y protección civil
- 67 Otro debate: inversión en la industria eléctrica
- 71 Sistema electoral: ¿segunda vuelta?
- 75 Federalismo y gasto público
- 79 ¿Sufragar en el extranjero? I
- 83 ¿Sufragar en el extranjero? II
- 87 ¿Sufragar en el extranjero? III

1999

- 93 Constitución libertaria y justa
- 97 Nuestro ejército
- 101 El federalismo como función social
- 105 Humanismo y orden jurídico
- 109 Democracia y federalismo: pilares de la república
- 113 Instituciones democráticas y Distrito Federal
- 117 Valor de las instituciones
- 121 Estado y economía
- 125 Quebec: federalismo y democracia

2000

- 131 Constitución vigente
- 135 Tribunal de estricto derecho
- 139 Primero la vida
- 143 Privilegios y deberes parlamentarios
- 147 Promoción de la salud
- 151 Votar es tomar el camino de la ley
- 155 Hacia el nuevo congreso
- 159 Reforma
- 163 *Privilegium*
- 167 La cláusula de gobernabilidad
- 171 Equilibrio
- 175 Decidir el derecho

2001

- 181 Las decisiones fundamentales
- 183 La propuesta de la Cocopa

187	II
191	III
195	Nuevos tiempos legislativos
199	Legitimidad y gobernabilidad

2002

205	No existe vacío constitucional
209	Los jueces también gobiernan
213	Control de la constitución
217	Cambios a la constitución
221	Constitucionalidad obligada
225	Financiamiento de la política
229	Federalismo hacendario
233	Federalismo del tiempo nuevo

2003

239	El fuero a debate
243	Derechos humanos

2004

249	La lección de Querétaro
253	¿Reelección inmediata?
257	Federalismo educativo

2005

- 263 En el tobogán
- 267 Nuestra diplomacia
- 271 Nuestros migrantes

2006

- 277 No me ayudes compadre
- 281 Cadena perpetua

2007

- 285 Permanencia de Juárez
- 289 Salud pública

2008

- 293 Zapata

2009

- 297 El pico y la pala
- 301 Pobreza y asistencialismo

2010

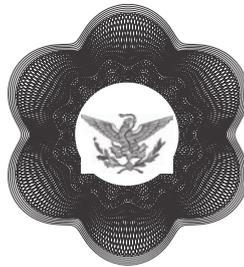
- 307 Fútbol e identidad
- 311 Contra el secuestro

2011

- 317 Los ninis
- 319 Derechos humanos

2012

- 325 Electores y partidos
- 329 Estado viable
- 331 La globalización y las conductas



Nuestra Constitución de cada día, de Enrique Burgos García, se terminó de imprimir en enero de 2016, en los talleres gráficos de Armando Rodríguez Rodríguez, ubicados en Avenida 519 núm. 199, en San Juan de Aragón, primera sección, delegación Gustavo A. Madero, C.P. 07969, en México, D.F. El tiraje consta de 2 mil ejemplares. Para su formación se usó la familia tipográfica *Leitura*, de Dino dos Santos, de la fundidora DSType. Concepto editorial: Félix Suárez, Hugo Ortíz y Juan Carlos Cué. Formación, supervisión en imprenta y portada: Iván Emmanuel Jiménez Mercado. Cuidado de la edición: Evelyn Garfías Varela y el autor. Editor responsable: Félix Suárez.

