

00462



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

REFLEXIÓN TEÓRICA SOBRE EL SUSTENTO JURÍDICO
POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

P R E S E N T A :

MARÍA DEL CARMEN ROQUEÑI IBARGÜENGOYTIA



CIUDAD UNIVERSITARIA,

AGOSTO DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Rodrigo y Alonso
por compartir conmigo sueños y esperanzas;
mi admiración y cariño

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Rogelio Ebarca

gestia Ma del Carmen

FECHA: 27/04/04

FIRMA: [Firma manuscrita]

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS POLÍTICO	16
HAROLD D. LASSWELL Y EL ORIGEN DE LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS.....	16
LOS MODELOS DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS	22
El modelo de redes de políticas	27
El esquema de las arenas de poder	34
SUMARIO Y CONCLUSIONES	45
II. PRINCIPIOS NORMATIVOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	48
EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	49
EL ESTADO DE DERECHO Y EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA.....	52
ELEMENTOS DE LA CIUDADANÍA.....	53
LA INDUSTRIALIZACIÓN Y LA AMPLIACIÓN DE LA CIUDADANÍA: ASPECTOS HISTÓRICOS ..	55
El derecho a la igualdad jurídica y el acceso a la justicia.....	55
El derecho de asociación y organización	58
La ampliación del sufragio y el principio del voto secreto.....	59
EL ESTADO DE DERECHO Y EL IMPERIO DE LA LEY: ALGUNAS IMPLICACIONES TEÓRICAS	64
EL DEBIDO PROCESO Y LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL.....	68
SUMARIO Y CONCLUSIONES	75
III. LA CONSTITUCIÓN Y LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES	76
LA ESTRUCTURA FORMAL DEL RÉGIMEN	76
EL DISEÑO CONSTITUCIONAL: ALGUNOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN	78
Los sistemas electorales	80
LAS VARIABLES EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL.....	81
SUMARIO Y CONCLUSIONES	99
IV. EL PROYECTO ECONÓMICO NEOLIBERAL DEL ESTADO EN MÉXICO	101
1982-1994	101
LA REFORMA ECONÓMICA DEL PROYECTO NEOLIBERAL	102
Los objetivos y los instrumentos	103
Los actores y las estrategias	109
Las consecuencias.....	115
SUMARIO Y CONCLUSIONES	117
V. LAS REFORMAS JURÍDICO POLÍTICAS DE 1994-1996	118
LA REFORMA JUDICIAL DE 1987	120
LA REFORMA DEL PODER JUDICIAL DE 1994-1996	122
AGENDA PENDIENTE EN EL ÁMBITO JUDICIAL	124
Seguridad Pública	128
LA REFORMA POLÍTICA DE 1996	131
AGENDA PENDIENTE EN EL ÁMBITO POLÍTICO.....	139
Reformas en torno al Cofipe y al Instituto Federal Electoral	140

SUMARIO Y CONCLUSIONES	144
CONCLUSIONES.....	148
ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO	155
BIBLIOGRAFÍA.....	155
HEMEROGRAFÍA Y DOCUMENTOS.....	158

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las relaciones sociales nunca ha sido un proceso espontáneo, autorregulado, ni independiente. Siempre ha presupuesto e implicado una sistemática intervención del Estado y de sus poderes. Con variaciones en sus formas y ámbitos de actividad, con modificaciones institucionales cuantitativas y cualitativas, que afectan su carácter y funcionamiento, el Estado ha sido un actor central en la definición de las relaciones respecto a los diversos grupos e individuos, y a las relaciones entre éstos.

Tal es su importancia que ni el Estado ni sus instituciones han sido ajenas al estudio sistemático y riguroso de las ciencias sociales, en particular de la ciencia política, que ha desarrollado teorías que pretenden describir, clasificar y explicar diversos aspectos del Estado: su naturaleza, sus funciones, sus instituciones y actividades con enfoques y herramientas metodológicas variadas y diversas. Es el caso del marxismo, el institucionalismo, el pluralismo, el elitismo, etc.¹

La ciencia política, en sus distintas perspectivas, había tratado el tema de las políticas públicas, aunque durante mucho tiempo, éste no fue su principal foco de atención, sino las instituciones públicas, las estructuras de gobierno, las conductas políticas y los procesos asociados con la elaboración de políticas.

Thomas Dye afirma en su libro *Understanding Public Policy*² que las corrientes tradicionales de la ciencia política enfocaron su atención fundamentalmente en la estructura de las instituciones más importantes y en la justificación política del

¹ Un texto que puede ser de gran utilidad para la revisión y crítica del desarrollo de estos enfoques es el de David Marsh y Gerry Stoker, *Teoría y método de la ciencia política*, Madrid, Alianza editorial, 1997.

² Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 7ª edición, 1992, pp. 2-3

gobierno, que incluían estudios relacionados con el federalismo, la separación de poderes; las facultades de organismos como el Congreso, el presidente y las cortes; las relaciones intergubernamentales y la organización y la forma de operar de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Por consiguiente, sus trabajos de investigación se orientaron hacia el estudio de los arreglos constitucionales, en los que describían las *instituciones* en donde se elaboraban las políticas públicas, pero en las que no se exploraba el vínculo entre los arreglos institucionales y el contenido de las políticas públicas.

Por su parte, la ciencia política conductista de la posguerra centró su atención principalmente en los procesos y las conductas asociadas al gobierno. Esto incluía el estudio de las bases sociológica y psicológica de la conducta individual y de grupo; los determinantes del voto y de otras conductas políticas; el funcionamiento de los grupos de interés y de los partidos políticos; y la descripción de los diversos procesos y comportamientos en la arena legislativa, ejecutiva y judicial. Este enfoque describía los *procesos* involucrados en la política pública, pero no dilucidaba directamente los vínculos entre los comportamientos y el contenido de la política pública.

En la década de los cincuenta surgió un nuevo campo de estudio e investigación con la publicación de un libro, editado por Harold D. Lasswell y Daniel Lerner, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, cuyo punto de confluencia se centraba en la utilización de los enfoques teóricos y metodológicos de la ciencia política y de otras disciplinas, que enriquecieran el conocimiento acerca del proceso de elaboración de políticas públicas.

A partir del momento de su fundación como campo de estudio, el concepto ha sido utilizado con muy diversos significados. Se refiere a un área multidisciplinaria de estudio con pretensiones científico técnicas acerca de la acción pública. Se ha vinculado también al estudio de las estrategias o cursos de acción seguidos por

los gobiernos o ciertas organizaciones públicas o colectivas frente a un área de su competencia, o en cierta coyuntura. El estudio de políticas públicas se ha orientado también hacia el conjunto de criterios, principios y valores implícitos en la acción en virtud de su carácter público.

Dicho en términos de Aguilar Villanueva, "En general, se puede afirmar, que *policy analysis* es la actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opción(es) de política, relativas a determinados problemas públicos. Y *policy studies* se utiliza para denotar simplemente cualquier estudio relativo a las causas, efectos, procesos, contenido, restricciones, modalidades...de la hechura de la política, así como de hecho sucede. Obviamente, entre los dos extremos tiene lugar toda una serie de posiciones intermedias, numerosas y curiosas."³

Otros autores han utilizado términos distintos con diversos significados.⁴ Para efectos de este trabajo y para no entrar en polémica con otros enfoques, definiremos el conocimiento de políticas públicas dirigido a la resolución empírica de problemas públicos como análisis de políticas (*policy analysis* o *policy research*). Mientras que al razonamiento normativo, el conocimiento teórico metodológico, así como el estudio descriptivo de los procesos de decisión en las sociedades contemporáneas definiremos como estudios de políticas (*policy studies*). El conjunto de disciplinas, teorías, métodos, técnicas y demás, cuyo interés fundamental es el mejoramiento de "ejercicio de gobierno", lo denominaremos ciencias de políticas. Por último definiremos una política pública, en tanto curso de acción, como un proceso fundamentalmente que se construye social y políticamente; cada una de sus fases de elaboración forma parte de un contexto político concreto históricamente determinado.

³ Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, 1992, pp. 69-70.

⁴ Ver, por ejemplo, Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, ed. Ariel, S.A., 1992, pp. 85-86

El campo de conocimiento de las políticas públicas arribó a México a principios de la década de los ochenta. Con el primer curso sobre políticas públicas impartido por el CIDE en 1980. A partir de entonces, este campo ha cobrado un creciente interés que se observa en la proliferación de programas de especialización y postgrado en políticas públicas, tanto en universidades públicas como privadas; en la modificación de planes de estudio de licenciatura que han incorporado cursos o áreas de especialización con este nombre; y en los círculos oficiales en los que se ha comenzado a utilizar el término cada vez con mayor frecuencia, cuyo corolario es la creación en este sexenio de una coordinación político administrativa de políticas públicas.

Entre las publicaciones pioneras, a finales de los ochenta, Luis Agullar edita cuatro antologías que contienen los textos de origen norteamericano que, a su juicio, considera más representativos sobre el estudio, el diseño y análisis de la acción pública en la solución de problemas y que conforman el campo interdisciplinario de las políticas públicas. Cada una de estas antologías viene precedida por un estudio introductorio de su autoría.

En la introducción de la primera antología, Agullar Villanueva señala que la crisis y el agotamiento del modelo desarrollista autoritario, así como el redimensionamiento y reorientación del papel del Estado, trajo aparejado una redistribución del poder política y un reacomodo de la cultura política en México. Estos fenómenos han ejercido —a juicio de Agullar Villanueva— una influencia sobre el conjunto de normas y valores de la sociedad, de las instituciones gubernamentales, los actores públicos y la actividad política en general, que constituyen el nuevo contexto en el cual se deciden los asuntos de interés público. Estos cambios hacen imposible gobernar con los viejos patrones de conducta y exigen desarrollar nuevas formas de interacción en el proceso de elaboración de políticas.

En términos puntuales afirma que “la crisis de la década de los ochenta en nuestro país permitió el surgimiento de una sociedad más autónoma, democrática, plural, abierta, informada y participativa, en la que el gobierno queda sujeto al control del voto, de la opinión crítica y de la exigencia de rendir públicamente cuentas de sus actos, y en donde las decisiones de gobierno están, además, restringidas por los contrapesos de otros poderes del Estado y por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas.”⁵

“Este contexto político plural, autónomo y participativo —continúa el autor en su texto introductorio— obliga a una nueva forma de conducción de las acciones de gobierno, con una racionalidad política y con un sentido de lo público. “A esta empresa de racionalidad y publicidad política quiere contribuir el análisis, estudio y diseño de políticas.”⁶

El discurso de Aguilar Villanueva y los textos incluidos en las antologías generaron un debate en el círculo de científicos sociales y políticos mexicanos. Por un lado, era evidente que el panorama descrito en su estudio introductorio no correspondía a la realidad mexicana, sino a las de las democracias consolidadas, sobre todo la norteamericana. Cabe añadir a este respecto que estas diferencias persisten actualmente, a pesar del proceso de transición democrática que pudiera haber modificado esta situación. Por otro lado, y como consecuencia, el campo de estudios de políticas ha tenido una fuerte influencia interpretativa de las corrientes teóricas dominantes de ese país, particularmente del pluralismo o teoría de grupos.

Se aducía que este marco teórico conceptual había surgido para analizar el contexto político de los Estados Unidos en el que no existe la idea de un gobierno central fuerte; donde el poder legislativo, la judicatura y el ejecutivo luchan en el

⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, 1992, p. 24

⁶ *Ibidem.* p. 15

ámbito nacional; y existen importantes poderes estatales y locales. A este conjunto de características de las instituciones políticas hay que agregar una sociedad con divisiones de tipo regional, étnico y económico y la ausencia de partidos políticos articulados y fuertes, así como el fracaso de las organizaciones de trabajadores. Este panorama sociopolítico ha generado que los individuos se vuelcan más hacia los grupos de interés que hacia los partidos para encontrar una representación a sus intereses.⁷

Este contexto histórico cultural específico incide en la dinámica del proceso de elaboración de políticas, donde los grupos de interés representan un papel muy importante en la lucha por la definición de los problemas y en el que la definición e implementación de la opción de política elegida y su evaluación se lleva a cabo con una amplia participación de organismos civiles en un espacio de confluencia entre la sociedad y las instituciones gubernamentales.

De tal suerte, muchos se preguntaban si este campo de conocimiento con sus herramientas teórico metodológicas podía aplicarse a una realidad tan distinta a la norteamericana, en términos de su régimen político, su diseño institucional, su modo de procesar y atender los problemas, así como en los referentes histórico culturales de los actores políticos que intervienen en la elaboración de políticas.⁸

Ya en 1980, Oscar Osziak había realizado un excelente estudio comparativo en el que establecía la relación entre las modalidades que presentan las relaciones de interdependencia al interior de la burocracia estatal en los procesos de

⁷ Martín Smith, "El pluralismo", en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza editorial, 1997, p. 226

⁸ Véase entre otros los trabajos de Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, "Política Pública y desarrollo", México, UAM-Xochimilco, 1990; Enrique Cabrero Mendoza, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión Pública y Política*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000

Implementación de políticas, en relación con las características del régimen político en distintos países latinoamericanos.⁹

Como parte de sus descubrimientos señaló que los regímenes liberal democráticos en América Latina si incidían en las formas de interdependencia de las burocracias estatales, aunque de una manera negativa, ya que le restaban racionalidad, eficacia y capacidad de planeación a los programas gubernamentales, en virtud de una subutilización de los servicios prestados por ciertas unidades, debido a las escisiones o fuertes divisiones entre sus titulares y sus superiores inmediatos; a la imposibilidad de coordinación entre unidades por causa de las condiciones de fraccionamiento burocrático resultante de la descentralización y autonomización de funciones y, por último, encontró que, en términos presupuestarios, existía una mayor restricción del gobierno central para decidir la asignación planificada de recursos.

A la luz de lo que muestra el párrafo anterior, pareciera ser que el régimen político democrático en América Latina no favorece la eficacia de las políticas públicas, lo que resulta ser muy atractivo para algunas mentes conservadoras que concluirían: la culpa es de la democracia. Uno se preguntaría: ¿Es que en Latinoamérica no puede existir un gobierno que sea, a la vez, democrático y eficaz? O hay que elegir entre algunos de estos dos objetivos. Sin menospreciar el régimen político como una categoría de análisis importante para explicar el tipo de relaciones que caracterizan los procesos de implantación de las políticas, es necesario incluir otras categorías de análisis que permitan evaluar el grado de eficacia y el carácter democrático de las políticas públicas.

El presente trabajo se inserta dentro de este orden de ideas. La pregunta que dio origen a esta investigación es ¿Qué importancia tiene, y si la tiene, el contexto

⁹ Oscar Oszlak "Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas" Estudio CEDES, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires, 1980

sociopolítico en la elaboración de políticas públicas, no sólo en términos del proceso, sino en términos normativos? Dicho en otros términos: ¿Una política pública es democrática porque se desarrolla en un contexto de pluralidad y amplia participación ciudadana o, existen otros componentes que le imprimen su carácter democrático y, cuáles son éstos?

De manera más precisa el trabajo se articula a propósito de la transformación del modelo económico que se impulsó a principios de los años ochenta y durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari, que centró sus esfuerzos en la reforma de la política económica que, en pocos años, condujo a la mayor crisis económica y financiera sufrida desde el colapso del '29. La experiencia histórica parecía demostrar que no resultaba tan sencillo implantar políticas que sustituyeran un modelo económico por otro, ya que esto traía aparejada una serie de consecuencias en el ámbito político y social derivadas del complejo entramado institucional que conforma un régimen.

El trabajo parte de dos categorías de análisis. El estudio de la realidad contiene dos niveles de análisis que corresponden a los conceptos de régimen y sistema.

Por **régimen** se entiende el conjunto de principios explícitos o implícitos, de normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones sobre los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de relaciones.

El Estado moderno es una forma de organización jurídico política constituida por tres órdenes normativos, en sendas esferas de la vida social, que se encuentran íntimamente interrelacionados y se condicionan recíprocamente.

Los valores establecidos para todos y cada uno de los miembros de una sociedad en la esfera legal, que define sus obligaciones y derechos, así como los procedimientos para hacerlos valer en caso de violación.

Por el otro lado, el régimen político designa los valores y las normas que, con base en el régimen jurídico, fija las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Finalmente, y de manera articulada con los dos regímenes anteriores, el régimen económico establece los principios y normas con las que se toman las decisiones de políticas públicas, de conformidad con un modelo de desarrollo económico.

El régimen da sentido, orientación y rumbo a las decisiones fundamentales respecto de la organización del Estado como aparato. Definir un régimen significa definir las normas-valores que dan sentido y orientación a las relaciones sociales en todos los órdenes de la vida social.

El concepto de **sistema** se refiere, en cambio, al tipo de arreglos institucionales, relaciones y procesos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. Se trata, sobre todo, de identificar, explicar, prever y comparar las formas de interacción de todos aquellos componentes de un orden institucional que se identifican por compartir una función común (el orden económico, el jurídico, el político). Son, en consecuencia, dos enfoques y dos niveles de análisis que se complementan, se influyen y condicionan recíprocamente.

En el Estado democrático de derecho las normas, las relaciones, los procesos y los procedimientos del régimen y del sistema cumplen la función de garantizar los principios y valores de igualdad y libertad jurídico-política de los ciudadanos, con una cobertura que tiende a la universalidad y que constituye el soporte de la dignidad humana.

A partir de los premisas anteriores se plantean un conjunto de hipótesis:

- En México los supuestos del Estado democrático de derecho y el Imperio de la ley se encuentran formalmente consignados en la Constitución, pero existen

serías deficiencias en su funcionamiento en virtud de vicios y desviaciones en el diseño institucional y procedimental con los que operan.

- La consecuencia más significativa de la ausencia real o "inefectividad" del Estado democrático de derecho y del imperio de la ley es que las transformaciones en la política económica se han caracterizado por ser reasignaciones de recursos regresivas, que han acentuado las desigualdades económicas entre los factores de la producción; han profundizado la exclusión de cada vez más amplios sectores de la población y, para colmo, no han logrado mantener de manera estable ni siquiera sus propios objetivos de crecimiento económico e inserción en el libre mercado como indicadores del desarrollo.
- Resulta inexacto pensar que las crisis económicas en México tienen su explicación y solución en factores exclusivamente económicos. Existe una articulación estrecha entre un determinado modelo de desarrollo y un marco institucional que regula las disposiciones del mercado y de las formas de participación política.
- El modelo económico es uno de los componentes del diseño constitucional que se encuentra estrechamente interrelacionado con el resto de los elementos de nuestra Constitución. Consolidar este nuevo modelo exige revisar las relaciones con los otros ejes y los supuestos con los que operan y realizar los cambios institucionales para la vigencia efectiva del Estado democrático de derecho.

La tesis es un trabajo exploratorio de reflexión histórica y teórica, a partir de documentación bibliográfica que permita sustentar las afirmaciones hipotéticas sobre la vinculación entre el régimen jurídico político, el modelo de desarrollo y el proceso de elaboración de las políticas. Se divide en cinco capítulos:

En el primero se hace una revisión del campo de estudios de las políticas públicas a través del análisis de las propuestas de tres autores representativos en este campo: Harold Lasswell, pionero y fundador; David Knocke y Theodore Lowi.

En el segundo capítulo señalo que el campo de políticas públicas está asentado en un régimen jurídico político que define las normas, reglas, procedimientos y prácticas formales establecidos que estructuran las relaciones entre los actores políticos involucrados. Dicho régimen se expresa en tres ámbitos de la vida social que se encuentran íntimamente relacionados: los derechos y obligaciones fundamentales de los ciudadanos y los gobernantes y los mecanismos para hacerlos valer en caso de violación; las normas que definen las relaciones entre gobernantes y gobernados y las normas de asignación de los recursos materiales y simbólicos en la sociedad.

En el tercer capítulo se analizan los ejes fundamentales que conforman la estructura formal de una Constitución y los elementos que complementan su funcionamiento operativo. Al respecto cabe insistir que además de los derechos fundamentales, las formas de gobierno y los mecanismos de control constitucional que constituyen la esencia del Estado de derecho, se señalan las formas de participación ciudadana y el proyecto económico como elementos constitutivos de la norma suprema. Adicionalmente, se señalan los criterios que permitan evaluar su adecuado funcionamiento.

El cuarto capítulo es una revisión de las reformas económicas de corte neoliberal que se llevaron a cabo a partir de 1982 hasta 1994, en las administraciones de Miguel de las Madrid, Carlos Salinas de Gortari, en términos de sus objetivos, los instrumentos de política, los actores participantes y los efectos producidos. Se intenta evidenciar la importancia que tiene el entramado histórico institucional, en la elaboración y resultados de las políticas públicas.

En el capítulo cinco y último se analizarán dos procesos de reforma emprendidas de manera paralela durante la administración de Ernesto Zedillo: la reforma del Poder Judicial y la reforma político electoral, así como la agenda pendiente en sendas materias, con la advertencia de que éstos son temas presentes y candentes en la agenda gubernamental hasta el día de hoy. Por tanto, la finalidad de este capítulo no es agotar el debate, ni tomar posición o partido concluyente, sino insistir en la necesidad urgente de transformar el régimen jurídico político, que constituye el basamento del proceso de elaboración de políticas públicas.

I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS POLÍTICO

En este capítulo se analizarán tres autores representativos del campo de estudio y elaboración de las políticas públicas en Norteamérica, que abordan diversos aspectos de la relación entre la teoría política, las políticas públicas y la política. La trayectoria profesional y biográfica de Harold Lasswell, en relación con su texto fundador de este campo de estudios: "La orientación de las políticas"; la propuesta de redes de políticas de David Knocke y el muy conocido esquema de Theodore Lowi sobre la relación entre las arenas de poder y los diversos enfoques de teoría política.

El eje de este análisis es el interés por descubrir si existen y cuáles son los imperativos político-normativos que orienten el proceso de elaboración de políticas.

Harold D. Lasswell y el origen de las ciencias de políticas.

Decir que Harold D. Lasswell es producto de su época no es una afirmación frívola, carente de contenido. Su concepción de las políticas públicas es la culminación de la tradición intelectual dominante en Estados Unidos y resultado de su propia vivencia y experiencia profesional, que puede rastrearse de su biografía y de las inquietudes expresadas en la vasta literatura de su autoría.

La vida intelectual de Harold Lasswell está marcada por momentos muy significativos. El primero de ellos es su ingreso y estancia en la universidad de Chicago a los 16 años, en 1918, que coincide con el florecimiento y el apoyo de las ciencias sociales en ese campus universitario. Psicólogo de profesión, fue colaborador de Charles Merriam, en ese entonces director del Departamento de Ciencia Política, en una investigación sobre las causas del abstencionismo

electoral en la ciudad de Chicago, quien lo contrató, junto con un economista para que, mediante la utilización de variables psicológicas y económicas y la aplicación de métodos estadísticos, modelos experimentales, entrevistas, análisis de contenido y otras técnicas, explicaran dicho fenómeno. Así, bajo la dirección de Charles Merriam, el departamento de ciencia política adquirió su particular fisonomía al romper las fronteras del campo, abrir su objeto de estudio y utilizar enfoques metodológicos distintos, en lugar de los tradicionales métodos históricos, legales y filosóficos.

Ello no fue un caso aislado, durante el periodo de entreguerras, los más reconocidos científicos sociales norteamericanos de la época reestructuraron los departamentos de ciencias sociales, incluida la ciencia política y crearon consejos de investigación a fin de romper las fronteras disciplinarias, elevar la competencia metodológica de los estudiosos del área e incorporar, cada vez más, técnicas cuantitativas.

Lasswell era, ya desde entonces, un entusiasta defensor del método científico, y no sólo de los métodos cuantitativos. Como muchos de sus colegas creía que perfeccionar el método era el instrumento para elevar la calidad de la investigación, aumentar la racionalidad de las decisiones públicas y resolver los problemas de la vida moderna. En su capítulo introductorio "La orientación hacia las políticas",¹ se pueden observar claramente los imperativos científicos de este campo de estudios. Desde su perspectiva, las ciencias de políticas deberían incluir "cualquier campo de conocimiento –dentro y fuera de los límites de las ciencias sociales- que puedan aportar contribuciones relevantes para avanzar en el conocimiento de formulación y ejecución de las políticas." Para él, "la

¹ En 1951, edita el libro *Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method* de manera conjunta con el sociólogo Daniel Lerner, que dará origen al campo de las políticas públicas.

orientación de las políticas" debería dirigirse "al conocimiento *del proceso*, como *en el proceso* de toma de decisiones en el orden público y civil."²

Un segundo periodo que marca un sello distintivo de su obra se vincula con su estancia en Europa y la investigación relacionada con la propaganda nazi en el periodo de entreguerras. Su disertación doctoral *Propaganda Technique in the World War*, publicada en 1927, es un esfuerzo por desarrollar un modelo teórico conceptual que permitiera entender el papel de la propaganda bélica en el contexto de la teoría política. Su modelo tiene el mérito de contar con definiciones operativas precisas, la especificación de técnicas de propaganda y las condiciones que limitan o favorecen su eficacia. Lasswell realizó un trabajo de campo intenso, con entrevistas a funcionarios oficiales europeos y académicos. Paralelamente, desarrolló un estudio cuantitativo en el que utilizó el análisis de contenido como método aplicado a los textos aprobados por el Ministro de Educación prusiano en el periodo de la República de Weimar, en los que cuantifica y evalúa el significado de referencias tales como "superioridad nacional", "héroe militar", "gloria militar" "inferioridad de las potencias externas", etc.³

En 1927-1928 obtuvo una beca posdoctoral para realizar estudios de investigación en la Universidad de Berlín y en la London School of Economics. Su interés por la psicología política y la personalidad política manifestadas durante este periodo se refleja en sus siguientes publicaciones. *Psychopathology and Politics*⁴ (1930) de marcada influencia freudiana⁵, es una investigación pionera sobre los aspectos psicológicos que motivan el comportamiento político. Este trabajo coincide con el

² Harold Lasswell, "La orientación hacia las políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio ...* p. 105.

³ Posteriormente publicará otros textos sobre el mismo tema como *Propaganda and Dictatorship* (1936); *Propaganda, Communication and Public Opinion* (1946) y el conocido libro en el área de la comunicación *Who Says What to Whom with What Effects* (1948) en el que define un modelo de comunicación que sigue siendo una referencia en el medio. Las referencias de la vida y publicaciones de Lasswell fueron tomadas de Gabriel Almond, *Harold Dwight Lasswell, Bibliographical Memoirs*, v. 57 (1987), National Academy of Sciences (NAS), pp. 248-275.

⁴ Harold Lasswell, *Psychopathology and Politics*, New York, The Viking Press, 1930. Existe una versión en castellano *Psicopatología y Política*, Buenos Aires, editorial Paidós, 1963.

⁵ De hecho, durante su estancia en Berlín, se psicoanalizaba con un discípulo de Freud.

movimiento de tendencias antropológicas y culturales, entre los que se puede mencionar a Margaret Mead y Ruth Benedict, así como los estudios sobre la personalidad autoritaria de la escuela de Frankfort. El texto de Lasswell explica las bases psicológicas que motivan que ciertos individuos sean reclutados para cumplir papeles de agitadores políticos en movimientos políticos radicales. Utiliza la historia de vida como método novedoso en ciencia política (a través de los historiales clínicos de centros psiquiátricos) para desarrollar un modelo de relación entre variables de personalidad —las cuales tienen su origen en las tensiones experimentadas en la infancia, como el complejo de Edipo— con las tendencias ideológicas del individuo, e.g. anarquismo, chauvinismo, pacifismo, socialismo.

En 1934 publica *World Politics and Personal Insecurity* en el que define el proceso político como el conflicto, de y entre las elites, por la definición y distribución de los que considera los valores sociales dominantes: riqueza, respeto y seguridad.⁶ En este texto acuña su famosa frase de que “la política es el estudio de quién obtiene qué, cuándo y cómo”, que será el título de su siguiente libro.

Politics: Who gets What, When and How, publicado en 1936,⁷ es un trabajo breve, redactado en un lenguaje claro que ha sido considerado un libro de texto en la ciencia política norteamericana. Además de reafirmar su concepto de política, tipifica a los actores políticos como grupos organizados caracterizados en función de habilidades, atributos de clase, de personalidad y actitudinales, y de conformidad con los instrumentos políticos utilizados para efectos diversos. Estos tres textos son la contribución lasswelliana más importante a la teoría política.⁸

⁶ En *Power and Society. A framework for Political Inquiry*, publicada conjuntamente con Abraham Kaplan en 1950, agregaría otros valores universales tales como poder, rectitud, afecto, saberes y habilidades y bienestar.

⁷ La versión en español se titula *La política como reparto de influencia*, España, Aguilar S. A. Ediciones, 1974.

⁸ Otros trabajos dignos de mencionarse dentro de la misma línea de pensamiento son *The Garrison State* (1941); *Power and Personality* (1948); *National Security and Individual Freedom* (1950) y *Democracy through Public Opinion*.

En "La orientación de las políticas" puede observarse el papel tan importante que, para Lasswell, representa el contexto histórico y cultural en que se elaboran las políticas. Al tiempo que reconoció las aportaciones de las variantes de la teoría general de la elección: la teoría de juegos y la teoría de la elección pública para la toma de decisiones, también incorporó en sus ciencias de políticas estudios de tendencias y de prospectiva a los que llamó *developmental constructs*, que "especifican el patrón institucional del cual nos desplazamos y aquél hacia el que nos dirigimos" y nos auxilian "en la tarea global de esclarecer metas, destacar tendencias y estimar las posibilidades futuras".⁹ Por otro lado, consideró los estudios sobre modelos culturales y bio-psico-sociales que caracterizan al hombre en un espacio histórico y cultural determinado. Durante todo este tiempo combinó sus trabajos de investigación empírica con la docencia en Derecho y Ciencia Política en la Universidad de Chicago.

La tercera etapa de su vida se inicia en 1938, año en el que decide dejar esta universidad para contribuir con su experiencia en el ámbito de la investigación, primero en la Washington School of Psychiatry de 1938 a 1939 y luego como director de la "División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en Tiempos de Guerra" de la Biblioteca del Congreso de 1939 a 1945. Durante este periodo colabora activamente con el gobierno de los Estados Unidos para la toma de decisiones de guerra. Su método de análisis de contenido se incorpora como técnica jurídica en los juicios y en el análisis de la información de los documentos de los países enemigos con fines de "Inteligencia".

Al lograrse la paz y la reordenación del mundo, Lasswell consideró como una cuestión de "seguridad nacional" que el país más poderoso del mundo abordara el estudio de los "problemas fundamentales del hombre en sociedad"¹⁰, para tratar de resolverlos de una manera racional y científica, con toda la información a su

⁹ Harold Lasswell, *op. cit.* p. 96

¹⁰ *Ibidem.* p. 89

alcance, con las herramientas metodológicas más adecuadas, de una manera interdisciplinaria que permitiera tomar la mejor decisión, pero sin descuidar los principios democráticos de libertad y dignidad humana. No es por casualidad que denominó a las ciencias de políticas como "las ciencias de políticas de la democracia".¹¹

En el texto fundador "La orientación de las ciencias de políticas", Lasswell expresa una especial preocupación por la "seguridad nacional" de los Estados Unidos, así como por los patrones de comportamiento de los "centros eruptivos" representados fundamentalmente por la Unión Soviética, como dos de los incentivos para mejorar la calidad de las decisiones del gobierno para elevar el bienestar social, lo cual refleja el ambiente de un mundo ideológicamente polarizado. Llama la atención, además, que los libros de esa época hayan sido publicados por la Universidad de Stanford y el Instituto Hoover que, a decir de Margaret Thatcher, fue una institución clave en la defensa del mundo libre durante la Guerra Fría¹² sobre todo porque para ese entonces, él ya estaba contratado por la Universidad de Yale al otro lado de los EUA.

A primera vista, este discurso podría parecer fuera de lugar en un texto científico, pero si ubicamos el contexto en el cual el modelo de guerra total contra el fascismo se trasladó al modelo de guerra fría en la propaganda anticomunista de amenaza y sospecha tanto al interior de los Estados Unidos como al exterior, podemos pensar que el campo de estudio propuesto por Lasswell es la

¹¹ *Ibidem.* p. 83. Es de llamar la atención que en ese mismo año, Lasswell publicara otro trabajo cuyo título es "Democratic Character" en *The Political Writings of Harold Lasswell*, el cual es un estudio sobre los aspectos psicológicos de la democracia, cuyo propósito es definir las orientaciones valorativas que deben sustentar el trabajo de las instituciones democráticas, así como las características de la personalidad democrática (valores democráticos) y las condiciones familiares y sociales que promuevan su adquisición y reproducción; y otro publicado cinco años después, titulado *The Political Science of Sciences: An Inquiry of the Possible Reconciliation of Master and Freedom* (1956).

¹² "The work of the Hoover Institution was an indispensable part of winning the Cold War for freedom.... Now, in the post-Cold War world, it is equally important to shore up our system's defenses by studying the threats it faces. Hoover has a vital contribution to make to this": Lady Margaret Thatcher, Honorary Fellow.

contribución de la ciencia al fortalecimiento, consolidación y exportación al mundo de la visión liberal de la democracia formal.¹³

En la medida en que la propuesta de Lasswell no descansa en una interpretación general de la vida social o de la naturaleza del Estado, sino que pone el acento en los problemas del hombre moderno, es que no se compromete con un planteamiento epistemológico específico. Son los problemas los que dictarán los enfoques teórico conceptuales y los instrumentos metodológicos más a ciertos para abordar, explicar y proponer soluciones, aunque insiste en la necesidad de incluir métodos cuantitativos, modelos histórico contextuales y culturales para entender los problemas. Por esta misma razón considera como un atributo indispensable de todo buen investigador de políticas la sensibilidad para detectar "los problemas del hombre en sociedad".

Los modelos de análisis de políticas

El hecho de que Lasswell definiera el campo de estudio de las políticas públicas en forma tan amplia derivó posteriormente en la "separación" de esta orientación, que se refleja, en principio, en las distintas nociones que se tienen del término de política pública.

Los estudiosos que se dedican al conocimiento *en el* proceso de toma de decisiones, fundamentalmente economistas y profesionistas de las ciencias "exactas", son afectos a técnicas estadísticas y métodos cuantitativos y se han

¹³ Estas expresiones del periodo inmediatamente posterior a la guerra se van matizando a lo largo de los años en sus otros escritos; hacia la manera de crear las condiciones para el fortalecimiento de cultura democrática. Sin modificar su perspectiva sobre el concepto de política, va consolidando cada vez más visión particular sobre la política en el que la personalidad, las estructuras sociales y la cultura son variables explicativas de los fenómenos políticos. En 1971, como resultado de un trabajo de consultoría en Perú, publica *Peasants, Power and Applied Social Change. Vicos as a Model* el cual es una evaluación de las consecuencias sociales de otorgar a los campesinos de una hacienda una mayor iniciativa en el proceso de toma de decisiones, así como otros cambios modernizadores y democráticos.

dedicado principalmente al proceso de construcción y selección de las opciones de política como un ejercicio meramente técnico, apegado a los cánones científicos, racionales y aparentemente "neutrales". Definen las políticas públicas como una intervención intencional del gobierno en un campo específico o frente a un problema o en un sector relevante de su competencia.¹⁴

Los investigadores de esta corriente señalan que la política pública debe ser el resultado de un concienzuda cavilación intelectual. Restringen su atención al análisis de criterios tales como la eficiencia, la eficacia y la viabilidad de la política y dejan, en segundo término, el carácter netamente político en el que se toma la decisión.

La segunda corriente de pensamiento, se identifica con el conocimiento *del* proceso de elaboración de políticas. Centra su atención en los procedimientos que el sistema político utiliza para la toma de decisiones y no en el contenido o el resultado de la política en sí. Se divide en dos vertientes: una meramente descriptiva y la otra teórico analítica.

El propósito más importante dentro de la vertiente descriptiva de los estudios del proceso de elaboración de políticas ha sido el de buscar una manera de identificar y ordenar las variadas y múltiples actividades del gobierno durante el proceso de elaboración de las políticas. Una de estas formas de clasificación ha sido considerar a las políticas públicas en sus distintas fases o etapas desde la identificación de problemas, formulación, legitimación, "implementación" y evaluación de políticas, cada una con una lógica interna propia, pero vinculada activamente con las otras.¹⁵

¹⁴ Yves Meny y Jean Claude Thoenig, *op. Cit.*, pp. 89-90

¹⁵ La propuesta de Jones, una de las más aceptadas por su fácil manejo, desagrega el proceso en cinco etapas: identificación de un problema; la formulación de soluciones; la toma de decisión; la ejecución del programa; la terminación de la acción. Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 7ª edición, 1992, p. 25; también Yves Meny y Jean Claude Thoenig, *Op. Cit.*, p. 105

Otra propuesta dentro de la vertiente descriptiva es la que se refiere a las características de la política pública como un curso de acción deliberadamente diseñado y efectivamente seguido. Se le exige que cumpla con elementos comunes tales como un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social.¹⁶

A la vertiente de pensamiento preocupada por desarrollar modelos teórico analíticos que explicasen la relación entre el poder, la política y las políticas, se inscriben las teorías más representativas de la tradición politológica: los pluralistas, elitistas, corporativistas y marxistas que tratan de explicar por qué el proceso de elaboración de políticas se da de una manera y no de otra, esto es, cuáles son las variables que explican el proceso. Para esta corriente de pensamiento, la elaboración de políticas no responde a una receta o fórmula realizada por expertos con las más sofisticadas técnicas científicas. Las políticas públicas son un proceso político poco articulado, parte intencional y parte inercial, en el que intervienen varias percepciones y soluciones del problema, múltiples actores políticos; quienes se enfrentan e interactúan entre sí y con el gobierno para alcanzar un determinado resultado.¹⁷

Para todas estas teorías, las políticas públicas son la respuesta –la variable dependiente– que el sistema da a las demandas de los actores en el ambiente social, a través de recursos tangibles como bienes y servicios públicos o valores simbólicos como poder, status, prestigio, etc.

Se diferencian, sin embargo, en señalar a los actores políticos o fuerzas sociales determinantes. En virtud de la realidad sociopolítica norteamericana, el pluralismo,

¹⁶ Yves Meny y Jean Claude Thoenig, *op. cit.* pp. 90-91; Luis Aguilar, "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, 1996, pp. 23-25.

¹⁷ Véase: Charles Lindblom, *El proceso de elaboración de políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

ha sido, con mucho, la corriente dominante para explicar los fenómenos políticos. Esta ve una separación entre el Estado y la sociedad civil, una diferencia entre el poder político y el económico, y una variedad entre los intereses que logran afianzarse en función de los asuntos en debate. Para ellos, el poder no es acumulativo y está disperso, de ahí que el papel del Estado sea regular los conflictos en la sociedad más que dominarla para alcanzar intereses particulares.

A través de mecanismos como las elecciones o los grupos de presión, el gobierno refleja las demandas de la sociedad. Su función es más un poder compensador, de contrapeso y de equilibrio entre las fuerzas en competencia de la sociedad civil y sus organizaciones. Robert Dahl, uno de los autores más representativos del pluralismo, señala "hay centros de poder múltiples, ninguno de los cuales es completamente soberano".¹⁸

Incluso dentro del estado --dice esta corriente-- los actores gubernamentales actúan limitándose mutuamente. Así por ejemplo, el legislativo y la judicatura ejercen un contrapeso respecto al ejecutivo y, lo que es más importante, dentro del ejecutivo los ministerios (o dependencias) establecen equilibrios entre ellos. Los pluralistas no niegan que suelen establecerse relaciones estrechas entre ciertos grupos y determinado ministerio. (...) Sin embargo, aunque un ministerio descuide los intereses de un determinado grupo, los puntos de vista de éste se hallarán representados "porque otros ministerios tienen sus controles y, en consecuencia, sus propios puntos de vista como tales".¹⁹

Varias son las críticas que se han hecho al pluralismo desde la perspectiva marxista, elitista y corporativista. Entre ellas, se puede señalar en primer lugar, que los pluralistas tienen una idea muy benévola del sistema político; esto hace que se sobrevalore el fácil acceso al proceso de elaboración de políticas. Señalan

¹⁸ Robert Dahl, *Pluralist Democracy in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1967, p. 24

¹⁹ Martín Smith, "El pluralismo", en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza editorial, 1997, p. 219

que los pluralistas no han puesto la atención adecuada a los mecanismos que existen dentro del proceso de elaboración de políticas para excluir a los grupos no deseados.

En segundo lugar, los pluralistas se centran en el papel de los grupos y subestiman así la importancia de las instituciones de gobierno y sus actores. La mayoría de las políticas las inician, dentro del gobierno, actores burocráticos y no las desarrollan, necesariamente, para responder a las presiones de los grupos, sino que tienen intereses propios por los que desean luchar.²⁰

Tercero, a la mayoría de los grupos potenciales les resulta difícil organizarse. (...) Para que se organicen en grupos la amenaza a sus intereses tiene que ser extremadamente grande. (...) Intereses generales no son, por su propia naturaleza, susceptibles de organizarse o movilizarse en la misma medida que los intereses de grupos específicos y permanentes."²¹

Por último, la influencia de los grupos de presión no procede únicamente de sus recursos, también se basa en el contexto institucional, histórico e ideológico en el que se decide, el cual introduce un sesgo en el proceso decisorio, de forma que se privilegian más unos intereses que otros.

En respuesta, algunos autores han reformado el planteamiento básico del pluralismo a fin de superar estas críticas y dar una explicación más apegada a la realidad. A continuación desarrollaré dos enfoques teórico conceptuales que, a mi juicio, resultan ilustrativos e interesantes: el modelo "redes de políticas" y el esquema de las "arenas de poder".

²⁰ E. Nordingler, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1981, en M. Smith, op. cit. p. 226

²¹ M. Olson, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y teoría de grupos*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1965, citado en M. Smith, op. cit. , p. 225

El modelo de redes de políticas

El modelo de la "redes de políticas" fue desarrollado por Landau y Knoke en 1969 para superar la simplicidad de los modelos pluralistas clásicos. En un artículo posterior, Knoke desarrolla los planteamientos básicos del modelo de "redes de política" en la elaboración de políticas públicas. He aquí sus ideas más importantes.²²

Una premisa central de esta perspectiva es que el modelo de elaboración de políticas que propone tiene aplicación en cualquier sistema social compuesto por una pluralidad de actores sociales, cuyas acciones estén orientadas hacia un conjunto de decisiones colectivas vinculatorias.

El espacio donde se producen estas decisiones colectivas con carácter obligatorio lo ha llamado *campo de las políticas*, y se distingue por la "especificación de un criterio sustantivo definitorio de relevancia mutua u orientación común entre un conjunto de actores consecuenciales encargados de la formulación, la defensa y la selección del curso de acción que pretende resolver problemas fundamentales determinados".²³

Si se acepta que un campo de políticas puede ser identificable, los conceptos centrales que comprende el modelo general son *actores, relaciones, acciones y eventos*.

- a) *Actores*: Son unidades analíticas y se refieren a individuos, grupos, organizaciones formales u otras colectividades (pandillas, camarillas, clases sociales, equipos de trabajo, etc.) Las dimensiones importantes de un actor varían en función de la red en particular.

²² David Knoke, "Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making", en William Jo. Wilson (ed.) *Sociology and the Public Agenda*, American Sociological Association Series, California, Newsbury Park, 1993, pp. 164- 174

²³ *Ibidem.* p, 167

- b) *Las relaciones*: Son vínculos que resultan de las interacciones entre los actores sociales para intercambiar algún bien tangible o valor simbólico, o desarrollar alguna actividad conjunta.

El patrón de vínculos y no vínculos entre pares de actores permite la identificación conjunta de las posiciones básicas de los actores dentro del sistema social y su estructura global. Las oportunidades y limitaciones en el flujo de la información y de las ideas, el desempeño de tareas, el logro de metas y la acumulación o el desperdicio de recursos, depende mucho más de la estructura de la red que de los atributos específicos de los actores que componen ésta. Es así, que la dinámica de las relaciones, los vínculos y las alianzas entre los actores en posiciones sociales permite una imagen más exacta de los procesos causales en el sistema social que sus atributos individuales. Ello es, por demás evidente, en el estudio del poder político y de la elaboración de las políticas públicas.

A continuación, Knoke define el poder político, así como sus principales manifestaciones:²⁴

El poder político es un aspecto de la interacción real o potencial entre dos o más actores políticos en los que uno ejerce un mayor control sobre el comportamiento del otro. Existe una dicotomía esencial entre influencia y dominación como tipos analíticos fundamentales de relaciones de poder dentro del marco de las redes.

La influencia tiene como requisito la capacidad de un actor para transmitir intencionalmente información a otro, para alterar las conductas de este último en relación con lo que hubiera ocurrido sin esa información. La influencia opera principalmente mediante la persuasión, esto es, mediante un intercambio de información que modifica la percepción de un actor en

²⁴ *Ibidem*. p. 166

relación con el vínculo entre una decisión y sus consecuencias. La influencia no tiene sustento ni en la coerción, ni en el uso de recursos ajenos al tema sustantivo de la política; su base es la manipulación de la información.

La dominación, por su parte, como la segunda forma fundamental del poder es una relación en la que un actor controla el comportamiento de otro ofreciéndole o reteniéndole algún beneficio o daño, esto es, una sanción que puede consistir en una recompensa o un castigo. Aquí también resulta esencial tanto la conexión entre los actores como la creencia en la capacidad de que el dominador cumpla su promesa o amenaza. Sin embargo, existe una diferencia, ya que mientras que resulta indispensable adelantar la promesa para lograr que se cumpla la orden, las amenazas no se llevan a cabo *ex ante*. En este caso, el contenido sustantivo de la política pasa a un segundo plano. Según este autor, cuando influencia y dominación ocurren de manera simultánea, se está frente a una relación de autoridad.

- c) *Acciones*. Una acción es un comportamiento intencional o estratégico de un actor (o la combinación de actores unidos por un objetivo) para cambiar las relaciones de poder al interior de un campo, con el objeto de asegurar un resultado más favorable de algún evento de interés propio. Los principales tipos de acciones pueden adquirir la forma de:
- *Movilizaciones*.- mediante el control de los recursos que poseen otros actores a quienes están conectados, para ser utilizados en favor de los objetivos perseguidos por la elaboración de una política.
 - *Publicidad*.- mediante la expresión de preferencias a audiencias que incluyan tanto funcionarios públicos como otros.
 - *Cabildeo*.- esfuerzos dirigidos al convencimiento de las autoridades públicas para ser favorecidos en las decisiones de éstas.

- d) **Eventos.** Un evento es una propuesta concreta para resolver un problema o asunto relacionado con el campo, a decidirse en un órgano de elaboración de políticas. En este sentido, un evento tiene lugar en un momento y lugar determinado y su resultado, ya sea exitoso o fallido marca un juicio o acuerdo colectivo definitivo, ya sea de cambio o de continuidad, del conjunto de prácticas prevalecientes. Knoke plantea la siguiente clasificación de eventos en función de las acciones jurídico administrativas que se requieren para ponerlos en práctica:
- **Iniciativas programáticas.-** son resultado de una nueva tarea, conducida por la creación de una nueva entidad o por una dependencia ya existente.
 - **Asignación de recursos.-** modifica el presupuesto anual de una dependencia y refleja la decisión de aumentar o reducir sus actividades, sin afectar sus objetivos.
 - **Principios.-** modifica las "reglas del juego", en las que se basa la interpretación e instrumentación de políticas.

En resumen, el campo de una política se compone de los siguientes elementos:

	Actores:(Individuos, grupos, organizaciones formales e Informales)
CAMPO DE POLÍTICA:	Relaciones: (de influencia y/o dominación)
	Acciones estratégicas: (movilización, publicidad, cabildeo)
	Eventos: (iniciativas programáticas, asignación de recursos, principios)

Hasta aquí se ha descrito simplemente los elementos más importantes que componen un campo de políticas, pero éste no es un fenómeno estático, sino profundamente fluido y flexible. Ahora hay que hablar de la dinámica que se produce en el campo. El primer planteamiento básico del enfoque de las redes al

respecto es que los actores de un campo de políticas buscan utilizar sus relaciones con otros actores para obtener suficientes recursos de influencia y dominio para presionar a las autoridades públicas encargadas de definir una política, con la intención de aumentar la probabilidad de que estas autoridades produzcan un resultado favorable a sus propios intereses.

El segundo es que los actores sociales tienden a generar patrones estables de relaciones, a los que define como estructuras sociales. Knoke construye una tipología de las estructuras sociales más significativas dentro de este modelo conceptual, a partir de los *grupos con posiciones compartidas*, referidas a un subconjunto de los actores de un campo que se identifican por sus intereses comunes en un evento y por sus mutuas interrelaciones. Existen tres tipos de subconjuntos en la mayoría de los eventos de políticas, cada tipo de subconjunto más compenetrado que el anterior:

- *El público de un evento* se refiere al conjunto de actores que manifiestan un interés en un evento, independientemente de su intensidad. No todos los miembros de un grupo u organización necesitan expresar su interés, basta con que el líder exprese su compromiso para comprometer a toda la colectividad en ese evento.
- *Actores colectivos*. Consiste en la existencia de tres o más organizaciones formales dentro de un evento público que mantienen comunicación directa o indirecta entre ellos sobre los temas de una política y que sostienen la misma preferencia en cuanto al resultado de la misma. De tal forma, existirá un actor colectivo en favor de un resultado de la política y otro en contra. El grado de coincidencia entre actores colectivos a lo largo de numerosos eventos es una evidencia importante para determinar la división estructural prevaleciente en un campo de políticas.
- *El escenario de acción*. Este concepto restringe el rango de los miembros de un actor colectivo a aquellos que conscientemente coordinan sus actividades políticas de influencia. Los miembros de un escenario de acción prefieren el

mismo resultado de política de un evento determinado; tienen vínculos de comunicación directa o indirecta con otras redes; y su cabildeo es notoriamente abierto y coordinado así como otras actividades de influencia. Cuando los canales de comunicación son débiles y poco cohesionados, tienden a fusionarse en más de un escenario de acción que comprende diferentes subconjuntos de organizaciones, cada una en favor del mismo resultado. Sin embargo, resulta más común un solo escenario en el que surgen dos lados opuestos en un evento controvertido.

Un escenario contempla acuerdos formalizados, una división del trabajo interno, normas de comportamiento recíproco con otras organizaciones y principios perfectamente definidos para el reclutamiento de nuevos miembros. En tal sentido, los escenarios de acción son acuerdos temporales que surgen de la colaboración para un evento único y que se dispersan al término del mismo, independientemente del resultado.

Comprender las estructuras globales de los actores colectivos y de los escenarios de actuación de un campo determinado, se convierte en una tarea fundamental para el investigador. Elaborar un mapa de estas organizaciones por eventos concurrentes revela las redes de interconexión entre los actores colectivos adversarios y los escenarios de actuación. Knoke ha denominado a estas redes de interconexión entre actores adversarios *redes de oposición* y se refiere a un patrón de membresías superpuestas entre todos los actores colectivos o entre todos los escenarios de actuación que se desarrolla alrededor de un conjunto de eventos durante un periodo dentro de un campo específico de políticas.

La estructura de una red de oposición de un campo es una función del grado de coincidencia entre sus actores colectivos o sus escenarios de actuación. Si los grupos con posiciones compartidas se mantiene inamovible de un evento a otro, significa que la red del campo tiende a polarizarse en bloques, uno a favor y el otro

en contra. En esa representación espacial, las redes en oposición se fusionarán alrededor de posiciones distantes y posiblemente excluyentes.

En cambio, si los actores colectivos o los escenarios tiende a reclutar miembros distintos en cada evento, significa que la representación topográfica se asemeja más a un mapa multipolar de poder. En ese caso, existirán posiciones centrales, periféricas, con conexiones ocupados por los diversos actores colectivos y los distintos escenarios de actuación.

Los siguientes cuadros ofrecen un esquema simplificado de las dos estructuras de redes de oposición analizadas. En una estructura polarizada la conformación de los actores colectivos no cambia de un evento al otro, por lo que tienen a reforzarse. En una estructura multipolar, en cambio, el actor "C" y "D" del evento 2 pueden estar compuestos parcialmente de "A" y "B", o con otros actores que no hubieran estado en el evento 1. En el evento 4 el actor "D" ocupa una posición distinta que en el evento 2, impulsando una propuesta en lugar de oponerse, por ejemplo. Incluso puede haber más de dos propuestas, no sólo una a favor y una en contra.

MODALIDADES EN LA ESTRUCTURA DE PODER

ESTRUCTURA POLARIZADA		
<i>campo de políticas</i>	<i>redes de oposición</i>	
	A favor	En contra
evento 1	"A"	"B"
evento 2	"A"	"B"
evento 3	"A"	"B"
evento 4	"A"	"B"

ESTRUCTURA MULTIPOLAR		
<i>campo de políticas</i>	<i>redes de oposición</i>	
	A favor	En contra
evento 1	"A"	"B"
evento 2	"C"	"D"
evento 3	"B"	"C"
evento 4	"D"	"A"

Una red estructural de oposición en un campo de políticas tiene implicaciones importantes para la resolución de los conflictos relativos a las políticas dentro del campo. Las estructuras polarizadas muestran divisiones profundas, cuyos abismos no pueden ser saltados con facilidad, en virtud de la inexistencia o la existencia escasa de miembros en común que pudieran servir de mediadores de las controversias. En contraste, una configuración más difusa sugiere la capacidad latente del sistema para regatear y negociar una solución de compromiso del evento en controversia. Los actores que aparecen en membresías superpuestas supone, para los negociadores, que éstos podrán servir de mediadores a fin de consensar propuestas de solución posibles.

El esquema de las arenas de poder

El esquema de las "arenas de poder" fue planteado en 1964 por Theodore J. Lowi, en un artículo que se ha convertido en una referencia obligada para los estudiosos

de las políticas públicas.²⁵ Lowi dio un giro en la discusión sobre la relación entre teoría política y políticas públicas. Afirma que las teorías políticas más representativas (el pluralismo, elitismo y marxismo) han prejuizado el proceso de elaboración de políticas a partir de su concepción particular de la estructura de poder y su definición de política.

Lowi plantea, por un lado, que no existe una sola teoría del poder, ya que son las políticas la variable independiente que determina la política.

"..... la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder."²⁶

De tal suerte que el incentivo y objetivo determinante de la contienda política es tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos que implica toda política. Para Lowi, la política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas.²⁷

Por otro lado, Lowi reemplaza las categorías temáticas descriptivas por categorías funcionales a partir de dos dimensiones:

- a) el tipo de *impacto* o repercusión de la política, entendida como los *costes* y *beneficios* que los grupos de interés esperan de una política

²⁵ Theodore J. Lowi, "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, segunda ed., 1996.

²⁶ *Ibidem.* p. 99

²⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio" en Aguilar Villanueva, *La hechura ...*, p. 30-31.

determinada. Estos pueden ser concentrados: en individuos, o pequeños grupos organizados o difusos: grupos extensos, anónimos, no organizados.

- b) el tipo de *coacción* que el gobierno podría utilizar en la aplicación de una política determinada, dada la característica de obligatoriedad colectiva que conllevan las decisiones políticas.²⁸ Esta última se compone de dos variables: el *alcance* o extensión de la coacción, esto es, si afecta a las conductas de los individuos o al contexto de la acción o entorno de los individuos; y la *fuerza* o intensidad de la coacción, que puede ser inmediata—directa; o sólo remota—indirecta.

Cada arena de poder es el resultado de la interacción dinámica y cambiante de los siguientes componentes básicos que adquieren características singulares en función de qué se espera de la política en términos de los impactos o repercusiones y el tipo de coerción.

A partir de este esquema de interpretación, Lowi clasifica las áreas de políticas en: distributivas, reglamentarias o regulatorias, redistributivas y constitutivas o constituyentes. Cada una tiende a desarrollar su propia composición, dinámica y desempeño.

El área distributiva es una acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados. El ejemplo típico puede ser los permisos de construcción, ya que se puede desagregar en infinidad de casos. La repercusión es un beneficio concentrado en el individuo y los costes son difusos.²⁹ Las políticas de la arena distributiva —nos dice Lowi— operan en el corto plazo; se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los

²⁸ Mientras que la clasificación de políticas en función de su impacto la desarrolla en 1964, esta dimensión la desarrolla posteriormente en un artículo escrito en 1972 y agrega la arena de política constitutiva: en Luis F. Aguilar V., *La hechura* ..., p. 33, 34

²⁹ Yves Meny y Jean Claude Thoenig, *op. cit.* p. 99-100

recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes una de las otras y libres de toda regla general; tienden a desarrollar relaciones "clientelares" y de "patronazgo". Son arenas relativamente pacíficas en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario, no necesitan enfrentarse directamente y siempre es posible satisfacer los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor desagregación de los beneficios.³⁰

El área reglamentaria o regulatoria es una acción pública que se refiere a normas con carácter vinculatorio que afectan la conducta de los subordinados. Aunque las leyes son elaboradas en términos generales, el impacto de las decisiones regulatorias se refleja directamente en la elevación de los costes y/o en la reducción o aumento de las opciones individuales. Las políticas regulatorias se distinguen de las distributivas —afirma Lowi— porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quien se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo y porque, a diferencia de las distributivas, no pueden desagregarse casi al infinito. En virtud de que los impactos más duraderos se perciben en los sectores básicos de la economía, las decisiones regulatorias se acumulan fundamentalmente en las ramas sectoriales; por consiguiente, las políticas regulatorias sólo pueden desagregarse por sectores. En consecuencia, los costes y los beneficios son concentrados en los sectores³¹. La coerción es directa sobre conductas o prácticas e inmediata.

El área regulatoria constituye una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que se ven obligados a formar coaliciones o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas; el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, así como en efectuar

³⁰ Lowi, *op. cit.* p. 102

³¹ Lowi define "sector" como cualquier conjunto de bienes o servicios comunes o sustituibles, o cualquier otra forma de interacción económica establecida. *Ibidem.*, 103

transacciones ventajosas para el grupo, pero es también un liderazgo pasajero, aunque menos efímero que el distributivo.³²

El área redistributiva consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o sujetos. En ese sentido, son similares a las políticas regulatorias pues incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos y, por consiguiente, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. Sin embargo, existen grandes diferencias respecto a la naturaleza de su impacto, toda vez que las categorías afectadas son cercanas a las clases sociales. "Son, burdamente hablando, los propietarios y los desposeídos, los que tienen y no tienen, la burguesía y el proletariado".³³

Dado que este tipo de política aborda las cuestiones relativas a las relaciones de propiedad, poder y prestigio, tiende a ser la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la lucha de clases marxista; las transacciones son aquí imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediablemente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social; los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y poderosas a la defensa de sus intereses vitales.³⁴

El área constitutiva o constituyente se refiere a una modificación del régimen político y/o administrativo, pues amplía o disminuye la jurisdicción gubernamental, altera en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos; y/o restringe o aumenta las opciones de acción privada o pública.³⁵ De la misma manera que la política redistributiva, el impacto de esta política afecta a amplias

³² Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio" en Aguilar Villanueva, *La hechura* ..., p. 32

³³ Lowi, *op. cit.* p. 103

³⁴ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.* p. 33

³⁵ *Ibidem.* p. 34

categorías de sujetos, cuya coacción se extiende hasta involucrar los contextos de conducta aunque de manera remota, de ahí que desarrollan o refuerzan una arena de política más centralizada, integral y globalizadora que arrastra a todo el conjunto social, pero con conflictos "blandos" susceptibles de ser superados mediante coaliciones y asignaciones oportunas de recursos.³⁶

Ninguno de los modelos analíticos señalados explica todos los tipos de relaciones que emergen según la tipología de Lowi. El modelo pluralista explica satisfactoriamente el tipo de relaciones políticas de la arena regulatoria y, en cierta medida, las de la arena distributiva, pero es inadecuada para analizar las políticas redistributivas o constitutivas, pues éstas implican modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos. Estos acuerdos se deciden entre los altos funcionarios gubernamentales y las elites, sean éstas corporativas u organizaciones políticas sin la participación ciudadana o los grupos de interés. Por ello, este tipo de políticas son acordes a los postulados básicos de las escuelas de estratificación social como el elitismo, el marxismo o el corporativismo.

TIPOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS EN FUNCIÓN DEL TIPO DE IMPACTO Y COERCIÓN

<i>Área de política</i>	<i>Impacto</i>		<i>Tipo de coerción</i>	
	<i>Coste</i>	<i>Beneficio</i>	<i>Alcance</i>	<i>Fuerza o intensidad</i>
Distributiva	Difuso	Concentrado	Conducta	Remoto
Reglamentaria	Concentrado	Difuso	Conducta	Inmediata
Redistributiva	Concentrado	Concentrado	Entorno	Inmediata
Constitutiva	Difuso	Difuso	Entorno	Remoto

³⁶ *Ibid.*

En relación con el tipo de coacción establecida por la tipología en materia de política pública, Meny y Thöenig aventuran que, salvo excepciones, se puede esperar las siguientes percepciones y comportamientos por parte del público afectado por una política:³⁷

- que los costes tiendan a imponerse sobre los beneficios. A igual grado de concentración y difusión, los afectados son mucho más sensibles al coste que pagarán que a las ventajas que recibirán. La pérdida oculta el beneficio.
- el plazo inmediato importa más que el remoto plazo. Esto es, los efectos inmediatos movilizan más que las consecuencias diferidas en el tiempo.
- Los costes y beneficios que afectan a grupos o sectores más pequeños se imponen a los costes y beneficios que afectan a vastas poblaciones. La repercusión individualizada moviliza mucho más que la repercusión colectiva y anónima.

También nos advierten que no hay que confundir “el uso de los instrumentos jurídicos. Leyes, decretos y órdenes no significan *ipso facto* políticas reglamentarias. Existen políticas de orden distributivo, redistributivo o constitutivo que se apoyan o no sobre textos legales. El recurso a textos con valor jurídico no es más que una técnica que dispone la autoridad pública para actuar.”³⁸

La propuesta de Lowi le da un giro de 180 al estudio de las políticas. En primer lugar define a éstas como arenas de poder en la que convergen luchan conciertan los actores sociales con vistas a conservar o modificar la estructura (y, por tanto, los valores) del sistema de poder en pugna.

En segundo lugar, establece las variables causales que determinan el tipo de relaciones y de conflicto y, en ese sentido, coloca en el centro de la lucha política a los instrumentos de intervención de las Instituciones gubernamentales. El

³⁷ Meny y Thöenig, *op. cit.* p. 101

³⁸ *Ibidem.* p. 100

gobierno, como encarnación del Estado, deja de ser un actor meramente reactivo de las fuerzas sociales en pugna. Asimismo, reconoce el poder que le otorga el carácter obligatorio de sus decisiones de políticas: éstas son tomadas por autoridades públicas facultadas legalmente por el sistema; obligan a su cumplimiento mediante medios coercitivos legítimos y son de amplio alcance, porque afectan a todos los ciudadanos comprendidos dentro del territorio. Estas características constituyen poderosos recursos políticos a su disposición.

Por último, la tipología de Lowi logra reconciliar la teoría política con la realidad, al aclarar por qué en algunas circunstancias, la teoría de grupos, y no las teorías de la estratificación social, acertaba a explicar la dinámica política, mientras en otras no tenía tal capacidad explicativa y viceversa.

Con todo, se pueden percibir ciertas limitaciones teóricas y metodológicas en los enfoques explicativos abordados en este capítulo. En primer lugar, la perspectiva metodológica dominante en este campo de estudios heredada del conductismo y el análisis de sistemas³⁹ ha privilegiado la identificación de factores observables como los comportamientos y las relaciones entre actores, grupos e instituciones y ha impedido el análisis de otros factores ideológicos y estructurales que se encuentran presentes en la política. Asimismo, el problema con todos los enfoques analizados en este apartado es que dan por supuesto y dejan fuera de toda reflexión teórica el sustrato histórico de los valores implícitos en la toma de decisiones y la forma en que éstos favorecen a ciertos intereses y no otros.

³⁹ Un sistema se define como el conjunto de instituciones, de grupos y de procesos caracterizados por un cierto grado de interdependencia. La noción de interdependencia está íntimamente asociada a la idea de sistema. Un sistema se estructura y funciona como tal sólo en la medida en que sus componentes mantengan entre sí relaciones de dependencia mutua. En esta perspectiva se trata sobre todo de descubrir las reglas de interacción existentes para el funcionamiento dinámica de la vida social y prever, sobre la base de los cambios verificados en el juego estímulo/respuesta a que está sujeto, las modalidades más probables de funcionamiento.

En segundo término, la enorme mayoría de los estudios sobre políticas públicas supone de manera implícita un contexto político Institucional democrático. El problema, sin embargo, es que la concepción teórica dominante de la democracia la define como un régimen político en el que los funcionarios que ocupan los cargos públicos más importantes del gobierno sean resultado de procesos electorales libres y equitativos y de que exista una representación política plural. Si bien esta definición no está equivocada, su restricción al ámbito político deja fuera de consideración componentes de otras esferas de la vida pública a los que el régimen está ligado y condicionado y limita el poder explicativo sobre el comportamiento en la intervención y actuación de los actores políticos en el proceso de elaboración de políticas.

Esta situación se percibe claramente cuando la perspectiva de políticas públicas se aplica en países que carecen de una tradición democrática o que se encuentran en proceso de transición. Considerar una sociedad como democrática exclusivamente porque el acceso al poder de los cargos de decisión más importantes se lleva a cabo mediante elecciones libres y competitivas o llevar a cabo estudios de políticas públicas considerando exclusivamente su relación con el régimen político limita su poder explicativo.

Para poder explicar la importancia que tiene el marco para los mecanismos y la dinámica del proceso de elaboración de políticas, me permití tomar prestado el concepto de régimen que, según afirma María Xelhuantzi, ha sido desarrollado por estudiosos del área internacional. Sin embargo, considero que sirve como un instrumento metodológico muy valioso y apropiado para explicar el contexto en el que se desarrollan los procesos de elaboración de políticas.⁴⁰

El régimen ha sido entendido como un "conjunto de principios explícitos o implícitos, de normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones sobre

⁴⁰ María Xelhuantzi López, *Sindicalismo internacional*, México, STUNAM, 2002, 348 y ss

los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de relaciones (...). Se puede conceptualizar también como el conjunto de "instituciones sociales que gobiernan las acciones de aquellos interesados en actividades específicas (o en conjuntos aceptados de actividades)". "Como toda institución social, los regímenes son patrones reconocidos de conductas o prácticas sobre los cuales convergen expectativas."⁴¹

Kohane y Nye⁴² afirman que los regímenes son conjuntos de arreglos gobernantes, que incluyen redes de normas, reglas y procedimientos que regularizan los comportamientos de los actores y regulan sus efectos. En el mismo sentido, Haas⁴³ señala que un régimen aglutina un conjunto mutuamente coherente de procedimientos, reglas y normas.

Krasner señala como variables causales básicas que explican la dinámica de desarrollo de los regímenes las siguientes:⁴⁴

- El autointerés egoísta. Interesa el comportamiento del otro en la medida en que este no le afecte. Esta variable es un incentivo poderoso para la cooperación.
- El poder político. Se usa para relacionar los valores de actores específicos en el sistema y para asegurar resultados óptimos para el sistema en su conjunto, estando por lo mismo al servicio del Interés común.
- Normas y principios. Las primeras son patrones de conducta definidos en términos de derechos y obligaciones y los principios son creencias de hechos, causas y rectitud. Ambos son factores primarios de cohesión de un régimen.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Poder e Interdependencia*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1988, en *Ibid.*

⁴³ Ernest B. Haas, "Words can hurt you: or, who said what to whom about regimes", en Stephen D. Krasner, *op. cit.* p. 23 citado en *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

- Usos y costumbres. Mientras que los usos son patrones regulares de conducta basados en una práctica actual, las costumbres se refieren a una práctica de largo plazo. En conjunto, los patrones de conducta tienen una fuerte tendencia a configurar expectativas compartidas.
- El conocimiento. Entendido como la suma de información técnica y teórica, ordenan o conducen consensos (o disensos) entre actores interesados en servir como guía de la política pública diseñada para lograr un objetivo social.

Los planteamientos señalados nos inducen a las siguientes reflexiones. El concepto de régimen es una categoría analítica que permite analizar las relaciones que se establecen entre unidades sociales, (individuos, grupos, naciones) en todos los niveles, desde el nivel micro hasta el internacional, por lo que este concepto nos permite ubicar algunos aspectos importantes en el proceso de elaboración de políticas.

El objetivo del régimen es establecer las bases de la convivencia social entre las unidades sociales mediante el desarrollo de principios y normas que influyen en sus estrategias y relaciones. En el caso de las políticas, estas unidades están conformadas, entre otros, por grupos sociales, asociaciones económicas, instituciones y organizaciones políticas, que luchan por influir en la toma de decisiones de las políticas.

Al hacerlo, estructura la posición de las unidades sociales, las dota de recursos legales, de poder, prestigio y legitimidad, al tiempo que define prácticas, usos, costumbres valores, etc. Es una categoría estructurante de la acción política. Sin embargo, cuando las unidades sociales se expresan mediante estas prácticas, usos, costumbres en su interrelación con otras unidades, perpetúan y reproducen el régimen de convivencia. Por tanto, las interacciones al interior del régimen son relaciones estructuradas entre unidades sociales.

Otra dimensión presente en el concepto de régimen es la que se refiere a las expectativas que abrigan las unidades sociales en relación con la dimensión formal del régimen. Es la dimensión de la cultura cívica y política, que comprende los valores, las creencias, las prácticas, los usos y costumbres que se dan en la práctica en torno a la política; es el funcionamiento real, el aspecto informal de la política.

Finalmente, si las normas establecidas generan relaciones profundamente asimétricas, que no cumplen con las expectativas mínimas de alguna de las unidades sociales interrelacionadas, los conflictos, disensos y/o rupturas se manifiestan por vías no institucionales, que alcanzan grados marcados de violencia y formas destructivas de resolución de conflictos. Es por eso, que un régimen debe procurar equilibrar las fuerzas sociales en pugna, de manera que permita los reajustes de los adversarios en potencia.

Sumario y conclusiones

Lasswell en su artículo fundacional de las ciencias de políticas afirma que éstas tienen el propósito de aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia, de tal suerte que tanto la elección de problemas por parte de los investigadores en este campo como sus objetivos de las políticas estarían orientados a acrecentar los valores relacionados con la dignidad humana. No obstante apuntar estos principios normativos, no se detiene a explicar en este texto⁴⁵ en qué consisten estas prácticas democráticas y qué se entiende por dignidad humana.

Por su parte, David Knoke propone un análisis de redes de políticas válida en contextos de pluralidad democrática, esto es, de organizaciones en competencia y

⁴⁵ Justo es reconocer, sin embargo, que algunos de los textos mencionados en este capítulo contienen títulos sugerentes que habría que estudiar para saber si resuelven esta carencia.

afirma que la finalidad del estudio de políticas es identificar las redes en oposición a lo largo de diversos campos de políticas y comprender la estructura de poder de una sociedad.

Por último, Theodore Lowi afirma que no todas las áreas de política responden a los postulados teóricos del pluralismo, sino que algunas de las decisiones de políticas se toman entre los líderes de las cúpulas corporativas, cuya lógica está más acorde con la visión teórica de los elitistas y los marxistas.

Los esquemas de estos autores presentan, en primer lugar un error de carácter teórico conceptual, ya que el análisis que realizan tiene como premisa básica subyacente la existencia de un contexto democrático, pero éste ha sido ubicado exclusivamente dentro de la esfera política, como una modalidad predominante de acceso a los cargos de decisión más importantes dentro de un Estado, mediante procesos electorales constitucionalmente reglamentados, y un conjunto de mecanismos específicos de representación política. Esto es, una democracia es un régimen político en el que se llevan a cabo elecciones libres, competitivas y relativamente equitativas y en el que existe una representación política plural. Esta concepción limitada de la democracia al ámbito de lo político, excluye imperativos normativos que, por un lado, orientan la actuación de los actores que intervienen en el proceso y que. Por otro, señalan la finalidad de la elaboración de políticas.

Las políticas públicas no son simplemente cursos de acción política sin más, sino que están sustentadas en un régimen jurídico político que conforma el marco normativo institucional que se da su carácter y sentido democrático.

El régimen no sólo establece las normas de convivencia y los atributos de las agentes sociales, previos a la entrada de éstos al intercambio y al juego. También define los objetivos colectivos. Estos, a su vez, determinan los

instrumentos o tipos de política utilizados, porque tienen efectos de muy distinto alcance y, por tanto, también establecen los actores que juegan y aquéllos que se quedan en la banca. Los principios normativos que sostienen el régimen, y que dan sentido y orientación a las políticas, serán discutidos en el siguiente capítulo.

II. PRINCIPIOS NORMATIVOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Como señalamos en el capítulo anterior, un régimen define los principios, normas, reglas y procedimientos, y sienta las bases para las prácticas formales e informales que estructuran las relaciones entre los actores políticos que participan en el proceso de toma de decisiones en la esfera pública.

El Estado moderno es una forma de organización jurídico política constituida por tres órdenes normativos, que se encuentran íntimamente interrelacionados y se condicionan recíprocamente.¹

Por un lado, el régimen jurídico define los valores establecidos para todos y cada uno de los miembros de una sociedad, y consigna sus obligaciones y derechos, así como los procedimientos para hacerlos valer en caso de violación.

Por el otro lado, el régimen político designa los valores y las normas que, con base en el régimen jurídico, fija las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Finalmente, y de manera articulada con los dos regímenes anteriores, el régimen económico establece los principios y normas con las que se toman las decisiones de políticas públicas, de conformidad con un modelo de desarrollo económico.

¹ Aunque se modificaron los conceptos, la idea de este planteamiento está basada en Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, "Política Pública y desarrollo", México, UAM-Xochimilco, p. 62

En el Estado democrático de derecho tanto las normas y procedimientos como las instituciones cumplen la función de garantizar los principios y valores de igualdad y libertad jurídico-política de los ciudadanos, con una cobertura que tiende a la universalidad y que constituye el soporte de la dignidad humana.

En este capítulo se analiza, en primer lugar, los principios de libertad e igualdad jurídico política presentes en los derechos civiles y políticos de la ciudadanía, como procesos históricos que se han desarrollado de manera paralela al capitalismo liberal dentro del marco de la formación de los estados nacionales. Se plantea, asimismo, que los derechos y garantías individuales han debido ejercerse y defenderse en situaciones históricamente adversas en las que la cultura política y la mentalidad de las clases privilegiadas tendían a imponer sus prejuicios de clase.

Adicionalmente, se analizan los principios mínimos del sistema legal, como parte constitutiva del Estado de Derecho. Éste establece la efectividad del imperio de la ley; otorga certidumbre a las relaciones entre los actores sociales; exige rendición de cuentas y una serie de controles recíprocos entre las instituciones del Estado.

El Estado democrático de derecho

El Estado de derecho surgió como un movimiento de respuesta a la oposición de la nobleza, la aristocracia y la burguesía emergente contra el poder absoluto del monarca; exigían la separación de poderes para dispersar la autoridad del soberano, junto con la garantía a la propiedad privada, la seguridad e igualdad jurídica y un conjunto de libertades conocidas como derechos civiles. Movimientos sociales posteriores como la extensión del sufragio y el reconocimiento de derechos políticos universales, así como los derechos sociales se han ido incorporando para conformar la estructura y funcionamiento de las constituciones actuales.

Al concepto Estado de derecho también se le ha denominado "Estado liberal". Se suele considerar que el fortalecimiento del poder del rey, característico del absolutismo durante el siglo XVI, representó una etapa en la formación del Estado de derecho. Otros autores plantean que éste encuentra sus raíces en el siglo XI.² En todo caso, el Estado de derecho es un fenómeno nacido en Occidente cuyas características deben observarse a la luz del desarrollo de la propia civilización occidental, de las ideas que produjeron los conceptos de derechos fundamentales y división del poder y la forma en que fueron integrados a la estructura del Estado para conformar el Estado de derecho.

El origen del Estado de derecho se alimenta de dos fuentes: por un lado, la fundamentación ideológica técnica del Estado y por otro las experiencias históricas que dieron forma a este tipo de Estado.

Con respecto a la primera se señalan las dos vertientes ideológicas que dieron origen al Estado de derecho: la codificación del derecho, entendida como un movimiento que dotó al derecho de importantes reformas de carácter técnico y las ideas contractualistas, especialmente a partir de Locke, que permitieron la consignación jurídica de los derechos tradicionalmente reconocidos por la tradición iusnaturalista como son la propiedad, la igualdad y la libertad en sus distintas variantes que, mediante la codificación, favoreció la introducción de una profunda reforma en la sociedad occidental.

² Es posible encontrar ciertas evidencias de la formación del Estado de derecho en el siglo XI. En primer lugar hay que mencionar lo que posiblemente se pueda considerar como el primer Estado sujeto a derecho lo constituyó la estructura jerárquica de gobierno de la Iglesia católica encabezada por el Papa. La aceptación de la subordinación de los miembros de la Iglesia al poder papal permitió el establecimiento de la autoridad jerárquica universal. En segundo lugar, la formación de las ciudades como entidades independientes del poder feudal y el desarrollo del comercio contribuyeron a la creación de una cultura jurídica burguesa destinada a facilitar las transacciones comerciales y otorgar a los comerciantes seguridad para el desempeño de sus actividades. Ambas tuvieron una influencia trascendental en el desarrollo de la idea del Estado de derecho. José Antonio Caballero, "La transición del absolutismo al Estado de derecho", en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (ed.) *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 2000, p. 31

Los movimientos sociales más representativos para la Instauración del Estado de derecho y la eliminación del anterior régimen jurídico político son la revolución inglesa en la segunda mitad del siglo XVII; la Independencia norteamericana y la revolución francesa de finales del siglo XVIII, de las que se aprueban Constituciones y códigos permeados por las ideas racionalistas.

En lugar del poder absoluto del monarca, se establecen órganos independientes entre sí; ninguno de los cuales tendrá la supremacía de competencias. La elaboración de las leyes será tarea del Poder Legislativo; la ejecución de éstas y las funciones de gobierno y administración de corresponderán al Ejecutivo; y las de interpretar las leyes será función del Poder Judicial.

La ley, como producto del poder legítimo, es el instrumento a través del cual se traza la estructura del Estado y regula la actividad de sus órganos. A partir del Imperio de la ley dentro del Estado como una garantía, el derecho existente se aplica en los términos que él mismo establece.

En relación con los sujetos de derecho establece la libertad, independencia e igualdad de todos los hombres así como la titularidad de ciertos derechos inalienables, tales como la vida, la libertad, la propiedad y la seguridad jurídica.

El Estado de derecho y el concepto de ciudadanía

Las doctrinas racionalistas del iusnaturalismo reconocieron que el hombre nace libre y que tiene derechos naturales imprescriptibles, a la par que se le atribuye la capacidad para formar parte de la colectividad que celebra un pacto con su gobernante. Estas son las ideas más importantes que subyacen en el concepto de ciudadanía.

El tratamiento seguido en los siguientes apartados coincide con los planteamientos hechos por Marshall³ y Bendix⁴, dos autores que han tratado el desarrollo histórico del concepto de ciudadanía, y es que éste y el proceso de industrialización, si bien se dan de manera paralela, deben considerarse como dos procesos distintos, aunque íntimamente relacionados.

Estos procesos son producto de dos revoluciones: la política y la industrial, con influencias y efectos recíprocos, sobre las que se establecen nuevas pautas de autoridad entre clases, basadas en la idea de igualdad de derechos de los ciudadanos.

La ciudadanía nacional y el proceso de industrialización se han combinado con una amplia gama de estructuras sociales, que matizan y dan variedad a los casos concretos. No es la intención de este trabajo profundizar en éstos, sino recuperar las características más significativas del desarrollo de la ciudadanía para vincular este desarrollo con su expresión institucional.

T.H. Marshall considera que el concepto de ciudadanía, tal y como lo conocemos hoy en día, es resultado de elementos derivados de las experiencias históricas del mundo occidental. A las dimensiones civil, política y social de la ciudadanía les

³ T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and other Essays*, London, Cambridge University Press, 1950, pp. 10-45

⁴ Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, ed. Amorrortu, 1974, pp. 61-105

corresponde un conjunto de derechos otorgados a los individuos que fueron reconocidos y consignados en diferentes épocas y que hoy en día conforman la base del Estado democrático de derecho.

Marshall señala que "El desarrollo histórico marcó un doble proceso de fusión geográfica y separación funcional de los derechos, de tal suerte que es posible, sin violentar gravemente la precisión histórica, asignar un periodo formativo en la vida de cada uno a un siglo diferente —los derechos civiles al siglo dieciocho, los políticos al diecinueve y los derechos sociales al siglo veinte. Estos periodos deben ser tratados con elasticidad razonable, y existe evidentemente una superposición, especialmente entre los dos últimos."⁵

El surgimiento y desarrollo de los derechos de ciudadanía, desde las postrimerías del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, se vinculan con el curso seguido por el proceso de industrialización europea, así como los movimientos de reivindicación de las clases subalternas y su exigencia de participación en los asuntos públicos, en cuyo telón de fondo se dibuja el proceso de creación de los Estados nacionales.

Elementos de la ciudadanía.

El concepto de ciudadanía ha sido tratado por Marshall como un proceso histórico conformado por la universalización formal de derechos y particularización funcional de los mismos. Marshall diferencia tres dimensiones de la ciudadanía, a las que están asociadas cuatro tipos de instituciones públicas:

1) La dimensión civil de la ciudadanía está constituida por "los derechos necesarios para la libertad personal, tales como la libertad de expresión, de

⁵ T. H. Marshall, *op. cit.*, p. 12

pensamiento y de creencias, el derecho de propiedad y de celebrar contratos válidamente reconocidos, así como el derecho de acceso a la justicia".⁶

Este último derecho se diferencia del resto, porque consiste en la capacidad de actuar y abogar en defensa de los derechos propios en términos de igualdad, mediante un debido proceso legal. Esto nos muestra que las instituciones más directamente asociadas con los derechos civiles son las estructuras judiciales.

Bendix sostiene que los tribunales representan un papel muy importante en la consolidación de la dimensión civil de la ciudadanía porque salvaguardan los derechos civiles, particularmente de aquellos miembros menos articulados de la comunidad nacional.

2) La dimensión política de la ciudadanía está asociada a la adquisición del derecho al voto y al ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como un elector de los miembros de tal cuerpo.

Las instituciones correspondientes a estos derechos son las instituciones representativas, locales y nacionales de gobierno, como vías de acceso a la participación en la toma de decisiones públicas y en la actividad legislativa.

3) La dimensión social se refiere a "toda la gama que va desde el derecho a disfrutar un mínimo de bienestar social y de seguridad económica hasta el derecho a participar plenamente en el patrimonio social y de vivir una vida civilizada, según los cánones vigentes en la sociedad."⁷

⁶ *Ibidem.* p. 10

⁷ T. H. Marshall, *op. cit.* p. 11.

Los dos tipos de Instituciones más estrechamente vinculadas con esta dimensión son el sistema educativo, que posibilita que todos los miembros de la comunidad reciban los elementos básicos de la educación; y los servicios sociales, que aseguren una protección mínima contra la pobreza, la enfermedad y otros infortunios.

La industrialización y la ampliación de la ciudadanía: aspectos históricos

En este apartado se tomarán en cuenta algunas de las medidas más significativas durante el proceso de consolidación de los derechos civiles y la ampliación de los derechos políticos a las clases subalternas durante la transición de la democracia estamental a la democracia de masas.

Se analizará, en primer lugar, el proceso de incorporación de mecanismos para equilibrar la igualdad formal de la ciudadanía con las desigualdades reales producto del desarrollo capitalista, para hacer efectivo el derecho civil de seguridad jurídica e igualdad ante la ley.⁸ En segundo lugar, la lucha del movimiento obrero para reivindicar derechos civiles fundamentales como el derecho de organización y negociación colectiva como parte del derecho de asociación consignado en los derechos civiles. Por último, la extensión del sufragio y los mecanismos referentes al voto secreto para contrarrestar los efectos de la organización del movimiento obrero y su vinculación con los partidos socialdemócratas nacidos del impulso democratizador.

El derecho a la igualdad jurídica y el acceso a la justicia

La vida política medieval estaba fundada en el lazo existente entre el rango hereditario o espiritual en la sociedad y el control de la tierra como principal

⁸ Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, ed. Amorrortu, 1974, p. 79

recurso económico. Este lazo marcaba el *status* o rango de cada persona y era una medida de desigualdad: señalaba la clase de justicia que cada uno podría obtener y dónde podría obtenerla. Asimismo, todos los excluidos, por su rango o *status*, del acceso al control de la tierra quedaban, por ese mismo motivo, excluidos de la participación directa en los asuntos públicos.

Las dos revoluciones ya citadas —la industrial y la política— derrumbaron los principios en los que se fundaba el antiguo régimen al reconocer eventualmente los derechos de ciudadanía para todos los adultos, incluso a aquellos que por su actividad no gozaban de independencia económica.

Los derechos de ciudadanía aparecen con el establecimiento de la igualdad de derechos ante la ley. El individuo es libre de hacer contratos válidos, de adquirir propiedades y desprenderse de ellas. La igualdad jurídica gana terreno a expensas de la protección legal de los privilegios hereditarios.⁹ Sin embargo, la consignación de derechos formales nada dice de la capacidad real de ejercerlos. A la igualdad formal ante la ley se opone la desigualdad real entre las clases derivada del sistema económico.

Esta situación de contraste entre la igualdad formal de derechos y la realidad histórica de desigualdad requirió impulsar una serie de mecanismos que hicieran posible el acceso equitativo a la justicia, independientemente de las diferencias económicas y sociales.

Este gran logro se produjo durante el siglo XVIII, en gran medida, gracias al trabajo de los tribunales, tanto en su práctica diaria como también en una serie de casos famosos en los que, algunas veces, se luchó contra el parlamento y la administración en defensa de la libertad individual.

⁹ *Ibidem.* p. 83

Dos eran los principales obstáculos que impedían que todos los ciudadanos disfrutaran plenamente de sus derechos civiles. Un primer obstáculo lo constituía la parcialidad en la impartición de la justicia derivada de los prejuicios clasistas que imperaban en el siglo XVIII. La eliminación de esta barrera fue producto de un largo proceso, no exento de dificultades, para lograr un cambio en la mentalidad de las clases más altas, quienes monopolizaban las profesiones relacionadas con el sistema legal, tanto abogados, como jueces, etc. Sin embargo, el principio de imparcialidad de la ley fue cada vez más firmemente establecido en la medida en que se fue arraigando una conciencia más humana y realista de justicia social en la sociedad en su conjunto, a pesar de no haber habido un cambio sustantivo en la composición de clase de las profesiones vinculadas al ejercicio de la ley.¹⁰

Un segundo impedimento provenía de los efectos de la distribución inequitativa del ingreso, la cual resultó mucho más difícil de eliminar. Los costos del litigio siempre han resultado muy elevados, fundamentalmente debido a las remuneraciones de los consejeros legales y el proceso legal en sí mismo. Por tanto, para una persona de escasos recursos el proceso podía ser incosteable. Con el propósito de apoyar a los ciudadanos más pobres a costear los procesos legales surgieron, desde el siglo XVIII, organismos voluntarios de litigantes que prestaban sus servicios. Pero no fue sino hasta el siglo XIX que se emitieron leyes para apoyar la defensoría legal gratuita dirigida a aquéllos que, por su condición económica, no tenían posibilidades de contratar un abogado "en el mercado".

En las postrimerías del siglo XIX comenzó a acentuarse un interés por la igualdad como un principio de justicia social. Se empezó a reconocer el hecho de que los individuos no sólo tenían iguales derechos naturales, sino un sentido de igual valor social. Si bien los derechos civiles formales no lograron reducir la desigualdad social, esta nueva concepción de justicia social contribuyó a desarrollar las políticas igualitarias del siglo XX.

¹⁰ T. H. Marshall, op. cit. pp. 35-36

El derecho de asociación y organización

En una economía competitiva de mercado, los derechos civiles son esenciales, por cuanto "dan a cada hombre, como parte de su *status individual*, la facultad de intervenir como unidad *independiente* en la lucha económica". (...) el ejemplo más significativo de este efecto es la insistencia jurídica en que el contrato salarial es un contrato entre iguales, en que el empleador y el trabajador son igualmente capaces de salvaguardar sus intereses.

Sobre la base de esta igualdad jurídica formal, se les impidió a los trabajadores de muchos países europeos el *derecho a organizarse* para negociar con sus empleadores. Se decía que las condiciones de trabajo debían establecerse mediante convenios acordados libremente entre un individuo y otro.

Sin embargo, esta prohibición del derecho a organizarse planteó desde un principio dificultades tanto de carácter conceptual como político. La contradicción conceptual se da en virtud de que los derechos civiles comprenden, además de los derechos de propiedad y contrato, la libertad de palabra, de pensamiento y de fe, pero sobre todo, incluyen la libertad de unirse a otras personas en la consecución de fines privados legítimos, fundados en el *derecho de asociación*.¹¹ Desde la perspectiva política, esta prohibición de organizarse resultó insostenible en el largo plazo, puesto que los sectores sociales que apoyaban a las organizaciones obreras aprovecharon el derecho de asociación política y se movilizaron para oponerse a la supresión de los sindicatos.

Según Reinhard Bendix, los diversos países de Europa occidental respondieron con tres tipos de medidas, distintas en líneas generales y la distinción entre asociación y organización no se estableció en todos los países.

¹¹ Reinhard Bendix, *op. cit.*, pp. 85-86

La primera variante fue la adoptada por países como los escandinavos o Suiza, cuyo proceso de industrialización se inició posteriormente. Éstos continuaron respetando la organización tradicional de los oficios hasta el periodo moderno, preservando el derecho de asociación a la par que ampliaban la regulación legal de las relaciones entre señores y servidores y de las asociaciones obreras, con el fin de hacer frente a los problemas que iban surgiendo.

Un segundo tipo es la respuesta absolutista, cuyo ejemplo más representativo es Prusia, con su prohibición inicial de las asociaciones de trabajadores; luego, de todas las asambleas secretas y, por último, de las recientemente formadas organizaciones obreras, en armonía con la política del absolutismo ilustrado, que se inclinó por regular todas las fases de la vida política y social. Este tipo implicó una quiebra capital de la tradición de la libertad como privilegio colegiado en la medida en que el rey eliminaba todos los poderes que se alzaran entre él y sus súbditos.

Finalmente, la política liberal, ejemplificada por los países como Inglaterra, la cual es una mezcla de la prohibición específica de las organizaciones de trabajadores y el mantenimiento del derecho de asociación en otros aspectos.

La ampliación del sufragio y el principio del voto secreto

La Revolución Francesa produjo un cambio fundamental en la concepción de la representación: la unidad básica ya no fue más la familia, la propiedad o la corporación, sino el *ciudadano individual*; y la representación, en lugar de encauzarse a través de cuerpos funcionales aislados, se canalizó por medio de una *asamblea nacional unificada* de legisladores.

Sin embargo, la transición de la democracia estamental a la democracia de masas fue un largo proceso que varió marcadamente según el país y reflejó las

diferencias básicas en los valores dominantes y en la índole de cada estructura social.

Se pueden distinguir cinco criterios empleados para limitar el sufragio durante este periodo de transición: 1) los criterios *estamentales* tradicionales: restricción del sufragio a los jefes de familia dentro de cada grupo de *status* definido por la ley; 2) *régimen censitario*: restricciones basadas en el valor de la tierra o el capital, o en el monto de impuestos anuales sobre la propiedad, el ingreso, o ambos; 3) *régime capacitaire*: restricciones fundadas en el grado de instrucción, la educación formal o el hecho de ocupar cargos públicos; 4) criterios de *responsabilidad familiar*: restricción a los jefes de familias residentes en fincas de su propiedad de cierto tamaño mínimo o en fincas alquiladas por un cierta suma mínima; 5) criterios de *residencia*: restricción de los ciudadanos registrados como residentes en la comunidad local, el distrito electoral o el territorio nacional durante cantidad mínima de meses o años.¹²

La incorporación creciente de las clases subalternas en la palestra política planteó una serie de problemas que, en términos sociológicos, podría expresarse como la necesidad de salvaguardar la *independencia de la decisión electoral del individuo*.

En la mentalidad tradicional, la limitación del sufragio a las personas con solvencia económica probada se justificaba en la afirmación de que el voto era un acto público y, por tanto, sólo las personas independientes eran capaces de sostener abiertamente sus opiniones.

La ampliación del derecho de voto a las clases económicamente dependientes representó un factor de riesgo para la ideología liberal, ya que los partidos socialdemócratas surgidos durante este periodo habían establecido estrechos vínculos con los sindicatos y otras organizaciones sociales, así como formas de

¹² *Ibidem.* p. 96

filiación colectiva y, en algunos casos obligatoria. Esta circunstancia obligó a tomar medidas para aislar al trabajador de las presiones partidarias y neutralizar a las peligrosas organizaciones de la clase obrera.

En este sentido, el voto secreto representaba el principio nacional y plebiscitario de integración cívica, en contraste con las organizaciones de la clase obrera, que ejemplificaban el principio de la representación funcional. La cláusula del voto secreto colocó al individuo frente a una elección personal que le confirió, aunque sea de manera temporal, independencia con respecto a su ambiente inmediato, para convertirlo en un ciudadano nacional. Ello posibilitó a la masa inarticulada escapar de las presiones políticas partidarias y, a la vez, hizo recaer en los activistas del movimiento obrero el peso de la visibilidad política.¹³

Este proceso hizo evidente la tensión entre los dos principios de representación ciudadana: el plebiscitario y el funcional, que, en combinación con la estructura social prevaleciente, dieron lugar, a la larga, a dos tipos de diseños institucionales: un diseño institucional pluralista, marcado por la preeminencia del principio de representación plebiscitario y un diseño institucional corporativo, en el que se acentúa el derecho de representación funcional.

El derecho legal a crear asociaciones combina el principio plebiscitario con el principio funcional, en el sentido formal de que todo el mundo goza de la misma capacidad legal para actuar. Sin embargo, históricamente esto no ha sucedido así, ya que sólo ciertos grupos de ciudadanos han aprovechado esa oportunidad, en tanto que la gran mayoría ha permanecido "desorganizada". Muchos miembros de las clases bajas no han podido aprovechar las oportunidades que la ley les ofrece, o se ven impedidos de hacerlo a causa de los métodos exclusivistas o corporativistas de los sindicatos ya establecidos.

¹³ *Ibidem.* p. 101

La consecuencia de esto es que el derecho a organizarse ha terminado siendo "un privilegio de los organizados en sindicatos"; ha dado lugar a un "enclave corporativista", que impone reclamos vinculados con la participación en los ingresos y beneficios, a expensas de los desorganizados y de los consumidores. Esta posición excepcional de *algunos* sindicatos, si bien no ha eliminado el principio de que los derechos civiles son facultativos y no obligatorios, sí lo ha menoscabado.¹⁴

De lo visto en los apartados precedentes podemos deducir que el proceso de codificación de los derechos civiles y políticos son resultado de un largo proceso de luchas constantes orientado a la homogeneización e igualación de los miembros pertenecientes a una comunidad, mientras el sistema capitalista se tiende de manera permanente hacia la distinción jerárquica y la desigualdad entre las clases.

Varias son las manifestaciones de esta tensión. En primer lugar se puede señalar el establecimiento de leyes y otros tipos de medidas en el sistema jurisdiccional orientados a contrarrestar las desigualdades económicas y a apoyar a los sectores de escasos recursos durante los procesos legales. Este es el primer indicio del tránsito en la concepción de justicia formal a una justicia social que reconoce que los individuos no sólo son portadores de derechos naturales inalienables, sino que poseen un valor social igual, base de los derechos y políticas sociales del siglo XX.

En segundo lugar, también se pudo observar el proceso de sindicalización del movimiento obrero para fortalecer su posición de negociación en el proceso económico, y su lucha vinculada con los partidos socialdemócratas a favor de que se reconociera esta forma de organización con base en el derecho de asociación. Estas formas de organización contradecían el principio liberal que planteaba el

¹⁴ Véase en el capítulo 3 de este trabajo las variables de los arreglos constitucionales.

derecho de celebración de contratos entre partes individualizadas con igualdad de derechos legales. La experiencia histórica también nos ha revelado la forma en que el voto secreto pretendió contrarrestar la amenaza que representaba los partidos políticos con una organización y una base social de masas.

La tensión entre los dos principios de representación está presente en el desarrollo democratizador hasta la fecha. El principio plebiscitario mediante el cual la representación es fundamentalmente un fenómeno individual que expresa las tendencias políticas ideológicas de los miembros de la sociedad en contraposición con el principio de representación funcional que expresa la organización y división de la sociedad en función de su actividad y posición económica.¹⁵

En síntesis, los derechos fundamentales consignados en las constituciones contemporáneas han sido producto de un largo proceso de luchas y confrontaciones entre tres procesos: por un lado, el reconocimiento del status de igualdad jurídica de todos los ciudadanos en la esfera civil, por el otro, el proceso de democratización política y un tercer proceso de desarrollo del capitalismo, todos ellos enmarcados por la formación de los Estados y el florecimiento de sentimientos nacionalistas.

De este último aspecto del concepto de ciudadanía contemplado desde la perspectiva histórica se desprende el carácter dinámico, movable y nunca acabado de este proceso. Éste adquiere unas fronteras y un horizonte movable, dado que las luchas en el pasado permitieron la adquisición de nuevos derechos, de

¹⁵ Stein Rokkan señala que el carácter funcional puede expresar conflictos inherentes a los recursos económicos y a su distribución así como interpretaciones de la historia. En el primer caso el enfrentamiento se da entre grupos de interés específicos, mientras en el segundo toman la forma de enfrentamientos entre movimientos de carácter religioso e ideológico. S. Rokkan, "The Growth and Structuring of Mass Politics in the Smaller European Democracies", citado en Stefano Bartolini, "Partidos y sistemas de partidos", en G. Pasquino, et. al. *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, Alianza editorial, 1996, p. 220; Véase también Robert Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, Colección Los noventa, México, CNCA- Ed. Patria, 1991.

reacomodos y ajustes entre las dimensiones del concepto de ciudadanía y sus expresiones institucionales. Esta concepción permite entender también la importancia de la acción social y política articulada con la estructura y el cambio social. Los derechos y obligaciones derivadas del régimen modifican su concepción estática para convertirse en algo sumamente dinámico, que requiere ejercitarse y defenderse para no sufrir un sentido de involución. Todos y cada uno de los agentes refuerzan, frenan, promueven y reproducen, modifican con sus prácticas sociales la fisonomía del régimen jurídico político en el que están insertos.

El Estado de derecho y el Imperio de la ley: algunas implicaciones teóricas¹⁶

Los derechos civiles y políticos que se han revisado hasta el momento están sustentados en el carácter autónomo inherente al concepto de ciudadanía. Existe una relación estrecha entre estos derechos y la igualdad concedida a los individuos que se encuentran en distintas posiciones, no sólo como individuos, sino como sujetos legales investidos de derechos y obligaciones derivados de su pertenencia a la comunidad.

Así, el Estado de derecho está basado en la premisa de que todas las personas están dotadas de un grado básico de autonomía y responsabilidad. Este supuesto convierte a todo individuo en una persona legal, con iguales derechos y obligaciones, en todos los ámbitos de la vida social.

El sistema legal es una parte constitutiva del Estado de derecho que penetra y estructura la sociedad. Está constituida por el conjunto de instituciones que

¹⁶ Las reflexiones de este apartado se deben a Guillermo O'Donnell, "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comp.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, págs. 305-336

proporcionan certidumbre y estabilidad a las relaciones sociales. El sistema legal se ubica en una dimensión intermedia entre el sistema político y el amplio campo de las relaciones socioeconómicas. Este nivel intermedio establece la efectividad del imperio de la ley respecto de cuestiones, regiones y actores sociales o, lo que es equivalente, el grado de ciudadanía civil y política alcanzado por el conjunto de la población adulta.

O'Donnell nos dice que la definición mínima (e históricamente original) de imperio de la ley es que las leyes son aplicadas de manera igualitaria por las instituciones estatales competentes, incluidas las judiciales. La noción de "igualdad" significa un alto grado de consistencia en la aplicación de normas legales para casos equivalentes, mediante procedimientos previamente establecidos y conocidos, sin tomar en consideración diferencias de etnia, raza, religión, clase, prestigio o poder de los participantes en tales procesos.¹⁷

La igualdad formal tiene dos significados: primero, por el hecho de que ha sido establecida en y por normas legales, validadas por procedimientos emitidos previa y detalladamente y de conformidad con las normas constitucionales; segundo, porque los derechos y obligaciones son universales, en el sentido de que están ligados a cada individuo en su calidad de sujetos legales, independientemente de su posición social, mediante el simple requisito de que el individuo ha alcanzado la edad adulta (establecida legalmente) y no se ha probado que sufre algún tipo de impedimento para ejercer sus derechos (mediante procedimientos perfectamente regulados).

¹⁷ Según O'Donnell el término anglosajón "rule of law" que ha traducido como imperio de la ley y la expresión Estado de derecho, *Rechtsstaat*, *État de Droit*, o términos equivalentes pertenecientes a la tradición legal continental no son sinónimos, en virtud de que estos últimos contienen referencias directas a las instituciones estatales distintas de los tribunales. Ello se debe a las diferencias existentes entre los dos sistemas y la enorme importancia que los tribunales desempeñaron en el desarrollo político norteamericano. *Ibidem*. p. 324 y 326

La efectividad del imperio de la ley supone certidumbre, rendición de cuentas, así como una serie de controles recíprocos entre las instituciones del Estado. Implica que la aplicación apropiada de la ley es una obligación de la autoridad respectiva que, en términos generales, debe tomar las mismas decisiones en situaciones equivalentes y que, en caso de que esto no suceda, otra instancia debidamente autorizada, sancione a aquélla y trate de restituir sus efectos.

El imperio de la ley es un sistema legal jerárquico, en cuya cúspide está la Constitución, orientado a regular todas las relaciones sociales para que ninguna situación quede expuesta al capricho o voluntad de algún actor que pueda cancelar o dejar de hacer valer las leyes que norman su conducta. De ello deriva que el ejercicio de gobierno debe realizarse dentro del marco legal y estar sujeto a leyes. El sistema legal es una dimensión del sistema social que tiene la función de definir, especificar, esclarecer y, por tanto, prever cualquier interacción humana.

En virtud de los argumentos anteriores, la característica esencial específica de la dimensión legal del Estado de derecho es la existencia de una red completa de controles institucionales y de mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidades definidas legalmente, que implican que nadie puede escapar de la acción legal.

Sobre esta plataforma, y estrechamente vinculado, se desarrolla el régimen político democrático, cuya característica esencial es que los cargos más importantes del sistema se asignan en función de procesos electorales que son libres, competitivos y equitativos. Los otros derechos políticos y libertades señalados en la definición del régimen derivan de la necesidad de lograr elecciones con estos atributos.

Los derechos de votar, de afiliarse a un partido político, de celebrar contratos, de tener derecho a un proceso legal justo y de esperar un trato equitativo y un

servicio eficaz y expedito de cualquier dependencia pública, son aspectos de las múltiples dimensiones del concepto de ciudadanía, sustentada en la premisa de que los individuos comparten una autonomía y una responsabilidad que los faculta como sujetos legales y agentes autónomos de sus propias conductas.

Ambos conforman el Estado democrático de derecho, basado en el mismo tipo de derechos y atribuciones de agencia humana, y ambos son producto de largos procesos históricos de lucha por la extensión de tales derechos, como ya se ha analizado.

Corolario de estos argumentos es que, tanto en términos teóricos como en el ámbito de las acciones cotidianas, los derechos civiles y políticos son, asimismo, el soporte fundamental de la pluralidad y diversidad de la sociedad. En consecuencia, la garantía institucional de respetar y promover los derechos formales civiles y políticos para todos los miembros de la sociedad es un recurso potencial de poder para los individuos y sus asociaciones. Un Estado democrático de derecho que efectivamente cubra todo el territorio y todos los sectores sociales bajo el imperio de la ley es un correlato crucial para una sociedad fuerte, dinámica y con posibilidades participativas dentro de canales institucionales legalmente establecidos.

El debido proceso y la Independencia del poder judicial

Como ya se ha mencionado a los derechos civiles, particularmente los derechos de igualdad y seguridad jurídica y de acceso a la justicia, se encuentran vinculados con las Instituciones del sistema de justicia. Estas instituciones requieren estar dotadas de una serie de atributos a fin de que el ejercicio de los derechos sea una realidad universal.

Una de las consecuencias sociales importantes de la efectividad del Imperio de la ley y el Estado de derecho es la expectativa y las condiciones culturales que este sistema genera en la sociedad. Este se garantiza, en primer lugar, en un debido proceso legal, que significa el grado de igualdad de trato para los involucrados en situaciones legales, mediante un proceso justo y un trato de igual consideración y respeto por parte de los tribunales y la policía, independientemente de la posición social que ocupen las partes. En segundo lugar, en el grado de Independencia del poder judicial en relación con los otros poderes a fin de actuar conforme a principios y argumentos legales, antes que en respuesta a presiones de carácter político partidistas.

En lo que resta de este capítulo señalaremos las características inherentes a las leyes, los principios que orientan todo proceso legal en el Estado democrático de derecho, así como aquellos principios indispensables para lograr la autonomía del poder judicial.

Las leyes. Además de las características ya señaladas en el apartado anterior, las leyes y las normas de procedimiento que conforman el sistema legal del Estado deben poseer otra serie de atributos. Entre éstos, Joseph Raz ha señalado las siguientes:

1. Deben ser prospectivas públicas y claras;
2. deben ser relativamente estables;
3. las leyes particulares deben dictarse en el marco de leyes generales, públicas,

estables y claras; 4. la Independencia del poder Judicial debe estar garantizada; 5. deben respetarse los principios de justicia natural (es decir, audiencias abiertas y equitativas y ausencia de sesgos en el proceso judicial; los tribunales deben contar con instancias de revisión con el fin de asegurar que se conduzcan de conformidad con el Imperio de la ley; los tribunales deben ser fácilmente accesibles; y 8. no debe permitirse que la discrecionalidad de las instituciones de prevención del delito pervierta la ley.

El debido proceso. El proceso es un medio pacífico de debate dialéctico, cuya razón de ser es la total erradicación del uso de la fuerza ilegítima en una sociedad que intenta alcanzar una conveniencia armoniosa. Está conformado por una serie lógica y consecuencial de instancias bilaterales que se encuentran conectadas entre sí por la autoridad.¹⁸

El proceso, como medio de discusión, debe desarrollarse entre dos partes situadas en posiciones antagónicas y ante un tercero que actúa en carácter de autoridad legal o convencional.

Existen dos sistemas, obviamente antagónicos: dispositivo e inquisitivo. El sistema dispositivo se sustenta en la armonización de algunos principios, cuya plena y efectiva vigencia conforman la esencia misma del sistema: Igualdad de las partes e Imparcialidad del juzgador. De ello se derivarán ciertas reglas técnicas necesarias a la acción misma de procesar, tales como la oralidad, la inmediatez, etc.

El sistema inquisitivo tiene su origen en la Inquisición creada en 1184 y cuya vigencia continúa hasta 1869. Parte de dos ideas básicas que son filosóficamente

¹⁸ Adolfo Alvarado Velloso, "El debido proceso" en Varios, *Justicia y sociedad*, México, IJ-UNAM, 1994, pp. 551 y ss.

antagónicas con las del anterior: no existe igualdad entre las partes ni absoluta imparcialidad del juzgador.

Desde la perspectiva de Alvarado Velloso el primer sistema es, evidentemente, más adecuado para alcanzar el objetivo de desarrollar un medio pacífico para la resolución de los conflictos entre dos antagonistas. Señala cinco principios procesales de este sistema:

- 1) El principio de igualdad de las partes litigantes: esencialmente, todo proceso supone la presencia de dos sujetos (carácter dual del concepto de parte) que mantienen posiciones antagónicas respecto de una misma cuestión (pretensión y resistencia). En el campo del proceso, igualdad significa paridad de oportunidades y de audiencia; de tal modo, las normas que regulan la actividad de una de las partes antagónicas no pueden constituir, respecto de la otra, una situación de ventaja o de privilegio, ni el juez puede dejar de dar un tratamiento absolutamente similar a ambos contendientes.
- 2) El principio de imparcialidad del juzgador: indica que el tercero que actúa en calidad de autoridad para procesar y sentenciar el litigio debe ostentar ese carácter; para ello, no ha de estar colocado en la posición de parte, ya que nadie puede ser actor o acusador y juez al mismo tiempo; debe carecer de todo interés subjetivo en la solución del litigio (imparcialidad) y debe actuar sin subordinación jerárquica respecto de las dos partes (independencia).
- 3) El principio de transitoriedad del proceso: La duración como medio de debate debe estar adecuadamente equilibrada para lograr que actúe como remedio sin ocasionar nuevo conflicto. De ahí que todo proceso deba ser necesariamente transitorio, lo que significa que alguna vez ha de terminar sin posibilidad de reabrir la discusión.
- 4) El principio de eficacia del proceso: Con el fin de lograr que una serie procedimental sea eficaz al desarrollo armónico de diálogo, debe estar

constituida por los pasos elementales aceptados universalmente: afirmación, negación, confirmación y evaluación.

- 5) El principio de moralidad en el debate: si la razón de ser del proceso es erradicar toda suerte de fuerza ilegítima de una sociedad, la regla moral debe presidir el desarrollo del proceso.

La autonomía del poder judicial. La administración de justicia está asentada en el conjunto de instituciones que conforman el poder judicial. Para que ésta se desarrolle con absoluta imparcialidad se necesita que la institución posea algunos requisitos. Concha Cantú¹⁹ y Cárdenas Gracia²⁰ son, entre otros, dos autores que han estudiado los rasgos indispensables para que la función judicial se desempeñe con imparcialidad. Ambos señalan el principio de independencia como el primero y más importante. Al respecto Cárdenas Gracia señala:

"(...)la salvaguarda de la independencia ya sea externa o interna es condición misma del Estado de derecho, y debe ser protegida tanto con garantías judiciales como con todos los medios jurídicos del Estado moderno, incluyendo los tipos penales, las acciones procesales, y por supuesto, las correspondientes sanciones."²¹

En relación con su aspecto externo la independencia se refiere a cualquier tipo de intromisión por parte de cualquiera de los poderes constituidos, así como de personas o grupos en el ejercicio de la tarea jurisdiccional. Asimismo, veda la subordinación del poder judicial a cualquier instancia que implique la imparcialidad de su labor.

¹⁹ Hugo A. Concha Cantú, "La reforma judicial en las entidades federativas" en Varios, *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, IJ, UNAM, 2002, pp. 235-290

²⁰ Jaime F. Cárdenas Gracia, *Una constitución para la democracia*, México, IJ, UNAM, 1996, p. 161 y ss.

²¹ *Ibidem.* p. 163

En su aspecto interno se traduce en la protección y provisión de garantías judiciales democráticas otorgadas a cada uno de los jueces para el desempeño de su labor, independientemente de su rango o posición en la jerarquía institucional, con el propósito de desmontar todo interés político, grupal o partidista y garantizar que ésta se lleve a cabo con estricto apego a la ley.

Adicionalmente a la garantía de independencia, el poder judicial debe contar con otros principios básicos: el de eficiencia y accesibilidad según Concha Cantú y los de responsabilidad, la unidad y exclusividad, el estatuto de los jueces y magistrados, el autogobierno, la autonomía financiera y el federalismo judicial según Cárdenas Gracla. Algunos de estos rasgos, tales como el de la responsabilidad, la unidad y exclusividad, el estatuto de jueces y magistrados, el autogobierno y la autonomía financiera son, en realidad, *instrumentos* para el logro efectivo del principio de independencia y eficiencia de las funciones judiciales. Pero veamos:

“La eficiencia de la justicia es el principio que establece la imperiosa necesidad de que el juzgador cumpla con su tarea dentro de los tiempos y condiciones que marca la ley. (...) Cuando este objetivo no se cumple, el Estado queda desprovisto del engranaje institucional que protege a la sociedad y que dota de sentido al derecho.”²² Este principio, como se ha visto, está vinculado al principio de transitoriedad de la serie consecencial, ya citado.²³

“El principio de acceso a la justicia es aquel que establece las diversas formas en que las instituciones de justicia deben permanecer al alcance de toda la sociedad y no sólo de ciertos grupos privilegiados”.²⁴ Este principio no necesita mayor aclaración y ya ha sido comentado.

²² Concha Cantú, *op. cit.* p. 258

²³ Véase principio 3 del debido proceso, p. 20 de este capítulo.

²⁴ Concha Cantú, *ibid.*

Además de lo señalado anteriormente en relación con el principio de independencia del Poder Judicial, Cárdenas se refiere a una serie de principios que, a mi juicio, son más bien mecanismos necesarios para lograr una autonomía real del Poder Judicial, así como para coadyuvar a un funcionamiento eficiente de sus miembros.

El principio de responsabilidad, básico para un Estado de derecho, se refiere a la posibilidad de que los jueces sean controlados y, en su caso, sancionados por su comportamiento contrario a disposiciones administrativas o legales (civiles o penales). Para que el principio de responsabilidad no se contraponga al de independencia —advierte Cárdenas Gracia— y que responda a la vinculación necesaria de la actuación del juez con el ciudadano, antes que como forma de control de la alta jerarquía judicial hacia los jueces inferiores, “es imprescindible que el presunto sancionado cuente con garantías tales como la presunción de inocencia, oralidad y publicidad del proceso, y destacadamente el derecho de defensa.” Como puede observarse, una vez más se hace patente la estrecha vinculación del debido proceso con el sistema en su conjunto.

“Los principios de unidad y exclusividad (...) implican que el Poder Judicial tiene el monopolio de la jurisdicción, y que ningún otro poder u órgano puede imponer o exigir coactivamente el cumplimiento de lo previamente decidido en los procesos, pues esa potestad corresponde al Poder Judicial, salvo las excepciones que la propia Constitución establezca (Tribunal constitucional, jurisdicción militar, etcétera)” El principio de unidad significa también que la organización, las normas de competencia, los procedimientos y las garantías procesales sean aplicadas en todos los niveles del Poder Judicial. La de exclusividad se refiere a la no militancia partidista de los jueces y a su dedicación exclusiva a las tareas jurisdiccionales.

Las garantías judiciales indispensables para la realización autónoma y eficiente de las funciones jurisdiccionales se refieren a los procesos justos e imparciales en la

selección de los jueces; a su inamovilidad, al derecho a una remuneración suficiente, sin que sea factible reducir sus percepciones durante el encargo; a la implantación de la carrera judicial; al derecho a procedimientos imparciales, orales y públicos en caso de la pretensión de imposición de sanciones e, al igual que en el caso de los legisladores, derechos de Inmunidad para preservar su independencia judicial.

"El autogobierno implica que un órgano autónomo del Poder Judicial, pero compuesto principalmente por miembros judiciales se encarga de la administración de los órganos jurisdiccionales así como de la carrera judicial, para evitar no sólo la dominación administrativa del Ejecutivo, sino también de los tribunales de mayor jerarquía de cada país. En este punto, Cárdenas Gracia hace referencia a la existencia de consejos de la magistratura o de la judicatura y a la necesidad de un adecuado diseño para no dañar la independencia del Poder Judicial.²⁶

El principio de autonomía financiera se refiere a la independencia económica del Poder Judicial, consistente en que este poder en su conjunto goce de medios propios y pertinentes para realizar su función, sin que órgano alguno pueda impedirlo, negarlo o condicionarlo.

Finalmente, Cárdenas Gracia se refiere al principio del federalismo judicial que sólo sería conducente en el caso de los Estados constitutivos federales y consiste en el establecimiento de competencias claramente diferenciadas y el respeto de atribuciones entre los tribunales federales y locales.

Como ya se ha señalado, pero que no está de más repetirlo, el sistema de justicia es un cuerpo articulado de manera armoniosa y congruente para lograr que la

²⁵ Cárdenas Gracia apunta 11 requisitos necesarios en el diseño para un buen funcionamiento de los Consejos, *op. cit.* pp. 167-168

legalidad impere de manera eficaz y alcance a todos los individuos, grupos, sectores y regiones del territorio. No es un mero compendio de leyes, está basado en principios que constituyen el marco normativo que regula y da certeza a todas las relaciones entre los ciudadanos y entre éstos y las autoridades.

Sumario y conclusiones

De lo analizado en este capítulo se desprende que el análisis de políticas públicas no sólo debe contemplar el tipo de relaciones que se establecen entre actores políticos durante el proceso para alcanzar un resultado y que mostraría un tipo específico de estructura de poder social e históricamente determinado. El ejercicio democrático de elaboración de políticas no supone solamente un contexto plural con múltiples actores, requiere considerar el conjunto de principios y valores que sustentan la articulación de relaciones entre los actores.

Los comportamientos y relaciones del ejercicio democrático implícito en la elaboración de políticas están sustentados en los principios normativos del Estado democrático de derecho que, en el caso de un régimen liberal, se orientan a la ampliación de los espacios de libertad de los individuos y de los grupos, de su capacidad de agencia y, en la medida en que ensanchan estos espacios, restringen o limitan el espacio de actuación discrecional del poder político.

En segundo lugar, y paralelamente a la ampliación de las libertades de los ciudadanos, el régimen de desarrollo económico de corte social se orienta a la reducción de los márgenes de desigualdad que, como vimos, son inherentes a la lógica capitalista. Esto es, el ejercicio y los actores democráticos apuestan por aquellas políticas que liberando igualan, en cuanto que eliminan una discriminación; una libertad que no sólo es compatible con la igualdad, sino que es la condición de aquella.

III. LA CONSTITUCIÓN Y LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

Como se dijo en el capítulo anterior, un régimen constituye un conjunto articulado y condicionado de principios, normas, reglas y procedimientos, que estructuran y orientan las relaciones entre los actores políticos involucrados en los procesos de toma de decisiones en la esfera pública. En el Estado democrático de derecho tanto las normas y procedimientos como las instituciones cumplen la función de garantizar los principios y valores de igualdad y libertad jurídico-política de los ciudadanos.

En este capítulo se analiza la expresión formal de estos principios y valores consignados en la Constitución, la forma en que el diseño constitucional contribuye en el desempeño y consolidación del régimen y los arreglos institucionales básicos que encarnan el Estado democrático de derecho.

La estructura formal del régimen

La Constitución,¹ es el cuerpo normativo supremo del régimen y se conforma de manera estructural por tres ejes normativos que encarnan en una o varias

¹ En algunos países las normas y arreglos aunque con un fuerte arraigo no están consignadas en un documento escrito. Según Dahl, Gran Bretaña, Israel y Nueva Zelanda se encuentran en este caso, aunque Israel ha ido consignando paulatinamente algunas de sus prácticas. Robert Dahl, *La democracia, una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires, Taurus, 1999, p. 140

Instituciones básicas.² Estos tres ejes se articulan con otros tantos elementos que se refieren a la dimensión operativa de la norma suprema.

Un primer eje está constituido por los derechos fundamentales tratados en el capítulo anterior. El segundo eje expresa la distribución del poder en términos funcionales, tanto territoriales como lo que se ha denominado la división de poderes. Un tercer eje está conformado por el control de la constitucionalidad. Éste garantiza la supremacía de este cuerpo normativo, mediante la posibilidad de controlar jurídicamente las conductas reguladas por la Constitución, subordinar a los actores políticos y leyes a la Constitución y generar un equilibrio entre los otros dos ejes; a saber, los derechos fundamentales y la división de poderes.

Movimientos históricos posteriores le han ido adicionando otros elementos que permiten entender hoy su funcionamiento operativo. Al eje de la división del poder que institucionalmente se constituye en la forma de gobierno y en las atribuciones de cada uno de los poderes lo complementan las normas relativas a las formas de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, tales como las reglas de procedimiento para elegir a los funcionarios que ejercen las atribuciones de los órganos representativos.

Un segundo elemento lo constituye el sistema de fuentes de derecho, esto es, los procesos para la creación, modificación, eliminación o adición de normas acordes a la Constitución como norma fundante del sistema jurídico. Estas son complementarias del eje relativo al control de la constitucionalidad y sirven para explicar la dinámica del Derecho, pues se refieren a las reglas de creación y renovación del sistema jurídico.

² El análisis constitucional se apoya en Carla Huerta Ochoa, "Constitución y diseño constitucional" en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (ed.) *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-III, 2002, págs. 28 y ss.

El último elemento, pero no menos importante, lo constituye el proyecto económico expresado en la Constitución, acorde con un ideal de principios y normas de funcionamiento para alcanzar el desarrollo económico, así como el tipo de participación del Estado en las relaciones económicas, las formas y límites de actuación de los agentes económicos, que se encuentra vinculado al eje que garantiza diversos derechos fundamentales. De tal suerte que habría que considerar el proyecto económico previsto en la Constitución como un elemento fundamental en el análisis de la relación estructural de la economía con el poder.

El diseño constitucional: algunos criterios de evaluación

Los teóricos de la democracia formal han centrado su atención en la forma en que el diseño constitucional de los regímenes democráticos puede contribuir en el carácter de su desempeño y, en consecuencia, en su legitimidad y consolidación.³

Una primera variable para evaluar un diseño constitucional está dado por la *estabilidad* que éste otorga a las instituciones políticas democráticas, cuyos valores se expresan en el grado en que:

- a) garantiza la efectiva protección de los derechos de mayorías y minorías;
- b) exista un sistema legal imparcial que no privilegie, favorezca ni penalice los intereses de ningún ciudadano o grupo en particular;
- c) los ciudadanos puedan exigir responsabilidad a los líderes políticos por sus decisiones, acciones y conductas dentro de un periodo razonable.

Este primer criterio de evaluación se identifica con los valores de libertad e igualdad cuya efectividad corresponde garantizar a las instituciones de procuración e impartición de justicia.

³ Robert Dahl, *La democracia...*, op. cit., pp. 144-146; Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, segunda ed., 2001

Una segunda variable para evaluar un buen diseño constitucional se relaciona con la *equidad en la representación* de las instituciones políticas específicas, tales como los órganos de representación política locales y federal. El término *representación equitativa* puede ser y, de hecho, es objeto de controversias políticas y, por tanto, es necesario evaluar el grado en que ésta es resultado de un acuerdo consensual entre las élites políticas para la consolidación de la democracia.

Una tercera variable de evaluación del diseño constitucional es la *eficacia* del régimen, para que, sustentado en los criterios democráticos anteriores, se valore el grado en que existen oportunidades e incentivos que permitan:

- a) a los líderes políticos entrar en negociaciones, compromisos y acuerdos que faciliten la conciliación de los diversos intereses y
- b) que el gobierno atienda, dentro de los límites de su competencia, los asuntos y problemas principales que afecten a la ciudadanía y que requieren de su intervención.

Una última variable para evaluar un buen arreglo institucional es el grado de *transparencia* gubernamental, esto es, en qué medida se han desarrollado mecanismos para que las actividades del gobierno estén abiertas al escrutinio público y sean "lo suficientemente simples como para que sus rasgos esenciales puedan ser comprensibles para los ciudadanos en lo relativo a qué es lo que se hace y cómo".⁴

En suma, un buen arreglo constitucional debe favorecer y coadyuvar, en primer lugar, a la estabilidad del régimen fundada en la garantía de libertad e igualdad de todos los ciudadanos, grupos, e instituciones sociales mediante la autonomía e imparcialidad del sistema legal; en segundo lugar, debe orientarse hacia la equidad en la representación de los órganos legislativos que expresan la

⁴ *Ibidem*, p. 146

pluralidad de opciones políticas, la eficacia y transparencia de todos los órganos de gobierno durante el proceso de distribución y asignación de recursos que constituyen la elaboración de políticas públicas.

Los sistemas electorales

Un segundo cuerpo normativo de particular importancia es el sistema electoral que, aunque no forma parte de la Constitución, tiene una relación estrecha con el sistema de partidos, con la estructura del parlamento, con el tipo de relaciones e interacciones estructuradas entre los actores políticos fundamentales y, en última instancia, incide en las características de estabilidad y representación equitativa del gobierno.

Los sistemas electorales pueden clasificarse en dos grandes grupos, denominados mayoritario-pluralista y de representación proporcional, aunque en función de sus múltiples combinaciones, en la realidad haya una variación mucho más extensa.

El sistema mayoritario pluralista consiste en la elección de un único candidato con el mayor número de votos por circunscripción. Es por eso que también se le conoce en el ambiente anglosajón con el *first past the post system* (FPTP), en alusión a las carreras de caballos.⁵ Este sistema tiende a otorgar un mayor número de escaños y, en consecuencia, a premiar en el parlamento al partido ganador, en relación con el porcentaje de votación obtenido en las urnas.

Para que el sistema pluralista mayoritario resulte equitativo requiere como condición necesaria que el apoyo a los partidos no se dé de manera uniforme a lo largo del territorio. En efecto, mientras más uniformemente se distribuya el apoyo electoral, tanto mayor será la divergencia entre votos y escaños.

⁵ En Estados Unidos se conoce como sistema pluralista y en los círculos académicos como circunscripciones uninominales con elecciones de pluralidad.

Por ello, muchos países han optado por los sistemas electorales de representación proporcional (RP). Este es el sistema más común entre las democracias europeas más antiguas y está diseñado para generar una correspondencia fiel entre la proporción del número total de votos obtenidos por un partido en las elecciones y la proporción de escaños que se le otorgan en el parlamento.

Una posición común entre los defensores de los sistemas pluralistas mayoritarios es que contribuye a generar un bipartidismo, sistema de partidos, argumentan, que produce gobiernos más eficaces, mientras que el sistema de RP tiende a producir sistemas multipartidistas en los que se dificulta construir coaliciones gobernantes y consolidar un sistema de partidos estable.

Las variables en el diseño institucional

A los ejes que conforman la estructura de la Constitución le corresponden un conjunto de instituciones. Según Marcos Kaplan por instituciones se entiende esencialmente "modelos de relaciones humanas, de distribución y ejercicio de status, funciones y roles, sobre las que se calcan, se estructuran y se formalizan las relaciones concretas de grupos e individuos, mediante su formulación o consagración por la autoridad estatal que les confiere así cohesión, estabilidad, permanencia, inserción en órdenes y niveles más generales, reconocimiento y valorización por otros grupos e individuos. Las instituciones que, dentro de una estructura social, tienen funciones, fines y consecuencias similares constituyen un *orden institucional*: económico, político, militar, familiar, religioso. La estructura social global aparece integrada por instituciones y órdenes institucionales, y por sus articulaciones e interacciones".⁶

⁶ Marcos Kaplan, *Estado y sociedad*, México, UNAM, 2ª. Reimpresión, 1980, p. 207

Dahl señala que las organizaciones, grupos u asociaciones se desenvuelven y actúan en todos los órdenes de la vida institucional, desde los grupos de interés no asociativo⁷, o de identidad, basados en elementos tales como la etnia, la religión, la estirpe, los lazos familiares, etc. Sin embargo, tres tipos de instituciones son centrales para el orden político y que, en los regímenes democráticos gozan de un cierto grado de autonomía. 1) las instituciones gubernamentales, 2) las instituciones políticas y 3) las instituciones de carácter económico.⁸

1. *Las instituciones gubernamentales* Comprende a las principales instituciones de gobierno —el titular del ejecutivo, las burocracias, el parlamento, la judicatura— las cuales corresponden al principio democrático de la división de poderes y son, en sentidos importantes, independientes entre sí. Asimismo, se refiere a los poderes locales y el poder federal, que corresponde a la división territorial o niveles de gobierno.

Según la definición de Kaplan en este apartado debe considerarse a todas aquellas instituciones inmersas en lo que se ha llamado el sector público, y que "comprende al conjunto de actividades institucionales, órganos e instrumentos que integran el Estado o se hallan bajo su control directo (cuya) discriminación analítica combina criterios territoriales, institucionales y económico-financieros." Este sector abarca "órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, del gobierno central y de los gobiernos provinciales (congresos, tribunales, jefatura ejecutiva, ministerios) y órganos dependientes que responden de sus actuaciones ante aquéllos (juntas de planificación, consejos, comisiones, etc.) *órganos administrativos o departamentos gubernamentales normales; órganos auxiliares, creados separadamente con el fin esencial de suministrar bienes y servicios*

⁷ Término utilizado por Almond y Powell, ver el apartado de Grupos de presión y grupos de interés, p. 17 y ss.

⁸ Apud. Robert Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, Colección Los noventa México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Editorial Patria, 1991, p. 36

destinados al uso de organismos gubernamentales (arsenales, y fábricas de municiones, talleres de reparaciones, imprentas, oficinas centrales de compras); *entidades estatales administrativas con descentralización institucional y competencia especial; organismos creados para ejecutar programas especiales, con algún grado de descentralización funcional y presupuestaria* (Institutos de fomento, de previsión, de educación, de investigación); y, por último *la empresa pública, en sentido estricto.*⁹

2. *Las instituciones políticas.* Se refieren a los partidos políticos y grupos de presión; en donde un cierto grado de independencia es una característica de los regímenes democráticos modernos y

3. *Las instituciones de carácter económico.* Corresponde fundamentalmente a las asociaciones de carácter laboral, que en todos los países democráticos toman decisiones importantes que no están plenamente controladas por los funcionarios gubernamentales. Incluso las empresas propiedad del Estado usualmente gozan de una medida significativa de autonomía en relación con el parlamento, el gabinete y las burocracias centrales".¹⁰

A continuación se desarrollarán las variables más importantes a considerar en el diseño institucional en el que actúan los actores públicos. Algunas de estas variables están comprendidas en la Constitución, pero no todas. Sin embargo, el valor que adquiera cada una de ellas incide en los patrones de interacción para la toma de decisiones en la elaboración de políticas.

⁹ Marcos Kaplan, *op. cit.*, p. 216

¹⁰ Robert Dahl, *Los dilemas...*, *op. cit.* p. 38

CUADRO 1

VARIABLES EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO

INSTITUCIONES DE GOBIERNO	PODER EJECUTIVO	División Territorial	Federal
			Unitario
	RELACIÓN EJECUTIVO vs. LEGISLATIVO	Forma de gobierno	Presidencial
			Semipresidencial
			Parlamentario
	PODER LEGISLATIVO	Número de cámaras	Unicameral
			Bicameral
		Grado de fragmentación	Alto
			Bajo
	RELACIÓN JUDICIAL vs LEGISLATIVO	Gdo. de control constitucional	Policéntrica-comisiones
Centralizada-plenum			
Amplo			
PODER JUDICIAL	Duración en el nombramiento (jueces)	Limitado	
		Inexistente	
		Vitalicio	
CIRCUITO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICO ELECTORAL	ÓRGANO ELECTORAL	Periodo determinado	
		Grado de autonomía	Autónomo
			Semiautónomo
	SISTEMA DE PARTIDOS	Número de partidos	No autónomo
			Bipartidista
		Grado de consolidación	Multipartidista
			Estable
Gdo. de dispersión ideológica	Inestable		
	Moderado		
ORGANIZACIONES POLÍTICAS	PARTIDOS POLÍTICOS	Naturaleza interacción interna	Polarizado
			Dirigencia- representantes
		Forma de filiación	Bases
			Directa- Individual voluntaria
	GRUPOS DE PRESIÓN Y DE INTERÉS	Capacidad de influencia o presión	Indirecta- colectiva obligatoria
			Vertical: células
			Horizontal: comités
	Tipo de estructura	Tipo de estructura	Dimensión
			Recursos materiales
			Representatividad
Calidad de liderazgo			
Conocimientos			
Tipo de estructura	Tipo de estructura	Incluyente	
		Excluyente	
		Centralizado	
		Descentralizado	

Elaboración propia con base en información obtenida de diversos textos

Poder ejecutivo. El primer elemento corresponde al tipo de arreglo territorial que caracteriza la relación entre distintos niveles del poder ejecutivo. Este puede ser federal o unitario. En un sistema federal, la constitución delimita el ámbito de acción del gobierno federal y el de ciertas unidades territoriales más pequeñas – estados, provincias, regiones- sobre las que cada uno ejerce su autoridad y soberanía. En sistemas unitarios, la existencia y autoridad del gobierno local depende de las decisiones del gobierno nacional.

Forma de gobierno. Son dos rasgos, estrechamente vinculados, los que definen la forma de gobierno: cómo se elige al titular de poder Ejecutivo, esto es, cuál es su fuente de legitimidad, y, derivado de éste, cuál es el tipo de relación que se establece entre éste y el poder legislativo.

En un sistema presidencial el jefe del poder ejecutivo se elige de manera directa y con independencia del legislativo; su fuente de legitimación está directamente vinculada a los electores. Es al mismo tiempo representante del Estado y jefe de gobierno; por tanto, está dotado, constitucionalmente, de importantes poderes.

En un sistema parlamentario o de gabinete, el ejecutivo se elige por el parlamento. Su fuente de legitimidad es indirecta, ya que existe un órgano mediador que le brinda un voto de confianza y puede ser destituido por éste. El proceso legitimador va de los electores, quienes eligen el parlamento en un proceso electoral y de éste al jefe de gobierno.

Entre estos dos modelos existe un arreglo institucional mixto al que se ha denominado semipresidencialismo, en el que el Presidente es electo popularmente, pero comparte el poder con un primer ministro, quien, a su vez, debe conseguir el apoyo del parlamento. Este modelo tiene una estructura de

autoridad dual entre el presidente que es el jefe Estado y el primer ministro que encabeza el gobierno.¹¹

Mucho se han discutido las consecuencias de estos tipos de diseños constitucionales para la relación ejecutivo – legislativo, la estabilidad de las instituciones y, por ende, la de sistema de gobierno en su conjunto. Es por ello, que es una variable digna de considerar en los estudios sobre formas de gobierno.

Poder legislativo. Los parlamentos en la democracia se caracterizan por ser cuerpos plurales y colegiados, cuya existencia está garantizada constitucionalmente, de tal modo que adquieren una presencia permanente que les permite tomar un flujo continuo de decisiones no aisladas que los equipara con otros órganos de gobierno. Si bien los parlamentos no son la única fuente de representación, sobre todo en los países con un régimen presidencial, sí constituyen el vértice de los procesos de representación político-electoral en el diseño institucional.

La primera variable estructural que caracteriza a los órganos parlamentarios es el número de cámaras de las que se compone el Parlamento o Congreso. El modelo unicameral "se basa fundamentalmente en el principio de la paridad representativa de los individuos que componen la comunidad política en su conjunto, mientras que la otra cámara se basa en el principio de la paridad representativa de las unidades subnacionales (estados, regiones, etc.)"¹²

Una segunda variable a considerar es el grado de fragmentación de la estructura parlamentaria, que se ve afectada por el arreglo institucional derivado del sistema electoral y de partidos. Esta característica de la composición de la asamblea parlamentaria, en combinación con otras dos variables, a saber, el tipo reglas de

¹¹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, segunda ed., 2001, p. 136 y ss.

¹² Mauricio Cotta, "Parlamentos y representación" en Gianfranco Pasquino, et. al. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, p. 289

toma de decisiones que prevalecen en la asamblea y la forma de gobierno, incidirá en la dinámica del proceso de elaboración de políticas públicas, ya que condiciona las relaciones entre mayoría-minoría y/o gobierno-oposición y las estrategias para la toma de decisiones.

Una última característica institucional de los parlamentos está dada por la relación que se establezca entre las comisiones y el pleno. Si bien todas las asambleas parlamentarias se organizan en comisiones para el desahogo de los múltiples asuntos que atienden, existe, sin embargo, una oscilación entre dos tendencias en esta organización. Los parlamentos caracterizados por un sistema de comisiones fuerte e institucionalizado en un extremo y, en el otro, los parlamentos con comisiones débiles y poco estables y un predominio del *plenum*.¹³

Poder Judicial. Uno de los rasgos que definen constitucionalmente el carácter y atribuciones de un tribunal supremo dentro de un Estado democrático de Derecho es la capacidad de declarar inconstitucionales leyes dictadas por los órganos legislativos. Esta práctica, conocida como revisión constitucional, ha sido un rasgo típico de los países con sistemas federales, en lo que se considera necesaria para que la constitución nacional prevalezca sobre la legislación emanada por los estados, provincias o regiones.

El valor que puede adquirir la revisión constitucional como variable dentro de los países con sistemas federales, va de aceptar esta práctica sólo a las leyes dictadas por los órganos locales; a extender este poder a las legislaturas nacionales. Canadá ofrece una variante interesante, ya que su Tribunal Supremo está dotado de autoridad para declarar inconstitucionales tanto las leyes federales como las provinciales, pero las legislaturas provinciales y el parlamento federal pueden, sin embargo, invalidar la decisión del tribunal al votar una segunda vez la

¹³ Mauricio Cotta, *op. cit.*, p. 295

aprobación de la ley en cuestión.¹⁴ Entre los países con sistemas unitarios aproximadamente la mitad cuentan con algún procedimiento de revisión constitucional.

La otra variable que define institucionalmente al poder judicial es la duración de los jueces en su cargo. En algunas constituciones los miembros del poder judicial nacional poseen, por mandato, un cargo vitalicio, con el propósito de dotarlos de mayor autonomía y evitar que se encuentren implicados en los vaivenes de la política. Sin embargo, Dahl advierte el peligro que conlleva y expone el caso de Estados Unidos en el que este órgano ha impedido reformas impulsadas por las mayorías legislativas al utilizar el poder que tienen de revisión constitucional. De ahí que algunos países, cuyos diseños constitucionales prevén la revisión constitucional, optaron por mandatos extensos, pero limitados.¹⁵

Órgano electoral. Es el organismo ordenador o rector del proceso electoral. La variable más importante de este organismo es el grado de independencia en relación con las fuerzas políticas en contienda. En las democracias consolidadas, este problema ha sido superado, pero tanto en los países con una tradición autoritaria como en las sociedades en proceso de transición democrática, el grado de independencia puede significar la credibilidad y, por ende, la no explosión de conflictos postelectorales.

Pedroza de la Llave enumera un total de 19 condiciones que un organismo debe cubrir para que sea considerado autónomo. Entre las más importantes señala no sólo la autonomía presupuestaria, sino la autonomía político jurídica, en el sentido de que estos órganos gocen de cierta capacidad normativa que les permita crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal; administrativa, que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse

¹⁴ Robert Dahl, *La democracia... op. cit.*, p. 141

¹⁵ *Ibidem.* p. 142

por sí mismo; financiera que implica que puede determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante la aprobación del Poder Legislativo y, finalmente, política que significa que no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas, ya sea partidos políticos o injerencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial:¹⁶

Sistema de partidos. Según Bartolini, el sistema de partidos se define como el conjunto de interacciones competitivas entre unidades partidistas. En ese sentido, existe una determinación recíproca entre ambos elementos, ya que el sistema se encuentra influido por la naturaleza de los partidos que lo componen, al tiempo que el modelo de interacción del sistema influye en la naturaleza de sus unidades particulares.¹⁷ Un segundo elemento definitorio de un sistema de partidos "es que, por un lado es la expresión y organización de la distribución de las opiniones políticas de los ciudadanos pero, por otro, es un mecanismo para producir mayorías y mantener gobiernos."¹⁸ Esta preocupación es la que ha orientado la investigación de diversos estudiosos de los sistemas partidistas.

Una primera variable a considerar sería el número de partidos que conforman el sistema, ya que este criterio proporciona una información relevante en torno a la distribución del poder que oscila entre un alto grado de concentración en los sistemas bipartidistas, que distribuyen el poder entre dos partidos y un mayor grado de dispersión en los sistemas multipartidistas, que depende del número total de partidos. Asimismo, esta variable nos refiere al menor o mayor grado de complejidad de las interacciones entre sus componentes. En relación con este último punto, Bartolini señala que históricamente se ha considerado el sistema bipartidista como un modelo deseable y eficaz de organización de la vida política democrática de un país, ya que al elevado número de partidos de los sistemas

¹⁶ Véase Susana Talía Pedroza de la Llave, "Los organismos constitucionales autónomos de México", en José María de la Serna, et. al., *op. cit.*, pp. 179-180

¹⁷ Stefano Bartolini, "Partidos y sistemas de partidos" en Pasquino, et. al., *op. cit.* p. 236

¹⁸ *Ibid.*

multipartidistas se les ha asociado con una mayor inestabilidad gubernamental y una mayor dificultad por parte de los electores para asignar responsabilidades políticas.

Como consecuencia de los argumentos recién señalados, algunos autores han estudiado el grado de estabilidad y eficacia gubernamental en el funcionamiento de los sistemas multipartidistas como variable distintiva de los sistemas partidistas. Las investigaciones de tipo comparativo nos muestran un abanico de posibilidades que va desde países con democracias muy estables, cuyas elites políticas partidistas son capaces de desarrollar actitudes de cooperación, compromiso y negociación, manteniendo, al mismo tiempo el apoyo de su respectiva población electoral, y a los que Liphart ha tipificado bajo el nombre de "democracias consociativas", y aquellos países con sistemas multipartidistas que se caracterizan por su ineficacia e inmovilidad gubernamental.¹⁹

Sartori introduce una variable adicional al número de partidos, relativa a la "distancia ideológica que separa a los partidos en competencia", la cual produce dos tipos de sistemas multipartidistas: el moderado y el polarizado. La combinación de estos dos elementos inciden significativamente en el funcionamiento del sistema. El primer tipo se caracteriza por relativamente pocos partidos y diferencias ideológicas mínimas entre ellos, mientras el sistema polarizado por una gran cantidad de partidos y posiciones extremas e irreconciliables.²⁰

Otro elemento que se ha considerado en el tratamiento de los sistemas de partidos es el grado de estabilidad del sistema partidista y que se observa en el nivel de volatilidad electoral, la presencia de partidos "flash", la frecuencia de

¹⁹ *Ibidem.* p. 228

²⁰ *Ibidem.* p. 229

partidos que resultan de la fusión de otros partidos y de su división y también de fenómenos de desaparición de determinados partidos.²¹

Puede hablarse, en otro sentido, de *pattern trend* respecto a la integración del sistema: casos en los que los cambios electorales adquieren a los largo del tiempo un sentido tendencial hacia la polarización o, en su defecto, de integración centrípeta, caracterizado por el reforzamiento electoral de los partidos que se sitúan en posiciones contristas y moderadas.

Partidos Políticos. Durante el proceso de democratización política y universalización del sufragio, cuando la extensión del voto y de los derechos políticos se concedió a las masas de trabajadores, surgieron los partidos de masas, un tipo de organización política mucho más eficiente y eficaz que los partidos de notables del periodo de la democracia estamental.

En relación con las varias formas de filiación de los partidos políticos que reflejan el tipo de estructura organizativa de los partidos de masas, Duverger²² distingue entre los partidos con una estructura directa o indirecta.

La primera se expresa en una adhesión individual y directa al partido en la que los afiliados se comprometen a realizar aportaciones para financiar las actividades del partido y a participar activamente en éstas.

Los partidos con estructura indirecta están conformados por un conjunto de asociaciones ligadas a la actividad económica, integradas en una sola organización electoral. La filiación de sus miembros se realiza a través de sus asociaciones de manera colectiva y, muchas veces, obligatoria. Esta estructura responde a los procesos históricos que expresan las líneas de ruptura y enclaves

²¹ *Ibidem.* p. 233

²² Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, en S. Bartolini, *op.cit.* p. 241

políticos de la estructura social. Se puede observar este tipo de partidos en países cuya estructura refleja divisiones basadas en la religión o la actividad económica, como partidos católicos, agrario o laboristas.

Otra variable distintiva de los partidos políticos es la referente al tipo de organización de base, en virtud del alcance e intensidad del control de la dirigencia del partido sobre sus militantes. Duverger distingue cuatro formas de organización: en comités, secciones, células o milicias.

Las células y las milicias, como unidades de organización de base despliegan un control férreo y vertical sobre sus bases, propio de los partidos comunistas y fascistas.

La organización partidista basada en secciones tienen un referente territorial y, en consecuencia, una naturaleza menos rígida y más abierta y heterogénea socialmente. Históricamente, esta forma de organización es característica de los partidos socialdemócratas europeos que se ha extendido a casi todos los partidos políticos.

El comité tiene un carácter restringido, no expansivo de organización y su composición está basada en la cooptación de sus miembros según la circunscripción electoral, que puede ser característica tanto de los partidos de notables de la fase censitaria del sufragio y actualmente de los atípicos partidos norteamericanos.

Un último elemento a considerar es la naturaleza de las interacciones entre tres polos de tensión en relación como la toma de decisiones: la dirigencia; los representantes en el parlamento y las bases. En relación con este punto se pueden formular las siguientes preguntas: ¿Quién toma las decisiones de cómo votar ante una iniciativa? ¿Dónde y quién elige al líder de la fracción

parlamentaria? ¿Cómo y con base en qué criterios se decide la distribución y participación en las comisiones del parlamento? Estas preguntas se refieren al polo de tensión entre la diligencia del partido y los representantes en el parlamento.

El otro polo de tensión deriva de la posición que el partido político guarda en relación con el gobierno y que está ligada a la institución parlamentaria, en contraposición con la relación interna del partido. Esta relación, muchas veces contradictoria deriva de la exigencia de negociar con otras fuerzas políticas para lograr acuerdos de gobierno y la posición que deben los representantes a sus afiliados, en primer término, y al electorado en general, de acuerdo a expectativas que hayan generado durante su campaña.

Grupos de presión y grupos de interés. El estudio de estos grupos surge a partir de la teoría de grupos o pluralismo, que centró su atención en los procesos políticos, más que en las instituciones; y en el aspecto informal de la política, más que en las normas abstractas o formales.

Este enfoque se basa en la afirmación de que la competencia y la pluralidad de los grupos son elementos esenciales para la manifestación y el mantenimiento de la democracia.

Para los pluralistas, el elemento de transformación de un mero grupo de personas reunidas en torno a un interés compartido en un grupo de presión es la decisión de influir sobre las opciones políticas y sobre el personal que toma decisiones. Son grupos de interés que se "activan políticamente".

Un grupo de presión es una asociación de individuos, cuyo objetivo es influir en el gobierno de modo favorable a sus intereses. Los grupos de presión pueden

orientar sus actividades hacia la defensa de un sector de la sociedad o hacia la promoción de una causa.

Ello ha llevado a concentrarse en una identificación y clasificación más precisa de los grupos, así como de sus modalidades de acción. Almond y Powell²³ se interesan por entender cómo se articulan los intereses en la sociedad. Señalan cuatro formas o modalidades:

- La articulación anómica surge en situaciones en que los grupos se enfrentan a amenazas a sus valores o intereses nuevos, no previstos o en donde no existen canales institucionales de que le den curso o cuando las autoridades han ignorado repetidamente sus demandas. En este caso, los grupos se expresan a través de tumultos, motines saqueos o asesinatos para dar rienda suelta a su agravio o frustración.
- La articulación no asociativa está basada en cualquier categoría o status social políticamente significativo, desde categorías tales como el parentesco, la etnia o la región.
- La articulación de intereses institucionalizados se identifica con grupos orientados a tutelar prerrogativas o a defender privilegios. Su importancia ha crecido en función de la estructuración de la esfera política en torno a modelos consolidados tales como los la nobleza, burócratas, los militares, etc.
- Finalmente la articulación asociativa se desarrolla de manera paralela a los procesos de modernización, diversificación y complejización de la sociedad. Su base organizativa y su estructura especializada les confiere una ventaja sobre los

²³ Almond y Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, . citado en Gianfranco Pasquino, "Participación política, grupos y movimientos", Pasquino, et. al. *op. cit.*, pp. 198-199.

otros grupos. Se trata de las diferentes asociaciones profesionales, culturales y laborales.

Otro elemento de interés en el estudio de los grupos de presión son los factores que permiten medir la influencia o capacidad de presión de los grupos.

El primer factor concreto que contribuye a determinar el tipo y alcance de la influencia de un grupo de presión es el grado en que las aspiraciones o sus objetivos estén en consonancia con los valores y normas dominantes de la sociedad que puede, o no, considerarlos legítimos.

Otros factores identificados son la dimensión o el número de miembros, la representatividad, la capacidad económica; el origen de sus miembros y/o sus dirigentes, esto es la calidad de éstos en función del prestigio social o *status*; su ubicación en el proceso productivo (particularmente en el caso de los grupos integrados en torno a intereses económicos o laborales) y la calidad o amplitud de conocimientos, esencialmente de carácter técnico o especializado.

Con respecto a esta última dimensión, los consultores o expertos en áreas de políticas utilizan, con frecuencia, información relevante para la toma de decisiones. Sin embargo, es también común que los grupos de presión oculten o manipulen la información para favorecer sus objetivos. Una condición necesaria para lograr condiciones de equidad y democracia para todas las partes involucradas es que se exija transparencia durante todas las fases del proceso decisorio.

Los analistas políticos confunden, muchas veces, a los grupos de presión con los grupos de interés.²⁴ Una razón que explica esta confusión puede situarse históricamente en el origen de estos grupos y su relación con el derecho de

²⁴ Robert E. Dowse y John A. Hughes, *Sociología Política*, Madrid, Alianza Universidad, sexta reimpresión, 1993, pp. 464-492.

asociación y de organización que se explicó en el capítulo anterior. Los grupos de presión están vinculados al derecho de asociación que brinda cobertura a los grupos organizados en torno a cuestiones religiosas, en contraposición con la organización del movimiento obrero, cuyo objetivo era buscar condiciones más favorables en la negociación contractual. Sin embargo, actualmente es muy difícil hacer diferenciaciones nítidas debido a que los sindicatos no sólo atienden cuestiones laborales, sino que intervienen en muy diversas cuestiones de interés público.

Tanto en ese periodo histórico como en la actualidad existen posiciones que se oponen a la importante influencia ejercida por las corporaciones sindicales. Desde la perspectiva neoconservadora representada por Marcur Olsen que revive la decimonónica objeción a la política de estos grupos que se interpone entre el ciudadano y los gobernantes. O los estudios de Schmitter sobre el neocorporativismo en el que afirma que los países con estructuras corporativas rompen el equilibrio de las modalidades pluralistas de la elaboración de políticas públicas, con efectos negativos para los grupos menos organizados.

Dahl y otros autores le han dado gran importancia a estos arreglos institucionales que varían ampliamente entre las democracias y que generan distintas estructuras sociales que afectan la participación e influencia de los grupos de interés en torno a decisiones políticas clave. En general, la participación institucionalizada regular por parte de grupos de interés probablemente es más extensa para cierto tipo de decisiones que inciden estratégicamente en el desempeño económico: salarios, precios, condiciones laborales, inversión, etcétera.

Una primera variable a considerar es el grado de inclusión de dichas organizaciones que varía según el país. La segunda variable es la medida en que las organizaciones están concentradas en asociaciones pico, y cuyos líderes son

capaces de negociar en la toma de decisiones a favor de los miembros de toda la organización.

Estas variaciones tienen consecuencias importantes que se vinculan con el resto de las características del diseño institucional hasta aquí señaladas. Dahl desarrolla dos modelos estructurales extremos: el corporativo, caracterizado por un alto grado de concentración en la toma de decisiones y el pluralista, cuyas características son el elevado grado de pluralidad de las organizaciones y la descentralización en el proceso decisional. A continuación me permito transcribir un ejercicio intelectual hipotético desarrollado por Robert Dahl en el que considera todas las dimensiones referentes al arreglo institucional y señala las consecuencias tanto positivas como negativas del modelo:

(...) "consideremos un país donde los conflictos entre intereses organizados ocurren en torno a importantes cuestiones económicas: salarios, precios, desempleo, inflación, productividad, etcétera. Supongamos, sin embargo, que los actores involucrados no son altamente antagónicos, en parte debido a enclaves de corte transversal; los conflictos son más bien moderados; y las negociaciones conducen con prontitud a acuerdos que los participantes consideran razonables. Supongamos, además, que el país es unitario, no es federal y ordinariamente tiene un gabinete relativamente unificado con apoyo constante para sus políticas dentro del parlamento. El gobierno mismo participa en las negociaciones y puede esperarse que el parlamento apoye lo que decide. Finalmente, que los grupos de interés están altamente centralizados en su estructura y altamente inclusivos en cuanto a afiliación se refiere. Cada uno de los principales agregados funcionales – trabajo, negociación, productores agrícolas, consumidores– está organizado en una sola asociación, cuyos líderes ejercen una influencia considerable sobre las decisiones de la asociación. Es fácil ver que estas características de nuestro país hipotético alentarían el desarrollo de las negociaciones centralizadas a nivel nacional entre los líderes de las asociaciones claves. La práctica de la negociación

nacional centralizada—el pluralismo corporativo de Rokkan—se ha institucionalizado así, digamos, es ahora una parte básica de las Instituciones y prácticas políticas concretas [...]

“Quiero destacar dos conjuntos de consecuencias: para la ubicación del poder directo y para la convergencia de intereses. En cuanto a la ubicación del poder, las asociaciones funcionales se convierten, en sus negociaciones, en un especie de parlamento, el cual, como lo ha apuntado Rokkan, desplaza efectivamente el parlamento regular en ciertas cuestiones clave. En ese sentido, un sistema de negociaciones nacionales centralizadas se encuentran más cerca que nada a un parlamento funcional o parlamento de industria que han propuesto, entre otros, los socialistas gremiales. La solución incluso logra desviarse de un problema que estos esquemas nunca han resuelto satisfactoriamente: como designar a un parlamento funcional de la nada, que sea tanto significativamente distinto de una legislatura convencional respecto de los intereses que representa, y que al²⁵ mismo tiempo respete el principio de igualdad individual en la votación”

Esquemáticamente, un país puede variar de este sistema de una de tres maneras: dentro de los grupos funcionales, el control puede descentralizarse a muchas organizaciones independientes, o las organizaciones pueden incluir sólo a una pequeña proporción de la fuerza total del trabajo, o bien, pueden suceder ambos casos. (...) Las consecuencias conjuntas de diversos acuerdos logrados por separado pueden ser consecuencias indirectas profundas para la economía en su conjunto (...) Si muchas personas no están siquiera incluidas en las diversas asociaciones funcionales, entonces el número de ciudadanos cuyos intereses es probable que sean ignorados por los negociadores, es incluso mayor y, en esta medida, la divergencia entre intereses particulares y generales tienden a ser aún mayor. Es difícil decir cuál tendría las consecuencias más adversas para los ciudadanos excluidos de las asociaciones particulares embarcadas en las

²⁵ Robert Dah. *Los dilemas...*, op. cit., p. 74

negociaciones: las altamente centralizadas pero exclusivas o descentralizadas pero inclusivas".²⁶

Sumario y conclusiones

En este capítulo se analizaron los ejes fundamentales que conforman la estructura formal de una Constitución y los elementos que complementan su funcionamiento operativo. Al respecto cabe insistir que además de los derechos fundamentales, las formas de gobierno y los mecanismos de control constitucional que constituyen la esencia del Estado de derecho, se señalan las formas de participación ciudadana, los mecanismos de modificación de las leyes y el proyecto económico como elementos constitutivos de la norma suprema.

Aunque de importancia capital, no basta sólo con señalar cuáles son los componentes estructurales de una Constitución. Es fundamental intentar establecer criterios que permitan evaluar su adecuado funcionamiento. Un diseño constitucional con pretensiones democráticas debe respetar las garantías de libertad e igualdad inherentes a la ciudadanía, favorecer y coadyuvar a la estabilidad, la representación equitativa, la eficacia y transparencia del proceso de elaboración de políticas públicas.

La Constitución es la expresión jurídico política de los principios normativos consagrados del Estado democrático de derecho y da pie a la creación de un conjunto de instituciones en las que fijan las posiciones, se ejercen funciones y roles; se desarrollan relaciones y prácticas concretas de grupos e individuos que definen el carácter del proceso de toma de decisiones en la esfera pública. Un diseño institucional fuerte da cohesión, estabilidad, permanencia al orden social existente. En este capítulo se señalaron las Instituciones más representativas de

²⁶ *Ibidem.* pp. 77-78

los diversos órdenes institucionales y se señalaron algunas de las características que definen su variación.

Una tarea fundamental de la investigación sobre políticas públicas es la de evaluar en qué medida los valores, los principios, las reglas y los procedimientos señalados en los capítulos anteriores se encuentran presentes en las instituciones que intervienen en las fases de estructuración de la agenda, formulación e implementación de políticas que permitan la consolidación del régimen jurídico político democrático.

Este proceso tiene un sentido y un compromiso normativo con la dignidad del hombre dado por los derechos fundamentales, la efectividad del imperio de la ley, y la práctica y el ejercicio democrático.

IV. EL PROYECTO ECONÓMICO NEOLIBERAL DEL ESTADO EN MÉXICO 1982-1994

En este capítulo se analizarán las reformas económicas emprendidas desde diciembre de 1982 hasta finales de 1994, en que estalla la crisis derivada del llamado "error de diciembre", durante el periodo que comprenden los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, en términos de sus objetivos, los instrumentos de política, los actores participantes y los efectos producidos.

La tesis que se maneja en este apartado es que se ha intentado promover el desarrollo a través de instrumentos de política económica, sin considerar el contexto jurídico político en el que se ha desarrollado dicho proceso. En las últimas décadas, las crisis económicas en México no tienen un componente exclusivamente económico, como se ha querido ver. Dicho fenómeno de inestabilidad económica tiene una explicación causal importante en la falta de consolidación de un régimen jurídico político incluyente, transparente y equitativo, más allá de la instauración de una democracia formal, así como de las claras insuficiencias del Estado de Derecho, un Estado que garantice el cumplimiento cabal de las leyes y de rendición de cuentas de todos los funcionarios públicos y los agentes privados dentro del territorio nacional y que garantice la protección de los derechos civiles fundamentales de todos los ciudadanos. Por si fuera poco, el régimen jurídico político ni siquiera ha resultado eficaz en el logro de los objetivos que el mismo proyecto económico se ha propuesto.

Además, el régimen jurídico político imperante en México se expresa en un sistema con instituciones que perpetúan relaciones notoriamente asimétricas entre

los actores que han participado en las reformas, con la consecuente exclusión de los sectores productivos y sociales de menor dinamismo al proyecto modernizador y la polarización causada por la acentuación de la desigualdad social.

Si bien la política económica de 1994 a la fecha sigue orientada por los principios del modelo neoliberal, a partir del sexenio de Ernesto Zedillo, se impulsaron desde su titularidad y se aprobaron en el Congreso dos reformas al régimen: la del Poder Ejecutivo y la política electoral que tuvieron como propósito, y en parte lo lograron, modificar el régimen jurídico político que fija las posiciones, las funciones, y por tanto las prácticas y relaciones de los actores políticos involucrados en la toma de decisiones públicas.

Este capítulo pretende analizar la relación entre la política económica derivada del proyecto neoliberal y el régimen jurídico político en el que se inserta. Desde esta perspectiva se plantea que la política económica es una política de Estado, que trasciende los periodos sexenales, toda vez que está inserta en la Constitución y tiene una relación estructural con los otros componentes de este cuerpo normativo. A pesar de la gran cantidad de modificaciones en todos los órdenes de la estructura constitucional, el diseño de la Carta Magna no logró, ni ha logrado dar los elementos de estabilidad, equidad, eficacia y transparencia al proceso de toma de decisiones en la esfera pública.

La reforma económica del proyecto neoliberal

El proyecto nacional del régimen posrevolucionario se centró en el marco doctrinario del "desarrollo nacionalista con justicia social". El primer término del binomio se concluyó como crecimiento económico con base en la industrialización. Durante la mayor parte del siglo XX, este objetivo marcó, asimismo, el papel del Estado a través de la creación y conformación de Instituciones que apoyaran dicho proyecto, mediante la construcción de la Infraestructura necesaria, el apoyo con

bienes y servicios estratégicos a precios subsidiados, políticas de exención tributaria, etc. Por su parte, la justicia social se entendió más como una categoría política que como un conjunto de derechos a los que estaba obligado el Estado. Las prestaciones que se brindaban a los obreros a través de las organizaciones sindicales respondían a la cercanía que el trabajador tuviera con el líder y/o a cambio de apoyo político al régimen, más que en función de otros criterios, por más que éstos estuvieran plasmados en los ordenamientos jurídicos. En este sentido puede decirse que el trabajador se veía limitado, con estas medidas de control, en su libertad para disentir y actuar. El régimen posrevolucionario logró crear las bases de un Estado Social en la que las prestaciones sociales ofrecidas a los trabajadores en su calidad fuerza productiva activa fueron complementadas con un conjunto de programas asistencialistas. Sin embargo nunca se llegó a constituir en un Estado democrático de derecho.

Al iniciarse la década de los ochenta, México sufrió una de las mayores crisis económicas de la era posrevolucionaria. El ala tecnocrática del PRI, quien asumió el poder a partir de 1982, señaló que la causa principal de la crisis era la excesiva intervención del Estado, que se había perdido en sus afanes de propietario y productor de bienes y servicios, con lo que se había convertido en un órgano de proporciones gigantescas, pero derrochador e ineficaz. La política económica del proyecto neoliberal planteó, en consecuencia, una redefinición de los espacios y las modalidades de acción del Estado y una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad para la recuperación del crecimiento económico. El Estado dejaría de ser el centro de la política de desarrollo para desplazarlo por la actividad privada como motor del crecimiento económico.

Los objetivos y los Instrumentos

De acuerdo con el proyecto neoliberal, el nuevo papel del Estado se centraría en la regulación de las actividades económicas, con lo que reduciría su tamaño, pero se convertiría en un Estado mucho más fuerte, justo y eficaz.¹

Para ello, el gobierno, utilizó los instrumentos de política, que se han dividido en cuatro rubros, que corresponden a diferentes aspectos del proyecto económico, aunque, en realidad, se encuentran interrelacionados.

1) En una primera fase de las reformas, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la política económica se distinguió por su "austeridad". Su propósito era lograr tres objetivos fundamentales: revertir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y, de ser posible, generar un superávit; abatir la inflación y reducir el déficit del sector público. Se impuso una rigurosa disciplina fiscal y de ajuste de las finanzas públicas para reducir el déficit y aumentar la eficiencia del gasto público. Paralelamente, se planteó la desregulación de la economía, mediante un proceso de modificación del sistema normativo que respondiera a las condiciones cambiantes del mercado y redujera el costo de invertir productivamente en el sector formal, a la par de la liberación de precios, tipo de cambio, tasas de interés y un control estricto sobre las importaciones. De esta manera; se estableció un mercado dual de divisas con tipos de cambio preferenciales para algunos sectores; se negoció una reestructuración de la deuda pública y privada, y se introdujo un criterio de discrecionalidad en las negociaciones de la revisión salarial, de manera que ésta se basara en las expectativas inflacionarias orientadas a la baja, sin tomar como referencia la inflación anterior. Con este propósito, el Ejecutivo envió una iniciativa para modificar la Ley de Salarios Mínimos; misma que fue aprobada por el Congreso.

El programa de reestructuración económica aplicado en México durante los años de 82 a 87, generó una serie de consecuencias no deseadas en la economía. El

¹ Véase Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1989

programa de ajuste respondió a una situación de emergencia y funcionó, en términos generales, en el corto plazo, pero para 1986 la inflación, la especulación y el déficit cobraron un nuevo impulso.

Era evidente que no bastaba con las medidas de ajuste y disciplina que impuso el gobierno en su ejercicio presupuestal, por lo que, a mediados de 1986, los secretarios de Hacienda, Gustavo Petriccioli y de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas anunciaron una nueva estrategia para diseñar, organizar y aplicar las decisiones de política económica a través de los llamados "pactos". Al primer pacto, llamado de Aliento y Crecimiento, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, le siguieron la firma de otros en la misma lógica, como el de Solidaridad Económica, el de Estabilidad y Crecimiento Económico y el de Estabilidad, Competitividad y Empleo, durante el sexenio de Salinas, cuyos objetivos eran la estabilización de la economía, el crecimiento económico y la generación de empleos.

2) A estos instrumentos de política se añadió la desincorporación de las empresas públicas no estratégicas para lograr el saneamiento de la economía. Esto significaba no sólo una inyección inmediata de liquidez, sino una liberación de tareas "innecesarias" para el gobierno. La venta de estas empresas o entidades paraestatales, significaron ingresos que, sólo en el sexenio salinista, alcanzó la cifra de más de veinte mil millones de dólares para el erario público, indispensables para el saneamiento de las finanzas.

3) Después de las políticas de ajuste y reestructuración de la década de los 80, se inició una estrategia centrada, por un lado, hacia la reorientación de la economía hacia el mercado externo y, por el otro, hacia la promoción de acuerdos y/o tratados de libre comercio con EU y Canadá en 1992 y con otros países.

La caída de los precios de petróleo evidenció la dependencia que el país tenía de este producto, de manera que se propuso la diversificación de las exportaciones para incrementar la obtención de ingresos por las exportaciones no petroleras.

La liberalización económica que se inició desde 1983 y se aceleró a partir de 1987 con la entrada de México al GATT, había modificado las exportaciones mexicanas. Las exportaciones de petróleo que representaban el 74 por ciento del valor exportado en 1982, participaban sólo con el 33 por ciento para 1990. Su lugar fue ocupado por las exportaciones de manufacturas, que en esos mismos años elevaron su contribución del 16 al 55 por ciento.

Sin embargo, a pesar del importante incremento de la exportación de productos manufacturados, durante los años de 1988 y 89, la balanza comercial del país era deficitaria. La política de liberalización del comercio había permitido diversificar las exportaciones realizadas desde México, pero resultaba insuficiente para aportar las divisas necesarias que demandaba el crecimiento y la apertura comercial.

Una de las razones era que la política de liberalización no había logrado resolver el problema derivado del carácter desintegrado de la industria en México, esto es, el hecho de que el sector productor de bienes de uso intermedio y de capital estaba insuficientemente desarrollado en el país. Sus importaciones, fundamentales para el desarrollo del sector manufacturero, desequilibraban la balanza comercial.

Con la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en enero de 1994, el gobierno salinista pretendió lograr los siguientes objetivos: 1) promover un acceso mejor y más seguro de nuestros productos a los Estados Unidos y Canadá; 2) exigir una reciprocidad en el intercambio comercial, evitando medidas unilaterales y discrecionales; 3) profundizar el cambio estructural de nuestra economía, mediante un sector

exportador sólido y mayores niveles de competitividad y, por último, 4) incrementar el índice de empleo a fin de elevar los niveles de bienestar de la población.²

4) Un último elemento que hay que integrar al proyecto de reforma económica emprendido durante este periodo es la gran cantidad de iniciativas presentadas al Congreso para modificar la Constitución y adecuar ésta al nuevo modelo de desarrollo económico.

El siguiente cuadro se obtuvo de la página web del Congreso de la Unión y muestran las reformas a la Constitución aprobadas por el poder legislativo en el periodo analizado. Durante la administración delamadrista se realizaron un total de 60 reformas a la Constitución; mientras que en el periodo de Salinas de Gortari sumaron 51.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

(1o. de Diciembre de 1982 a 30 de Noviembre de 1988)

1982	Artículos 22, 73 (dos reformas), 74, 76, 94, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134
1983	Artículos 4 (dos reformas), 16, 21, 25, 27, 28, 73 y 116
1985	Artículos 20 y 79
1986	Artículos 52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107 y 123
1987	Artículos 17, 27, 46, 73 (tres reformas), 74 (dos reformas), 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 115, 116 y 127
1988	Artículo 89

² Ma. Carmen Roqueñí I., "El tratado de libre comercio: aspectos generales". En *Revista Estudios Políticos*, Tercera Época, enero-marzo, México, CCP-FCPYS-UNAM, 1991, pp. 179-180

CARLOS SALINAS DE GORTARI

(1o. de Diciembre de 1988 a 30 de Noviembre de 1994)

1990	Artículos 5, 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73, 123
1992	Artículos 3, 4, 5, 24, 27 (dos reformas), 102 y 130
1993	Artículos 3, 16, 19, 20, 28, 31 (dos reformas), 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73 (dos reformas) 74 (dos reformas), 76, 79, 82, 89, 100, 104, 105, 107 (dos reformas), 119 (dos reformas), 122 y 123
1994	Artículos 41 y 82

Fuente: Tablas sobre modificaciones constitucionales de la página del Congreso.
www.hcdlu.org.mx

Por lo que puede apreciarse, la Carta Magna sufrió modificaciones en cada uno de los ejes que la estructuran. Sin embargo, éstas no fueron suficientes para modificar el carácter autoritario del régimen y dotar a éste de los mecanismos de estabilidad, representación equitativa ni de transparencia, pero tampoco de eficacia en la acción de gobierno, como podrá apreciarse más adelante.

Desde luego, se modificaron los artículos que tienen relación con el modelo de desarrollo económico, tales como el régimen de propiedad, las modalidades de acción del Estado como rector de la actividad económica, el artículo relativo a los monopolios, entre otros.

En materia electoral en relación con la renovación de poderes y el órgano que da validez a las elecciones; se reformaron artículos relativos a las facultades de los tres poderes; la integración del poder legislativo y judicial; los requisitos para aspirar a titular del ejecutivo, así como otros relativos a las facultades Suprema Corte de Justicia, los tribunales de la Federación y el Consejo de la Judicatura, el Juicio de amparo.

También se modificaron artículos relativos a los niveles de gobierno tales como la naturaleza jurídica del Distrito Federal, sus facultades y autoridades; las facultades del municipio, las relaciones entre Federación y estados en materia judicial, los

límites territoriales de los estados y el manejo de los recursos públicos de la federación y los estados.

En relación con los derechos y garantías individuales se modificaron el relativo a las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, el derecho a la educación; la libertad para elegir profesión o actividad económica, garantías judiciales, libertad de culto, derechos laborales y sociales.

Por último, se modificaron algunos artículos relativos a las responsabilidades, remuneraciones y sanciones de los servidores públicos.

Los actores y las estrategias.

1) Los pactos fueron el eje central de la puesta en marcha de la estrategia de la política de estabilización de la economía, el crecimiento económico y la generación de empleos. Estos estaban basados en negociaciones y acuerdos sector por sector. Las reformas emprendidas se lograron con el consenso de muy pocos actores y su puesta en operación fue técnicamente sencilla, ya que "los participantes de las reuniones del Pacto eran un número reducido de individuos, comprometidos con el programa de estabilización y que tomaban acuerdos mediante mecanismos *ad hoc* y ágiles para responder a las circunstancias que se presentaban."³

En las reuniones que se celebraban para la preparación de los pactos, presididas por el Secretario del Trabajo, participaban regularmente los miembros del Gabinete Económico, a saber, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, el Secretario

³ Ricardo Samaniego Breach, "Metodología para caracterizar las reformas de primera y segunda generación: aplicación al caso de México, 1982-2001" en *Gaceta de Economía*, Año 9, Número especial, México, ITAM, 2003, p. 53-54

de Programación y Presupuesto –que a partir de 1992 se fusionara con la Secretaría de Hacienda- y el Secretario de Agricultura, junto con el Coordinador de Asesores del Presidente y el Director del Banco de México.⁴

A los miembros del Gabinete Económico se sumaron los líderes de las principales centrales obreras (CTM y CROC), la central campesina (CNC) así como los líderes de los proletarios rurales y las agrupaciones empresariales, como el CCE, la CANACINTRA, CONCANACO Y COPARMEX.

Otros actores principales de la estrategia reformista fueron los líderes y principales directivos de las instituciones multilaterales involucradas con México, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes fomentaron el nuevo proyecto económico y ofrecieron créditos y apoyos financieros a México para alcanzar los objetivos de las reformas.

En relación con la renegociación de la deuda externa mexicana se incluyó, además de los principales funcionarios público mexicanos del sector financiero, líderes y directivos de la banca privada internacional y de los organismos financieros multilaterales.

⁴ *Ibid.*

Efectivamente, como afirma Samaniego Breach, los acuerdos y la instrumentación de los pactos se lograron de manera "sencilla". La dinámica de negociación entre el gabinete económico representante del Ejecutivo, los líderes de las asociaciones de la burguesía nacional, los líderes corporativos obrero campesino y los representantes de los sistemas financieros Internacionales no siguió los postulados teóricos de la lucha por el poder y conflictos frontales e intensos semejantes entre poderosas organizaciones cúpula de los sectores productivos y el Ejecutivo. Ello es muestra de la necesidad de recuperar la importancia que cobra el contexto normativo institucional en el análisis de las políticas.

Al respecto, Emerich y Favela señalan en un texto que analiza el sexenio de Salinas que los representantes del sindicalismo oficial fueron los aliados elegidos por Carlos Salinas para firmar los pactos desde 1987, ante la aceptación, conformidad o pasividad de la base obrera. Muchos de ellos fueron apoyados o francamente impuestos por el gobierno, ante la pasividad de los trabajadores, como la secretaria general de los maestros o el líder de los petroleros después del encarcelamiento de Joaquín Hernández Galicia. Las centrales obreras estaban además, anquilosada en sus prácticas políticas, eran ineficaces ante las demandas de su base social frente a la crisis económica, y, por último, divididas ante las elecciones de 1988, por lo que la alta jerarquía del sindicalismo oficialista llegó debilitada al sexenio de Carlos Salinas y fue tratada con rudeza."⁵

2) En relación con la política de desincorporación la estrategia seguida tuvo un carácter no competitivo, excluyente y, además discrecional, poco transparente e irresponsable en el sentido de la no rendición de cuentas en el que se tomaron las decisiones. Al no deber su legitimidad a los electores, el gobierno benefició discrecionalmente a un grupo de empresarios mediante la privatización de

⁵ Gustavo Emerich y Alejandro Favela (coord.), "México: el tren de la modernidad (un análisis del sexenio de Salinas)" México, *Revista de la UAM-I*, diciembre 1995, p. 253.

empresas (bancos, carreteras, teléfonos) sin responsabilizarse de las consecuencias políticas y los costos sociales que tal actitud acarrearía.

Cabe citar a un militante del Partido Acción Nacional que en abril de 1995, cuando la crisis económica había colapsado al sistema financiero, señalaba:⁶

El hecho de que un buen número de bancos se encuentre en graves problemas de capitalización, hace que muchos de los prejuicios tradicionalmente existentes sobre la responsabilidad social del banquero se confirmen, en condiciones que hacen difícil suponer que habrá confianza en este grupo social, que ha tenido que recurrir una vez más a solicitar apoyo al gobierno para enfrentar la crisis.

Conviene recordar además —agrega Soriano— que una de las últimas acciones de la administración Salinas se desarrolló precisamente contra uno de los bancos que sus funcionarios ayudaron a constituir (Banco Unión), con lo que se confirmaron muchas de las sospechas sobre la poca responsabilidad con que se ejecutó el proceso de desincorporación bancaria.

Otro testimonio de la discrecionalidad con que se manejó la "venta" de los bancos, es el de Manuel Espinosa Yglesias, antiguo dueño de Bancomer antes de la estatización bancaria Impuesta por José López Portillo. Con la reserva de subjetividad que pueden contener sus afirmaciones, éstas son, no obstante, ilustrativas de la forma en que se llevó a cabo el proceso. Al respecto dice:

"Hay quienes incluyen entre los logros de la administración salinista el haber adelgazado al estado, privatizando industrias y empresas que nunca deberían haber formado parte de la administración pública. El propósito sin

⁶ Rodolfo Soriano Núñez, "Escenarios de la Crisis en México", *Bien Común y Gobierno*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, AC, abril de 1995, p. 10

duda era loable, mas fue llevado al cabo de manera tan arbitraria, pensando sólo en las ganancias inmediatas que obtendría el gobierno, que en lugar de ser benéfico, resultó perjudicial.”⁷

Después de hacer un recuento minucioso de los procedimientos y prácticas del proceso de privatización bancaria, sobre todo en relación con Bancomer, concluye:

“En los años por venir, cuando llegue a hacerse un balance objetivo de la manera en que el presidente Carlos Salinas dirigió la economía nacional, no tengo duda alguna de que así como habrá de cargársele a su cuenta la crisis de 1995 –agravada, es cierto, por un error del primer secretario de Hacienda del presidente Zedillo-, también tendrá que atribuírsele a él la crisis bancaria que obligó a emprender el rescate de los bancos.

“El defecto de fondo del régimen salinista no difiere del que puede advertirse en las administraciones anteriores: mientras nuestros presidentes sigan sin estar sujetos a la ley y el Congreso y los tribunales sigan creyendo que su deber fundamental es convalidar los caprichos del jefe del Ejecutivo, nuestro país sólo conseguirá seguir avanzando de crisis en crisis y de tragedia en tragedia.”⁸

3) En relación con las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio, es importante destacar dos aspectos de particular interés: el primero es la revisión respecto a las disposiciones jurídicas que determinan quiénes y en qué condiciones participaron los responsables de los acuerdos comerciales internacionales, lo que define la arena de poder y la dinámica que genera para

⁷ Manuel Espinosa Iglesias, *Bancomer Logro y destrucción de un ideal*, México, ed. Planeta, 2000, p. 196

⁸ *Ibidem.* p. 209

dirimir los conflictos entre los sectores sociales directamente involucrados en una política.⁹

El segundo aspecto se refiere al significado que la firma del acuerdo ha tenido en materia de los derechos humanos, de ecología y en las condiciones laborales y de seguridad social.

En relación con el primer asunto, el artículo 89 de la Constitución Mexicana faculta al presidente de la República para "dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, los que son ratificados por el Senado, siempre que se respeten los principios normativos que la Constitución señala". Según los mismos preceptos constitucionales, al Senado le corresponde "analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el titular de la secretaría correspondiente rindan al Congreso; además de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión."

Ello tiene implicaciones concretas en la forma en que el asunto se incorporó a la agenda gubernamental, toda vez que fue responsabilidad exclusiva del Presidente de la República, lo que le confiere un alto grado de discrecionalidad, a lo que hay que agregar la subordinación que el Congreso tenía entonces con respecto al poder Ejecutivo. El resultado fue que la negociación se realizó a "puerta cerrada" entre los representantes del Poder Ejecutivo y las cúpulas empresariales, pues los obreros no estuvieron representados.

El resultado fue que la firma del Tratado no contempló una legislación común en materia de higiene, seguridad social y ecología semejante a la de los Estados Unidos, a pesar de que las presiones de las centrales obreras norteamericanas

⁹ Ma. Carmen Roqueñil I., "El tratado de libre comercio y los obstáculos legislativos", en *Revista Estudios Políticos*, Tercera Época, enero-marzo, México, CCP-FCPYS-UNAM, 1991, pp. 195-197

más importantes, así como de otras organizaciones sociales. Xelhuantzi afirma en su libro sindicalismo Internacional, que la CTM se negó a presionar al gobierno mexicano en este aspecto, a pesar de la solicitud por parte de la AFL. La CTM tenía la representación monopólica de los sindicatos mexicanos ante los organismos Internacionales, que se negaban a reconocer ningún otro sindicato mexicano. Esto rompió las relaciones entre las representaciones sindicales de ambos países y marcó el fin de una era en el sindicalismo mexicano en el ámbito Internacional.

4) En relación con las modificaciones a la Constitución baste recordar la subordinación del Congreso al Poder Ejecutivo, lo que permitió que las múltiples reformas en prácticamente todos los ejes estructurales del cuerpo jurídico supremo, fueran producto de la voluntad del Ejecutivo y no de un debate incluyente de todas las fuerzas políticas representadas en el Legislativo. Sencillamente porque Congreso no era un cuerpo representativo.

Las consecuencias

De conformidad con los postulados del esquema de Lowi, las políticas de ajuste y los pactos son, por sus implicaciones políticas de carácter redistributivo. Sin embargo, esta redistribución amplió la brecha en la ya desigual distribución del ingreso y las diferencias entre las clases. Fue una redistribución de carácter regresivo. La depresión económica, la dolarización de la economía en su modalidad de fuga de capitales, la disminución de los salarios reales y el aumento del desempleo fueron consecuencias comunes en casi todos los países de la región latinoamericana en que se aplicaron los dictados de las instituciones financieras de Washington. México no fue la excepción.¹⁰

¹⁰ Según Guillermo O'Donnell en su citado trabajo, los únicos países que no sufrieron una acentuación en la desigualdad distributiva de la riqueza fueron Uruguay y Costa Rica y, afirma, son también los únicos países en que impera el Estado de Derecho.

La adopción de un modelo económico liberal a partir de 1982 permitió sanear las finanzas públicas y reconquistar la confianza externa. Estas reformas consiguieron resultados positivos en los indicadores macroeconómicos más importantes, tales como la disminución de los índices inflacionarios, que cayó de 98.8 a 7.1; la reducción del déficit financiero público del 7.3% a un superávit de 2.0% del PIB; el crecimiento económico que pasó de -6 a 4.4; y la diversificación de las exportaciones, que se expresa en la disminución de las exportaciones petroleras como proporción del total exportado al pasar de 73.7 al 21.1 por ciento en el lapso comprendido entre 1982 y 1994.¹¹ Se presumía, estas transformaciones darían impulso al desarrollo y bienestar social.

Todos los instrumentos de política económica se alinearon y subordinaron a un manejo estricto y centralizado para alcanzar los objetivos enunciados y se generaron los pactos necesarios con las centrales obreras históricas y las cámaras empresariales.

El énfasis en mantener los equilibrios macroeconómicos en materia de inflación y equilibrio presupuestal y en atraer la inversión extranjera hacia el desarrollo de la maquila, determinaron una política de contención salarial, flexibilización laboral, el ejercicio discrecional y parcial de la justicia laboral y el mantenimiento del control corporativo de los trabajadores asalariados.

Las administraciones tecnocráticas han operado con un doble estándar: liberación y apoyo total e irrestricto a la inversión extranjera y a los grandes grupos empresariales mexicanos y contención y restricciones en el ejercicio de sus libertades y el respeto a sus derechos humanos de millones de trabajadores asalariados y productores medianos y pequeños. Operó con absoluta impunidad en delitos en materia económica cometidos por grandes empresarios, banqueros y

¹¹ Excluye las exportaciones de las industrias maquiladoras. Véase Ricardo Samaniego Breach, *op.cit.* cuadro p. 55

funcionarios públicos que se enriquecieron y vieron beneficiados por las políticas de privatización.

Como consecuencia, la gran mayoría de la población ha tenido que cargar con los costos y asumir enormes sacrificios. Más aún, el cambio de la elite política dentro del PRI ha arrastrado al partido a un desgarramiento interno y una crisis de la que todavía no se recupera y que dificulta lograr consensos entre la dirigencia partidista y sectores que tradicionalmente han sido beneficiados por el patrimonialismo.

Finalmente, a pesar de los penosos sacrificios realizados por los sectores medios y bajos de la población, hacia finales de 1994, la economía mexicana sufrió otra crisis de mayor proporción que la de doce años atrás, que se expresó en los indicadores macroeconómicos arriba señalados: la inflación se disparó de 7.1% en 1994 a 52% en 1995 y el Producto Interno Bruto de 4.4% de crecimiento en 1994 se desplomó a menos 6.2% en 1995.

Ello repercutió en el colapso del sistema financiero y crediticio y el retiro de las inversiones extranjeras, que opacaron la euforia y optimismo de los años anteriores, lo que generó una creciente preocupación por la consolidación de las reformas y el mantenimiento del crecimiento en el largo plazo, debido a la elevada desigualdad en el ingreso, la baja productividad y competitividad en el ámbito internacional y, lo más importante, un severo cuestionamiento sobre la eficacia de las Instituciones públicas.

Sumario y conclusiones

Es evidente que no basta con tener indicadores macroeconómicos adecuados y que tanto la apertura comercial como la inversión extranjera han alcanzado un

límite o son factores volátiles y poco confiables. Se han planteado una serie de reformas "de segunda generación" en materia fiscal, financiera, energética, laboral y de seguridad social, así como una revisión a las políticas social y agropecuaria y al Tratado de Libre Comercio con el propósito de aumentar la competitividad de la economía, modificar los índices de distribución del ingreso, atacar la pobreza, aumentar los niveles de bienestar, elevar los índices de empleo tanto cuantitativa como cualitativamente, y proteger el medio ambiente. A la fecha, estas reformas aún no logran cristalizar por los desacuerdos entre los actores políticos involucrados en términos de su definición y alcance.

Esta estrategia parte de los siguientes supuestos:

a) Las instituciones, asignan y protegen los derechos de los agentes económicos y, en tal virtud, generan los incentivos bajo los cuales los agentes económicos operan.

b) Cuanto mejor asignados y protegidos los derechos, más bajos serán los costos de la transacción. Por lo tanto, las instituciones determinan cuán costoso es el intercambio y cuanto más costoso sea intercambiar más limitada será la extensión del mercado y las posibilidades de crecimiento.

c) Existen marcos institucionales que tienden a favorecer el funcionamiento de los mercados y economías con marcos institucionales que tienden más bien a restringir los mercados.

d) La función de hacer cumplir las reglas es fundamentalmente responsabilidad del sistema judicial en una sociedad moderna, toda vez que éste es el que, en última instancia, asigna y protege los derechos de los agentes económicos.

En consecuencia, la reforma judicial debe considerarse prioritaria dentro de un programa de reformas institucionales. Dado el papel que el sistema judicial tiene como último recurso en la definición de los derechos de los agentes, si este sistema no funciona adecuadamente, el marco institucional en conjunto se verá muy debilitado. De la misma manera, reformas que pretendan mejorar otros aspectos del marco institucional (como por ejemplo las desregulaciones, la eliminación de restricciones en la contratación, etc.) tendrán un efecto disminuido si el sistema judicial no funciona adecuadamente.²

México, IJ, UNAM, 1996, p. 161. Véase también Hugo Eyzaguirre, *Instituciones y desarrollo económico: Reforma judicial en América Latina* Washington, D.C., BID, 1996

² Koldo Echevarria Ariznabarreta, *Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica*, Banco Interamericano de Desarrollo, Seminario sobre nuevas estrategias en cooperación y desarrollo. Hacia

La postura de O'Donnell³ a este respecto, y con la cual coincido, es que este tipo de justificación del Imperio de la ley puede generar una gran diferencia en términos de la naturaleza de políticas públicas que se elaboren. En particular, se corre el riesgo de que las reformas legales y judiciales (y el financiamiento destinado a apoyarlas) estén orientados de manera preeminente hacia los intereses de los sectores dominantes, con el propósito de promover la inversión, pero tienden a producir un "desarrollo dual del sistema de justicia" centrado en aquellos aspectos "que conciernen a los sectores modernos de la elite económica para apoyar políticas industriales, comerciales o financieras, mientras otras áreas de la práctica legal y de acceso a la justicia permanecen sin modificaciones, con altos grados de corrupción y con recursos e infraestructura insuficiente." En sociedades en las que privan niveles profundos de desigualdad, estas tendencias pueden muy bien reforzar la exclusión del Imperio de la ley de una buena parte de la población, mientras acentúan las ventajas de las que disfrutaban los sectores privilegiados, mediante leyes y tribunales reformados en favor de sus intereses directos.

El eje conductor de la reforma judicial debe centrarse en que su aplicación esté dirigida a todos los individuos, incluyendo a quienes no están ligados directamente a la inversión privada.

La reforma judicial de 1987

En 1987, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se llevó a cabo un primer intento de "transición" jurídica, el cual es el antecedente de las reformas propuestas por Ernesto Zedillo y aprobadas por el Congreso en diciembre de 1994 y agosto de 1996. Este consistió en 1) la transferencia a los Tribunales Colegiados

una agenda comprensiva para el desarrollo, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander, 27 al 31 de agosto del 2001, mimeo

³ Guillermo O'Donnell, *op. cit.* pp. 28-29

de Circuito de la decisión última de los amparos de legalidad, cuyo propósito era liberar a la Suprema Corte de estas tareas, lo que le permitió intervenir más directamente en la definición de cuestiones constitucionales sustantivas y, de esta manera, ejercer mayor influencia en la vida pública.⁴ Adicionalmente, la reforma le otorgó a la Suprema Corte de Justicia mayores facultades de gobierno y administración, como la posibilidad de crear tribunales y juzgados. Esta atribución permitió que dichos organismos aumentaran su número a partir de los años ochenta y noventa.⁵

Otro cambio significativo en la Constitución federal consistió en el establecimiento de bases para los tribunales locales y garantías judiciales para sus integrantes con el propósito de garantizar la independencia de jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones. Entre ellas, se puede mencionar la creación de la carrera judicial, mediante el establecimiento de criterios de mérito para el nombramiento y promoción de los miembros del Poder Judicial y el principio de inamovilidad para los magistrados locales.⁶

Por último, la reforma de 1987 sentó el primer antecedente de judicialización en materia político electoral, mediante la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, que fue modificada en la reforma zedillista de 1996 al instituirse el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴ Héctor Fix-Fierro, "Poder Judicial" en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (ed.) *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, IJ, 2000, p. 207

⁵ Los juzgados de distrito aumentaron de 92 en 1980 a 217 en el 2000; los tribunales colegiados de circuito de 21 a 138 y los tribunales unitarios de circuito de 12 a 56, en esos mismos años. Véase, Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón, "Cambio jurídico y autonomía del derecho" en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero, *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, UNAM, IJ, 2002, p. 112.

⁶ En la nota 116 del citado capítulo "Poder Judicial", Fix-Fierro aclara "esta disposición parece que ha sido eludida en los Estados, porque los magistrados simplemente no son reelectos o ratificados. La Suprema Corte de Justicia otorgó muy recientemente un amparo a un ex magistrado del Estado de Michoacán, quien había ocupado el cargo durante más de diez años, sin ser ratificado, hasta que se nombró a otra persona para ocupar su puesto. La Corte consideró que había sido ratificado tácitamente y adquirido la condición de inamovible". Esta cita refleja las disparidades y roces entre el ámbito federal y el local en el avance hacia una institucionalidad jurídica política más democrática. p. 208

La reforma del Poder Judicial de 1994-1996

En medio de una crisis fenomenal derivada del "error de diciembre" de 1994, Ernesto Zedillo presentó una iniciativa de ley para transformar el Poder Judicial. El proceso de reformas del Poder Judicial de 1994 y 1996 tuvo la misma orientación lógica que su antecesora. En primer lugar, acentuó la ampliación y especialización de las facultades atribuidas a los órganos judiciales a través de la parcial transformación de la Suprema Corte de Justicia en un órgano con características y funciones muy parecidas a las de un tribunal constitucional. Éstas se instrumentaron mediante la ampliación de sus atribuciones en materia de constitucionalidad en relación con la reforma de 1987; la reducción del número de magistrados de 26 a 11; la creación de ramas jurisdiccionales nuevas, como la contencioso-administrativa, la agraria y la propia electoral; la eliminación de algunas de las causas de improcedencia del juicio de amparo⁷; el aumento del número de tribunales de circuito y de juzgados de distrito, así como la provisión de mayores recursos presupuestales del Poder Judicial federal y de la mayoría de los poderes judiciales en las entidades federativas.⁸

En segundo lugar, la reforma se orientó hacia una mayor autonomía de las instituciones judiciales mediante la modificación de los requisitos y procedimientos para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte y los magistrados de los Tribunales Superiores y Supremos Tribunales de Justicia en un buen número de entidades federativas;⁹ la profesionalización y tecnificación de las funciones judiciales mediante el establecimiento de la carrera judicial formal; y la creación del Consejo de la Judicatura en el Poder Judicial de la Federación y en los

⁷ Como la que impedía, la impugnación de las resoluciones que revocaban las autorizaciones a particulares para impartir educación, Véase Héctor Fix-Fierro y Sergio López Ayllón, "Cambio Jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México", en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, IJ, UNAM, 2002, p. 111

⁸ *Ibid.*

⁹ En 2001, 24 estados contaban con el examen de oposición como procedimiento para nombrar dichos funcionarios. Véase Hugo A. Concha Cantú y José A. Caballero Juárez, "La reforma judicial en las entidades federativas" en José Ma. Serna de la Garza...*op. cit.* 278

poderes judiciales de gran parte de las entidades federativas, encargados de la administración de la carrera judicial y de los propios tribunales.

La reforma de 1996 también significó la posibilidad de que la Suprema Corte examinara la inconstitucionalidad de las leyes electorales y la creación de dos nuevas garantías constitucionales en materia electoral: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, que se refiere a la revisión por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de las sentencias de las autoridades electorales de los estados, con lo que estos últimos pierden autonomía en esta materia.¹⁰

Los cambios mencionados han tenido como consecuencia una clara tendencia a la creciente importancia y diversificación del tipo de asuntos que llegan a los tribunales, en especial, a la Suprema Corte de Justicia. La relevancia política y social se refleja en la resonancia que han tenido algunos asuntos en la opinión pública, como por ejemplo, el juicio contra los presuntos autores de los homicidios en el caso de la matanza de Aguas Blancas, o las declaraciones de inconstitucionalidad y los amparos concedidos por jueces federales a favor de particulares en cuestiones tributarias, que han frenado la injerencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo federal para elevar el cobro de impuestos.

Todo ello significa que los tribunales se han convertido paulatinamente en arenas efectivas de resolución de conflictos y en instancias de arbitraje último en muchos de ellos, amén de haber adquirido una visibilidad y presencia pública notoria que obliga a que adopten un funcionamiento más transparente y público, en particular la Suprema Corte de Justicia.

¹⁰ Héctor Fix- Fierro, "Poder Judicial" en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.) *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, IJ, 2000, p. 207

Agenda pendiente en el ámbito judicial

En suma, las reformas de 1994-1996 fortalecieron al Poder Judicial al dotarlo de mayor independencia y autonomía, frente al poder ejecutivo y lograr con ello un diseño institucional más acorde con los cánones democráticos de división de poderes. Quedan, sin embargo, algunos asuntos por resolver: por ejemplo, las contra-reformas del artículo 94 de la Constitución en 1999, eliminaron la autonomía del Consejo y lo convirtieron en un órgano subordinado que debilita su función de control. Asimismo, un número importante de tribunales administrativos aún opera fuera del Poder Judicial de la Federación. Como resultado, el Ejecutivo federal asume facultades materialmente jurisdiccionales que le permiten intervenir en la impartición de justicia en las materias laboral, agraria, contenciosa administrativa, de adolescente en conflicto con la ley y penitenciaria.

A pesar de las reformas del Poder Judicial que llevó a cabo la administración de justicia con el propósito de fortalecer y ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia, el panorama sobre el funcionamiento operativo del área de procuración, impartición y administración de justicia ordinaria es mucho más sombrío. Se ha señalado en diversas ocasiones tanto en foros académicos como en los medios de comunicación que el sistema judicial tiene un pobre desempeño que se caracteriza por la ineficiencia e inequidad de los procesos judiciales medida en términos del tiempo, el costo y la eficacia. El diagnóstico es que los procesos civiles y penales son lentos y costosos, de acceso difícil y complejo y de resoluciones inciertas. El sistema tiene rasgos de arbitrariedad, exclusión e inequidad.

El último diagnóstico presentado el 9 de diciembre de 2003 por el representante de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos

Humanos en México (ACNUDH) señala los siguientes puntos en materia de procuración e impartición de justicia.¹¹

La ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen son responsables de la comisión de un delito. Al mismo tiempo, esta carencia permite que se pueda enjuiciar a las personas por motivos políticos, con sólo atribuirles delitos ordinarios.

Asimismo, la legislación procedimental de México, así como de la mayoría de los países de América latina, ostentan un carácter mixto: una normativa referida a lo penal fuertemente inquisitiva y una relativa a lo civil predominantemente dispositiva, pero con muchos caracteres propios del sistema inquisitivo.

Los artículos 14, 16, 19 y 20 de la Constitución Política establecen las garantías para asegurar el derecho a un proceso debido. Sin embargo, existen obstáculos institucionales que han impedido el pleno goce de un proceso debido que se manifiestan, en principio, en la necesidad de promulgar una ley reglamentaria de garantías individuales o derechos humanos que, con el carácter de norma general, se aplique a las legislaciones federal y estatales y garantice así, en todas ellas, el proceso debido. Dicha ley general también legislaría para las fases de investigación e instrucción de los delitos para que no sea el ministerio público (MP) la entidad encargada de investigar e instruir. Conjuntamente, resulta necesario reforzar la autonomía e independencia de las procuradurías, desde las federales hasta las locales, para limitar sus facultades a aquellas consistentes con su mandato. Esta ley reglamentaria establecería las bases para lograr los siguientes objetivos:

¹¹ Anders Kompass (coord.), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, ACNUDH, 2003, 224 pp. Este diagnóstico forma parte del Acuerdo de cooperación técnica que se firmó en diciembre de 2000 por el gobierno de México y la OACNUDH y recoge las preocupaciones ya vertidas en otros documentos por la CNDH y otros organismos públicos de derechos humanos y consultores expertos tanto de ONGs como académicos, etc.

- **Sistema penal acusatorio** para que tanto el inculpado como la víctima del delito, quien en este caso está representada por el MP, tengan una equidad procesal tal que permita que sea el juez quien decida la sujeción a proceso de un inculpado y, en su caso, el sentido de la sentencia, sobre la base de los medios probatorios aportados por las partes, mismos que deben tener un valor igual. Adicionalmente, un sistema acusatorio implica el establecimiento de juicios orales, públicos, concentrados y adversariales.¹²
- **Respeto a los derechos humanos.** Evitar la incomunicación, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esto podría lograrse mediante la existencia de normas legales en las que se establezca y garantice que la autoridad que custodie a la persona detenida no sea la misma que investiga. Además es fundamental el desarrollo de las técnicas de investigación de los delitos. La creación de un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas y de una norma que obligue expresamente a establecer la cadena de custodia y la necesidad de peritos especializados.
- **Protección para la libertad personal.** Aunque las denuncias por tortura, malos tratos y otros abusos han disminuido, las quejas por detenciones arbitrarias continúan dándose, especialmente en delitos de narcotráfico.
- **Reconocimiento de inocencia.** La reglamentación de este derecho es aún insuficiente e inadecuada.
- **Eliminación de los vestigios del monopolio de la acción penal.** La acción penal debe ser un derecho para los particulares y un deber para los órganos del Estado. Con la adición al artículo 21 constitucional, aprobada en

¹² Se puede llamar acusatorio a todo sistema procesal que concibe al juez como un sujeto pasivo rígidamente separado de las partes y al juicio como una contienda entre iguales iniciada por la acusación, a la que compete la carga de la prueba, enfrentada a la defensa en un juicio contradictorio, oral y público y resuelta por el juez a su libre convicción. A la inversa, se llama inquisitivo a todo sistema procesal donde el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de las pruebas, llegándose al juicio después de una instrucción escrita y secreta de la que están excluidos o, en cualquier caso, limitados la contradicción y los derechos de la defensa." Ver supra. "El debido proceso" de este trabajo; Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón*, Madrid, de Trotta, quinta edición, 2001, p. 564.

1993, que establece controles jurisdiccionales ante el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, se superó el "monopolio de la acción penal" pese a ello, el sistema jurídico obliga a todos los denunciantes y ofendidos a recorrer tortuosos procedimientos ante el ministerio público si quiere que su caso llegue al conocimiento del juez.

- **Autonomía del ministerio público.** La independencia y autonomía del MP son indispensables para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, así como una forma de evitar la incorporación de criterios políticos en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia. Sin embargo, este sólo resultaría conveniente si se adopta un sistema procesal de corte acusatorio que imponga controles adecuados sobre la actividad cotidiana del MP.

- **Regulación de la abogacía.** Establecer normas jurídicas y criterios uniformes del ejercicio profesional del derecho, así como un código deontológico único para el ejercicio de la profesión y crear una institución pública autónoma que cuente con un órgano facultado para supervisar estos criterios y principios y que pueda imponer sanciones a los abogados que incurran en conductas contrarias a la ética profesional. En el Consejo deberían participar representantes de las asociaciones profesionales. Para denunciar las conductas irregulares de los litigantes se sugiere crear en cada tribunal el cargo de "Abogado del Tribunal" especialmente encargado de llevar a cabo esta función.

- **Fortalecimiento de la defensoría pública.** En general en las entidades federativas las defensorías funcionan de manera muy deficiente. Cuentan con muy poca personal, extraordinariamente mal pagado y con excesivas cargas de trabajo. Se puede afirmar que la mayoría de la gente pobre que se ve obligada a recurrir a la defensoría de oficio, no tiene defensa en un juicio penal. La solución para estos problemas sería propiciar un sistema de concertaciones entre el Ejecutivo federal y los gobiernos de las entidades federativas, con el objeto de hacer homogéneo el servicio de defensoría pública en todo el país e

Igualarlo, desde el punto de vista financiero y organizativo al MP, de modo que el representante social y de la víctima se encuentre ante el Juez en las mismas condiciones que el representante de la persona procesada.

- **Modificación de los supuestos que rigen la prisión preventiva.** La adopción de un sistema acusatorio sin reducir los supuestos de prisión preventiva causaría efectos contraproducentes, dado que en un sistema de tipo acusatorio se parte de la premisa de reducir la etapa pre-procesal (averiguación previa) para ampliar la fase jurisdiccional. Por lo tanto, si no se reducen los supuestos de prisión preventiva, el resultado de un cambio en el sentido señalado sería de un mayor número de personas encarceladas.
- **Derechos de las víctimas del delito.** Se debe dar a las víctimas del delito u ofendidos la posibilidad de entablar acciones penales independientemente del MP. Igualmente se propone respetar el derecho de la coadyuvancia que poseen los familiares de las víctimas u ofendidos, sin que esto implique transferirles la carga de la prueba.
- **Servicios periciales.** Los servicios periciales de los estados se encuentran generalmente dentro de la estructura orgánica de las instancias de procuración de justicia, mientras que los servicios médicos forenses dependen, en algunos casos del Poder Judicial local. Es preciso que estos sean confiables e imparciales y ser igualmente accesibles para todos los que lo necesiten, especialmente en los juicios penales.

Seguridad Pública

Al lado del concepto de seguridad pública se ha desarrollado también, especialmente en el ámbito de la intervención humanitaria, la noción de seguridad

humana¹³, aplicable a la seguridad pública en cuanto ésta debe colocar a la persona y a los derechos humanos como eje central de su acción.

La seguridad humana permite superar el tema de la seguridad como un asunto meramente policial y vincularlo a la redefinición del papel del Estado como sujeto obligado a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

La inseguridad pública se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la población. A pesar de las relaciones existentes entre pobreza y marginalidad por un lado, y delincuencia por el otro, el tema de la seguridad pública debe abordarse desde la perspectiva de un servicio público que le compete prestar a los gobiernos como una de las tareas fundamentales.

En los últimos tiempos se ha generalizado el empleo del concepto de ciudadanía de la seguridad pública. Por ello se puede entender que la sociedad organizada realice directamente tareas de seguridad en un pretendido ejercicio de democracia directa, más ésta es una idea inaplicable porque se trata de funciones indelegables. Pero si por ciudadanía se entiende escrutinio público, control, participación y cooperación de los ciudadanos en los servicios de seguridad, ello evidentemente se inscribe en un horizonte democrático. De ahí que sea más apropiado utilizar la expresión democratizar la seguridad pública.

Incluir la justicia penal como parte del sistema de seguridad pública tergiversa y desvanece las distinciones que deben existir entre ambas e incide en la relación existente entre división de poderes. Bajo este enfoque, los poderes judiciales llegan a reducirse al nivel de departamentos administrativos responsables de dictar sentencias, y en las posibles sentencias condenatorias, pues de otro modo se considera que no están contribuyendo a la seguridad pública.

¹³ *Freedom from fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*, Department of Foreign Affairs and International Trade, oct. 2001; *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission On Intervention and State Sovereignty, Dec. de 2001

Esta distorsión se presenta también en el caso del sistema penitenciario donde se violenta la división de poderes al incluirlo dentro del campo de la seguridad y no de la justicia (Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

A partir de la creación del SNSP la seguridad pública se concibe como una cadena que abarca: la prevención del delito, la impartición de justicia, la administración de justicia y la rehabilitación de conductas antisociales.

La ACNUDH propone en su diagnóstico las siguientes reestructuraciones normativas:

- **Modificar la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública** para excluir de dicho sistema la procuración de justicia y la ejecución de sentencias penales por cuanto éstas son instituciones que pertenecen al sistema de justicia penal y no al ámbito de la seguridad pública.
- **Preservar la división constitucional entre la Investigación de los delitos y la función preventiva de los mismos**, de manera que la policía investigadora no se dedique a prevenir los ilícitos y la preventiva no realice funciones de investigación de los mismos, sin perjuicio de la coordinación entre el MP y la seguridad pública.
- **Rediseñar igualmente el Sistema Nacional de Seguridad Pública** a efecto de que no se considere la procuración de justicia como parte de la seguridad pública, sino del sistema de justicia.
- **Promover las reformas constitucionales** para que el Sistema de Seguridad Pública se rija por el principio de subsidiariedad.

Existen otras propuestas que señalan:

- **Subordinar el concepto de seguridad pública al de seguridad humana**, en el sentido de que el objetivo último de la actividad del Estado es la protección de la persona.
- **Instituir parámetros tanto cuantitativos como cualitativos para evaluar la eficacia y eficiencia de los servidores de seguridad pública**, a efecto de transparentar los sistemas y prácticas de información de los cuerpos policíacos y mejorar la percepción pública de los mismos. La evaluación de los resultados, la identificación de patrones específicos entre los elementos policíacos que requieran atención permitiría evitar conductas inapropiadas, entre otros.
- **Establecer un programa de observación civil sobre actividades policiales cotidianas**. Este serviría para regular el ejercicio discrecional en la actuación de los policías así como para ejercer un control (o escrutinio) sistemático, tanto institucional como social sobre las funciones de seguridad pública.
- **Instrumentar registros confiables** para evitar la contratación de ex agentes o personas provenientes de otros servicios policiales, de las policías federales o de diversos estados y municipios de la República que no hayan cumplido adecuadamente sus funciones.

La reforma política de 1996

Desde que se hiciera oficial la modernización económica, se alzaron algunas voces que señalaban que tales cambios no eran suficientes para lograr el desarrollo económico y el bienestar de la población; que la reforma del Estado debería extenderse a los otros poderes y atender los reclamos de democratización.

Después de varias reformas anteriores que habían dejado insatisfechas a las principales fuerzas políticas del momento, los temas más recurrentes expresados

por líderes de opinión y grupos políticos en torno al sistema político fueron finalmente retomadas y plasmadas en la reforma al sistema político electoral de 1996.

La última reforma electoral es la historia de un proceso que abarca casi dos años, de 1994 a 1996 en que fue aprobada. Existe un acuerdo al suponer que el origen del proceso se puede ubicar en los meses previos a la elección presidencial del 1994 y es resultado del enrarecimiento del ambiente político y la inestabilidad social que se vivía, sobre todo, en esos dos últimos años. También resulta necesario destacar que el marco jurídico que sustentaría las elecciones no tenía las condiciones necesarias para garantizar a la sociedad elementos de credibilidad y de confianza que avalaran una elección presidencial y de renovación del Poder Legislativo.

Se puede dividir el proceso de negociación y aprobación de la reforma en dos periodos; el primero se puede ubicar hacia el segundo trimestre de 1994, en el cual el objetivo fue aprobar ciertos procedimientos electorales que permitieran sustentar legalmente el proceso electoral inmediato.

En mayo de 1994, fue aprobado un paquete de cambios constitucionales que se pusieron en práctica para la elección en cuestión. Uno de estos cambios fue la modificación de la figura de *consejero magistrado* a la de *consejero ciudadano*. La diferencia entre estas dos figuras radicó en el peso específico que se le dio a la condición de ciudadano -sin filiación partidista- y a la eliminación del derecho de voto de los partidos políticos en el Consejo General, así como en los consejos locales y distritales.

En este periodo previo a la elección se manejaron una serie de llamados a la unidad y al respeto a la voluntad ciudadana. Se publicaron un conjunto de documentos en los primeros meses del año, entre los que podemos citar "20

compromisos por la democracia", "*Compromiso por la paz, la democracia y la justicia*" firmado entre la mayoría de los partidos políticos y el presidente de la República y "*La hora de la democracia*" del Grupo San Ángel.

El segundo periodo se inicia una vez pasada la elección presidencial. En el último trimestre de 1994, se gestó una reorganización de actores sociales y políticos en torno a lo que serían los grupos negociadores de la reforma político electoral. El Poder Ejecutivo colocó el punto de la reforma en la agenda, mediante la convocatoria en esta materia desde la toma de posesión, invitación que fue secundada por los partidos políticos en el Acuerdo Político Nacional, firmado por los partidos con registro en enero de 1995. Este momento marca el inicio formal de la reforma en cuestión.

La reforma político electoral persiguió los siguientes objetivos:

- Contar con un marco jurídico regulatorio que garantice procesos electorales transparentes y confiables.
- Establecer dentro del código electoral los principios rectores del IFE, a saber: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
- Garantizar las condiciones de equidad en la competencia de los partidos políticos.

Asimismo, se plantearon dos cambios institucionales fundamentales para lograr estos objetivos:

- Eliminar del órgano electoral la injerencia en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo.
- Hacer parte del Poder Judicial al Tribunal Electoral Federal para que conozca de las acciones de inconstitucionalidad y resolución de conflictos post electorales.

De todos los documentos y señalamientos de los distintos actores, los temas de la agenda que, en común, postularon las diversas fuentes y fuerzas sociales y políticas fueron los siguientes:

- **Derechos políticos.** Garantías constitucionales; formas de participación ciudadana.
- **Órganos y autoridades electorales.** Autonomía; financiamiento del órgano electoral; calificación de elecciones; tribunal electoral; servicio profesional; mecanismos de nombramientos de las autoridades electorales.
- **Organización del proceso electoral.** Cédula de identidad; actualización del padrón electoral; geografía electoral; jornada electoral (documentación, escrutinio y cómputo de votos, publicación de resultados); observación electoral.
- **Competencia electoral.** Acceso a medios de comunicación (equidad); fuentes de financiamiento (reglas); duración de campañas; encuestas y conteos rápidos.
- **Régimen de partidos.** Registro y documentos de los partidos políticos y agrupaciones políticas; coaliciones; candidaturas comunes e independientes; formas de filiación a los partidos políticos.
- **Legalidad y representación.** Principios comunes de la legislación electoral federal y estatal.

Los términos más relevantes que se trataron en esta reforma fueron los de "desparcializar" y "ciudadanizar" al órgano electoral, haciendo del IFE un órgano autónomo e imparcial, donde fuera eliminada la presencia del poder ejecutivo.¹⁴ Como se puede observar, la agenda estaba nutrida de una serie de elementos que necesarios para que las elecciones en el país fueran legales y legítimas. Era indispensable elaborar código electoral, que sirviera de instrumento legal a partir

¹⁴ Pedro Aguirre, et. al., *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso.* p. 13

del cual actuar, con la participación y el consenso de la mayoría de las fuerzas políticas.

El proceso de negociación de esta reforma fue enriquecido con la participación de múltiples actores: el poder ejecutivo representado por funcionarios de la Secretaría de Gobernación, los partidos políticos, los legisladores electos, consejeros ciudadanos, intelectuales, académicos, analistas políticos, asociaciones de la sociedad civil, entre otros. Podemos observar que el marco de negociación fue muy amplio y sus frutos comenzaron a darse través de seminarios, foros, además de reuniones públicas y privadas.

Las negociaciones a lo largo de 1995 estuvieron llenas de altibajos debido a diferencias entre las posturas de los partidos políticos y los conflictos post electorales que tuvieron lugar.

A finales de ese año en el mes de octubre, se realizó el Seminario del Castillo de Chapultepec, organizado en mesas de trabajo que en enero de 1996 hicieron público un documento conocido como *"60 puntos para la reforma político electoral"*

La importancia de este documento radica en que fue resultado del trabajo en mesas de discusión integradas por todos los actores interesados en la reforma, partidos políticos, asociaciones, grupos sociales, académicos, etc. Las conclusiones fueron aceptadas por la amplia mayoría de éstos y su presentación dio pie a la propuesta de agenda final de los partidos políticos ante el Congreso.

La aprobación de la reforma político electoral fue histórica, hubo un total acuerdo de todas las fuerzas políticas en el ánimo de crear un marco jurídico que garantizaría el cambio a un sistema electoral plenamente competente, y con los mecanismos de ajuste que limitó la actuación de todo servidor del IFE a una sola acción, llevar a cabo elecciones libres, imparciales y legales.

Los resultados más relevantes de esta reforma se plantean a continuación:

- **Derechos políticos.** Se fusionó el tribunal electoral al Poder Judicial de la federación, otorgándole a éste las facultades de conocer sobre los asuntos de inconstitucionalidad, inconformidades de los partidos políticos o ciudadanos en contra de actos o resoluciones de la autoridad electoral y finalmente, calificar las elecciones presidenciales.
- **Sobre los derechos políticos de los ciudadanos** resalta que, por primera vez, se estableció de forma legal que el ciudadano debe de afiliarse libre y de manera individual a un partido político.
- **Órganos y autoridades electorales.** Se incluyeron como fines del IFE los de promoción del voto y coadyuvancia en la difusión de la cultura democrática.
- El IFE se regiría bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. En relación con los órganos electorales, se aprobó la desaparición de la dirección general.
- El presidente del consejo general del IFE lo nombraría la cámara de diputados y se estableció el que no tuviera antecedentes laborales inmediatos¹⁵ en cargos tales como los de secretario de gobernación, ni secretario de estado alguno, procurador, jefe de gobierno del DF, subsecretario u oficial mayor.
- Se aprobó la figura de consejeros electorales en lugar de la de consejeros ciudadanos, con una duración de 7 años en el encargo.
- Entre las atribuciones del consejo general se aprobó que éste designaría a los consejeros presidentes de los consejos locales y distritales¹⁶; asimismo, aprobaría a los consejeros electorales locales que estarían en funciones durante el proceso electoral.
- La facultad para la designación de los consejeros electorales distritales quedó conferida a los consejeros electorales locales.

¹⁵ A menos que se separe del cargo un año antes de la elección de consejeros electorales.

¹⁶ Mismos que en todo momento fungirán como vocales ejecutivos.

- Organización del proceso electoral. Respecto a la organización de las elecciones se determinaron una amplia serie de mecanismos y candados en todas las etapas que el proceso, desde la emisión de la credencial para votar hasta la calificación de la propia elección.
- Es importante señalar que al aprobar la reforma de la Constitución y del código electoral, los diputados determinaron que el consejo general tendría la capacidad de emitir, reglamentos, lineamientos y los documentos que juzgara convenientes para el buen desarrollo de las actividades del IFE y de las elecciones de que se tratase.
- Competencia electoral. En esta reforma se incluyeron diversas disposiciones para regular el acceso a los medios por parte de los partidos políticos, señalando así que el 30% del tiempo se repartiría equitativamente y el 70% de acuerdo a su fuerza electoral.
- Sobre el financiamiento a los partidos políticos, se aprobó que el financiamiento público prevalecería sobre el privado. La distribución del financiamiento se haría con el mismo criterio utilizado para la división de tiempo en los medios de comunicación. En el mismo sentido, se delimitaron las fuentes y medios de financiamiento privado quedando las siguientes: financiamiento pro militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.
- Régimen de partidos. Respecto a la conformación de la Cámara de Senadores del poder legislativo, en esta reforma se aprobó el principio de representación proporcional¹⁷.
- Se eliminó el registro condicionado y se incrementó el porcentaje de votación para conservación del registro de 1.5 a 2 %. Se regularon por primera vez la existencia de agrupaciones políticas, otorgándoles derechos, prerrogativas y obligaciones.

¹⁷ Se aprobó la designación de senadores por RP, ubicándolo en una sola circunscripción nacional en la que los partidos deben de registrar una lista de 32. La composición final de ésta cámara es 64 de mayoría relativa, 32 de representación proporcional y 32 de primera minoría.

- **Legalidad y representación.** En esta reforma se determinó que las legislaciones electorales locales deben de apegarse a los mismo principios que el órgano electoral federal. Al igual que todos los ordenamientos estatales y municipales, éstos deben de supeditarse a lo establecido en la carta magna y en los códigos y leyes federales.

El resultado de esta reforma electoral favoreció e impulsó la democracia electoral del país: En primer lugar, fue el resultado del consenso no sólo de las fuerzas políticas, sino de organizaciones civiles, académicos, intelectuales y todos los ciudadanos interesados en el tema que participaron en cada etapa de la negociación, toda vez que sus propuestas fueron retomadas por los legisladores en su propia agenda y de ahí derivó el prácticamente nuevo ordenamiento electoral.

Asimismo, se logró conformar un órgano electoral completamente ciudadano y autónomo de los poderes de la unión, supeditándose en todo momento a una relación estrictamente regulada en el Cofipe y la Constitución.

Por último, se brindaron las condiciones que ese momento político requería para la organización no sólo de la elección de 1997, sino de las dos siguientes que hemos tenido en nuestro país. Desde luego, quedaron temas pendientes en esa ocasión, y en los siguientes años se han generado nuevas condiciones que requieren de una nueva reforma en materia electoral. Sin embargo, hay que resaltar, también, que fue la última ocasión en la que, en materia electoral, fue aprobado un acuerdo de forma unánime en el seno de la Cámara de Diputados.

Agenda pendiente en el ámbito político.

Uno de los temas que resulta imprescindible promover y garantizar para la existencia de un verdadero régimen democrático es el relativo al derecho y

obligación política de rendir cuentas. Por parte de los ciudadanos, consiste en que éstos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, tanto a los del poder Ejecutivo como a los del Legislativo y el Judicial. En relación con las autoridades y servidores públicos, consiste en la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas.

Las elecciones libres son un requisito necesario pero insuficiente para una democracia. La rendición de cuentas va más allá de una cuestión reducida a lo financiero, monetario o económico, supone cualquier actividad frente a la cual exista una responsabilidad. A pesar de la aprobación por parte del Congreso de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y de la creación del órgano para hacerla operar, en nuestro país no existe una cultura de rendición de cuentas. Se requiere desarrollar los mecanismos y la información necesaria para realizar una evaluación sobre la eficacia y la eficiencia de los órganos del Estado. Se requiere un sistema de rendición de cuentas no sólo al interior de los órganos de gobierno, sino ante la ciudadanía, que es finalmente en quien radica la soberanía popular.

El acceso a la información por parte del gobierno requiere de varios tipos de acciones públicas: 1) educación a los servidores públicos y a la población acerca de las obligaciones y atribuciones de la función pública; 2) creación de un sistema de información de funciones y actividades concretas realizadas por los órganos de gobierno, incluidos tanto el Ejecutivo como el Legislativo y el Judicial, para que expliquen de qué manera están ejerciendo el presupuesto y las labores desempeñadas durante un determinado periodo de tiempo por cada una de sus áreas de competencia, así como de los órganos autónomos de gobierno como los organismos electorales, CNDH, etcétera; y 3) creación de mecanismos jurídicos sencillos y eficaces, principalmente en el interior de la República y los municipios, para que toda la población tenga posibilidades de reclamar cuando exista un desempeño inadecuado de las funciones públicas; y, finalmente, en estrecha

vinculación con lo anterior, se requiere mecanismos para sancionar de manera efectiva a los funcionarios que hayan faltado a sus obligaciones. La cultura de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos prosperará sólo si éstos perciben que existen mecanismos claros, simples y expeditos para hacer valer la ley.

Reformas en torno al Cofipe y al Instituto Federal Electoral

En vísperas de dejar sus cargos, siete consejeros electorales encabezados por el presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), José Woldenberg, presentaron una propuesta de reformas en materia electoral, entre las que destacan:

- La posibilidad de que ese organismo pudiera solicitar a la Secretaría de Hacienda auditorías sobre las empresas y transacciones relacionadas con partidos políticos. La propuesta se centró en el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora del IFE, confiéndole al organismo el acceso a la información resguardada bajo el secreto bancario.
- Propusieron la posibilidad de modificar las normas actuales referentes a las prerrogativas en radio y televisión y la compra de espacios comerciales para la promoción del voto. Los consejeros plantearon tres opciones: que todas las campañas se realizaran mediante los tiempos fiscales y del Estado, cancelando cualquier compra de anuncios en radio y televisión; una mezcla de espacios entre tiempos del Estado y la adquisición, por parte del IFE, para distribuirlos conforme a las fórmulas de equidad, y una tercera que combinaría tiempos fiscales, compra de espacios y adquisición independiente de los partidos.
- Modificaciones sustanciales para abatir los costos del financiamiento de las campañas de los partidos; la regulación de las precampañas y una mayor responsabilidad legal de los partidos que pierdan el registro, con el fin de

garantizar que los bienes adquiridos con dinero público sean retribuidos a la Federación.

- En cuanto al financiamiento público, a pesar de que existe el convencimiento de los beneficios de preservar este sistema como dominante, también existe la necesidad de abatir los costos.
- Se planteó la conveniencia de modificar las fórmulas utilizadas para asignar los recursos y estudiar la posibilidad de que las prerrogativas de los partidos sean fijadas como porcentaje del presupuesto, con el propósito de prever aquellos años de penurias económicas que impliquen la reducción del gasto general.
- Se propuso regular el tope de aportaciones de militantes, pues en Cofipe sólo lo fija para los simpatizantes. Asimismo, se planteó modificar el método para el otorgamiento del registro a partidos, para que sea solamente el personal del IFE el que se responsabilice de acreditar las asambleas de formación de un partido. Ligado con ello se planteó que un partido político que pierda el registro no pudiera volver a buscarlo en la siguiente elección, pues ello eliminaría la simulación.
- Se propuso la posibilidad de que el IFE pudiera promover controversias constitucionales ante el Poder Judicial de la Federación circunscritas a la defensa de su autonomía. Este punto sería extensivo a algunos temas como es el de la preeminencia y la facultad fundamental de la promoción de la ciudadanía para el voto y de la cultura democrática, lo cual sería una objetivo fundamental a perseguir.
- Otra propuesta fue la de establecer una vigencia de la credencial de elector.
- Finalmente, la propuesta incluyó la reconsideración del tema del voto de los mexicanos en el extranjero.

Por su parte, en el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, la ACNUDH ha propuesto una serie de reformas pendientes en materia

electoral con el fin de lograr un ejercicio efectivo de los derechos políticos de los ciudadanos. Entre éstos, se pueden destacar:

- Tipificar penalmente el delito de compra y coacción del voto.
- Dotar de mayores atribuciones al IFE para la investigación de delitos electorales.
- Acabar con los vacíos legales en materia de fiscalización de los gastos de campaña de agrupaciones y partidos políticos; concretamente, suprimir el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Revisar la fórmula de financiamiento a los partidos.
- Modificación del texto constitucional para convertir al IFE en sujeto activo de controversia constitucional en defensa de sus atribuciones y de su autonomía. En este sentido, otorgarle también facultades de investigación y apremio a empresas y personas físicas en el desahogo de quejas administrativas en materia electoral.
- Incluir el criterio de coordinación obligatoria entre el IFE y las autoridades electorales de las entidades federativas para efectos de fiscalización.
- Promover modificaciones legales para hacer concurrentes los procesos electorales que se realizan en un mismo año.
- Crear programas para reivindicar el carácter ciudadanizado, autónomo y profesional de la autoridad electoral. En el caso de las futuras renovaciones de las y los consejeros ciudadanos del IFE, se propone que la designación se realice atendiendo a la continuidad institucional, de modo que se reelija una tercera parte de los 9 consejeros/as y los 6 restantes provengan de la sociedad civil, no de funcionarios públicos electorales en funciones. La elección de los consejeros debe realizarse mediante un procedimiento público que incluya el registro de candidatos y candidatas y su comparecencia pública ante una comisión *ad hoc* de la Cámara de Diputados.
- Reforzar las facultades y autonomía del IFE y fortalecer el servicio profesional electoral.

- Fortalecer la imparcialidad de los consejeros electorales ciudadanos a todos los niveles a través de nuevas reglas para su designación. Una posible solución es reforzar el "diseño público" del entramado institucional para evitar sesgos evidentes. Se deben establecer mecanismos legales para que no sean los partidos al interior del Congreso los que designen a las y los consejeros electorales. El proceso de selección debe favorecer la representación ciudadana, de género y de las regiones del país.
- Establecer en el Cofipe un procedimiento adecuado para asegurar que los partidos que pierdan su registro reintegren el patrimonio adquirido con fondos públicos.
- Hacer efectivos los mecanismos de sanción para los partidos políticos que rebasen los topes de campaña.

En relación con el acceso a la contienda electoral el documento propone analizar los actuales requisitos de Ingreso al sistema de partidos y a las contiendas electorales, con el propósito de garantizar un libre acceso a las mismas por parte de grupos políticos y ciudadanos.

El documento de la ACNUDH propone una serie de reformas en torno a la vida interna de los partidos políticos para hacerla más democrática a través de la promulgación de una Ley de Partidos Políticos complementaria al Cofipe, que establezca los mecanismos adecuados para que las agrupaciones políticas nacionales y los partidos políticos rindan cuentas públicas de su quehacer cotidiano y del uso de los recursos públicos, y que facilite, promueva y amplíe los procesos de democratización al interior de los partidos políticos, garantizando los derechos de las y los militantes y de las y los ciudadanos. Adicionalmente propone reducir el excesivo financiamiento público a los partidos políticos, acortar los tiempos de las campañas y regular las precampañas, así como unificar los calendarios para las elecciones concurrentes.

Otras propuestas incluyen la reglamentación y el desarrollo de instrumentos políticos y administrativos para hacer efectivos los derechos constitucionales de petición y consulta y que se reconozcan expresamente: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, tanto en el nivel federal como en las normas jurídicas estatales y locales. El derecho al voto de las mexicanas y los mexicanos en el extranjero.

Por último, propone revisar los criterios para la compra de propaganda en radio y televisión en tiempos electorales; sancionar a los medios de comunicación que no ofrezcan coberturas equitativas a todos los candidatos y partidos políticos; y garantizar el derecho de réplica en igualdad de condiciones a todos los candidatos y partidos afectados por mensajes tendenciosos de información.

Sumario y conclusiones

En este capítulo se analizaron dos procesos de reforma emprendidas de manera paralela durante la administración de Ernesto Zedillo: la reforma del Poder Judicial y la reforma político electoral, así como la agenda pendiente en sendas materias. Cabe advertir que éstos son temas presentes y candentes en la agenda gubernamental. Por tanto, la finalidad de este capítulo no fue agotar el debate, sino insistir en la necesidad de transformar el régimen jurídico político, sustento del proceso de elaboración de políticas públicas.

Habría que señalar que el ámbito de la justicia se distingue tanto en su estudio como en su estructura en "justicia político-constitucional" y "justicia ordinaria". La justicia político constitucional en una perspectiva amplia contribuye a definir las relaciones generales del derecho con la política. Define no sólo algunos de los alcances y límites del ejercicio legítimo del poder, sino que también establece las condiciones de la permanencia y la institucionalización de los resultados.

La "justicia ordinaria" sería, en contraparte, la representada por los órganos judiciales que resuelven controversias entre particulares con base en leyes ordinarias. Algunos analistas han considerado que esta subárea de la justicia sólo conderne de manera indirecta una relación con la política. Sin embargo, puede decirse que toda la actividad de los órganos judiciales es política pues en la medida en que resuelven controversias, o aplican disposiciones jurídicas y, sobre todo, en la forma en que lo hacen, aunque sea entre particulares, ejercen un control que refuerza, modifica o anula las estructuras de poder en una sociedad. Es en primer sentido y ámbito donde se han realizado las principales transformaciones de las reformas analizadas, mientras que en el ámbito de la justicia ordinaria aún seguimos padeciendo los múltiples problemas derivados de su ineficiencia.

El proceso de reforma del Poder Judicial se originó con la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo al Congreso recién inaugurada su gestión. Los objetivos de ésta son acordes con la estrategia de desarrollo impulsada por los organismos financieros internacionales para América Latina, cuyos planteamientos centrales destacan la relación estrecha que existe entre el marco institucional de una economía y el buen funcionamiento de los mercados y señalan que el sistema judicial es el responsable fundamental de hacer cumplir las reglas del juego en una economía, ya que asignan y protegen los derechos de los agentes económicos.

Las reformas de 1994 y 1996 transformaron parcialmente la Suprema Corte de Justicia en un órgano similar a un Tribunal Constitucional. Fortalecieron al Poder Judicial al dotarlo de mayor independencia y autonomía frente al poder ejecutivo y hacerlo más acorde con los postulados de división de poderes del Estado democrático de derecho.

Las reformas al Poder Judicial le han dado una mayor presencia y relevancia política, sobre todo, a la Suprema Corte de Justicia, que al dirimir conflictos importantes, ha cubierto un espacio que antes no encontraba salidas en términos legales y dichas controversias eran resueltas a través de arreglos políticos en los que generalmente intervenía el Presidente, acorde con el régimen jurídico político posrevolucionario.

En contraparte, las reformas al Poder Judicial no han incorporado un buen número de tribunales administrativos como el agrario, o el laboral o el contencioso administrativo, entre otros, que dependen aún del Poder Ejecutivo, con lo que violan el principio de exclusividad del Poder Judicial en materia de impartición de justicia.

Asimismo, al posibilitarle la facultad de crear tribunales y juzgados, el número de éstos ha aumentado considerablemente, con lo que, en principio, ha contrarrestado un rezago en el sistema de justicia bajo el supuesto de que su ineficiencia provenía de la cantidad acumulada de trabajo. Si bien éste puede ser parte del problema, la ineficiencia en la impartición de justicia es un fenómeno más complejo con múltiples factores causales. El sistema judicial tiene un pobre desempeño que se caracteriza por su ineficiencia, medida en términos del tiempo el costo y la incertidumbre de los procesos civiles y penales. Con ello, el sistema tiene rasgos de arbitrariedad, exclusión e inequidad, que no se resuelven aumentando el número de tribunales y juzgados.

En este capítulo recuperamos las propuestas presentadas por el ACNUDH, en el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, quien en el ámbito del acceso a la justicia plantea la necesidad de transformar la mecánica de enjuiciamiento penal para evitar que éste sea una fuente de violaciones reiteradas a los derechos humanos, del sistema inquisitivo al sistema acusatorio, el cual garantiza los derechos humanos de los ciudadanos. Otra propuesta interesante es

la relativa transformación de la seguridad jurídica por la de seguridad humana, en la que se colocan al individuo y a los derechos humanos como ejes centrales de su acción y cuya función es la de asegurar la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales.

En suma, un Estado democrático de derecho requiere de una reforma *del* Estado y no solamente una reforma *en el* Estado¹⁸, no sólo una reforma del Ejecutivo sino también una reforma del Legislativo y del Judicial; una reforma del Estado que haga verdadera la separación de los poderes como parte del desarrollo político y democrático del país, una reforma del Estado que implique que en todas las esferas del gobierno se pongan como ejes de su acción los derechos humanos, la participación ciudadana, la tolerancia política y la justicia electoral.

La reforma del Estado implica una profunda reestructuración de las instituciones públicas, de la forma del ejercicio del poder y de la relación del gobierno con la sociedad. En el ámbito de la representación política, la reforma del Estado plantea la necesidad de revisar la composición y conformación de las Cámaras, así como garantizar la profesionalización por parte del poder Legislativo. En este sentido, la pertinencia de la reelección legislativa hay que analizarla en un marco que garantice mecanismos reales y eficaces de monitoreo ciudadano y de una auténtica rendición de cuentas.

¹⁸ Una reforma en el Estado en México ha sido de liberalización y apertura política y ha establecido un modelo formal de democracia con financiamiento público de los partidos, con sufragio universal, libre, secreto y directo, con financiamiento público de los partidos y de sus campañas electorales, "con una institución pública y autónoma, el IFE, que busca garantizar condiciones de equidad en la competencia política". Véase *el Sistema Mexicano de Justicia Electoral. Proceso Electoral Federal 2002-2003*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio, 2003, p. 163.

CONCLUSIONES

1) Hablar de método significa designar un estilo de análisis, una forma de razonamiento, una manera de desglosar la realidad empírica e interpretarla. En este sentido, se plantea que las políticas públicas son, fundamentalmente, un proceso que se construye social y políticamente.

Las políticas públicas no son un mero ejercicio de reflexión técnico científico. Plantear la elaboración o estudio de las políticas públicas a partir de un modelo instrumental para resolver problemas públicos es un error de análisis e investigación que conlleva efectos de carácter político. El problema implícito que un diseño de esta naturaleza no prevé, es el de esclarecer los elementos esenciales que se encuentran subyacentes en todo modelo instrumental. Este tipo de modelos, que por lo demás pueden ser muy precisos en la medición de los problemas y en la toma de decisiones, y que aparentan una objetividad natural y al margen de la política, son, en realidad, instrumentos vinculados directamente con una teoría y, a su vez, con la posición política e ideológica que ésta representa.

Esta es la característica y la debilidad esencial del enfoque que centra su atención en cuestiones de carácter técnico metodológico de las políticas y relega o deja implícito el referente teórico político en el que se sustentan las políticas.

Las políticas públicas no pueden ser separadas ni del contexto político en el que se elaboran, ni de la propuesta política que las sustentan. Lo político, la política y las políticas públicas forman un trinomio indivisiblemente conectado. Las políticas públicas son, fundamentalmente, un proceso que se construye social y políticamente. Lo que se considera un problema de interés público, las opciones que se plantean, la solución que se adopta y la forma en que se pone en práctica

forman parte de un contexto político concreto históricamente determinado. No existen políticas públicas naturalmente objetivas y apolíticas.

2) Además de ser procesos de construcción social y política, las políticas públicas son un proyecto, una propuesta normativa; que tiene orientación y rumbo y que está sustentada en valores.

El sustrato teórico político subyacente que ha dominado el campo de las políticas ha sido el pluralismo democrático, caracterizado por la existencia de una pluralidad de organizaciones relativamente autónomas, una modalidad predominante de acceso a los cargos más importantes del Estado, mediante procesos electorales constitucionalmente reglamentados y un conjunto de mecanismos específicos de representación política.

El carácter democrático de las políticas públicas no proviene exclusivamente de su contexto pluralista, esto es, del número de actores que participan en la toma de decisiones; como tampoco se limite a las características del régimen político. Las políticas públicas son a la vez el resultado y reproductoras de la articulación entre un régimen de derecho y el régimen político, cuyo funcionamiento está mediado por un modelo específico de desarrollo económico. Esto es, un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de convivencia en el ámbito jurídico, civil y político, que responden a una modalidad determinada de desarrollo económico, que se han construido históricamente.

En el caso de un régimen liberal, las políticas públicas se orientan a la ampliación de los espacios de libertad de los individuos y de los grupos, de su capacidad de agencia y, en la medida en que ensanchan estos espacios, restringen o limitan el espacio de actuación discrecional del poder político.

Mientras que en el régimen de desarrollo económico de corte social se orientan a la reducción de los márgenes de desigualdad que, como vimos, son inherentes a la lógica capitalista. Esto es, el ejercicio y los actores democráticos apuestan por aquellas políticas que liberando igualan, en cuanto eliminan una discriminación; una libertad que no sólo es compatible con la igualdad, sino que es la condición de aquélla.

Los autores analizados en este trabajo presuponen que la sociedad se sustenta en un consenso respecto a valores compartidos. Esto es un error de interpretación. Las políticas públicas son el resultado de luchas entre valores y proyectos, encarnados en actores sociales; son producto de procesos históricos altamente conflictivos, que han privilegiado -y privilegian- ciertos valores en detrimento de otros.

Esta concepción permite entender también la importancia de la acción social y política en relación con la estructura y el cambio social. Los derechos y obligaciones derivadas del régimen modifican su concepción estática para convertirse en algo sumamente dinámico, que requiere ejercitarse y defenderse para no sufrir un sentido de involución. Todos y cada uno de los agentes refuerzan, frenan, promueven y reproducen, modifican con sus prácticas sociales la fisonomía del régimen jurídico político en el que están insertos.

3) Los elementos fundamentales del régimen están contenidos en el ordenamiento jurídico supremo de la Constitución, pero operativamente están encarnados en los órdenes institucionales que se distinguen por compartir una función común.

Aunque de importancia capital, no basta sólo con señalar cuáles son los componentes estructurales de una Constitución. Es fundamental intentar establecer criterios que permitan evaluar su adecuado funcionamiento. Un diseño constitucional con pretensiones democráticas debe favorecer y coadyuvar a la

estabilidad, la representación equitativa, la eficacia y transparencia del proceso de elaboración de políticas públicas.

Una tarea fundamental de la investigación sobre políticas públicas es la de evaluar este proceso en función de los valores que adquieren estos elementos en el proceso de reconocimiento y estructuración de la agenda, formulación y operación de políticas, pues son éstos los que permiten la consolidación del régimen jurídico político democrático.

4) Las reformas económicas impuestas por los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari modificaron uno de los componentes sustantivos de la Constitución, sin atender el resto de los elementos que se encuentran estructural y lógicamente vinculados. El Estado dejó de representar el papel central en el desarrollo económico y de ser el actor más importante en la generación de empleo y promotor de satisfactores sociales para transferirlo al mercado. Sin embargo, no fortaleció las instituciones jurídico políticas que protegen los derechos ciudadanos y que permiten desarrollar mecanismos de homogeneización de las condiciones formales en las que se lleva a cabo el intercambio económico.

La tesis que se ha sostenido al respecto es que se ha intentado promover el desarrollo a través de instrumentos de política económica, sin considerar transformar el contexto jurídico político en el que se ha llevado a cabo dicho proceso. En las últimas décadas, las crisis económicas en México no tienen un componente exclusivamente económico, como se ha querido ver. Dicho fenómeno de inestabilidad económica tiene una explicación causal importante en dos sentidos: por un lado, la ineffectividad del Estado de Derecho que no garantiza el cumplimiento cabal de las leyes y de rendición de cuentas de todos los funcionarios públicos y los agentes privados dentro del territorio nacional y que deja desprotegidos a los ciudadanos en sus derechos civiles fundamentales. Por otro lado, la falta de consolidación de un sistema político incluyente, transparente y

equitativo, más allá de la instauración de una democracia formal. Por si fuera poco, el sistema ni siquiera ha resultado eficaz en el logro de los objetivos que el mismo proyecto económico se ha propuesto.

Además, el régimen jurídico político imperante en México se expresa en un conjunto de instituciones que perpetúa relaciones notoriamente asimétricas entre los actores que han participado en las reformas, con la consecuente exclusión de los sectores productivos y sociales de menor dinamismo al proyecto modernizador y la polarización causada por la acentuación de la desigualdad social.

5) Las reformas en el sistema de justicia y en el político electoral impulsadas durante la gestión de Ernesto Zedillo resultaron insuficientes para resolver los problemas derivados de la reforma económica liberal.

Las reformas de 1994-1996 fortalecieron al poder judicial al dotarlo de mayor independencia y autonomía, frente al poder ejecutivo y lograr con ello un diseño institucional más acorde con los cánones democráticos de división de poderes.

En contraparte, las reformas al Poder Judicial no han incorporado un buen número de tribunales administrativos como el agrario, o el laboral o el contencioso administrativo, entre otros, que dependen aún del Poder Ejecutivo, con lo que violan el principio de exclusividad del Poder Judicial en materia de impartición de justicia.

Asimismo, al posibilitarle la facultad de crear tribunales y juzgados, el número de éstos ha aumentado considerablemente, con lo que, en principio, ha contrarrestado un rezago en el sistema de justicia bajo el supuesto de que su ineficiencia provenía de la cantidad acumulada de trabajo. Si bien éste puede ser parte del problema, la ineficiencia en la impartición de justicia es un fenómeno más complejo con múltiples factores causales.

En el ámbito de la justicia ordinaria, el sistema de justicia presenta aún severas deficiencias que se reflejan en el tiempo y costo excesivo de los procesos; los complicados mecanismos para acceder a la justicia, así como en la incertidumbre de las resoluciones judiciales confieren al sistema rasgos de arbitrariedad, exclusión e inequidad.

En el aspecto procesal, se ha propuesto la necesidad de transformar la mecánica de enjuiciamiento penal para evitar que éste sea una fuente de violaciones reiteradas a los derechos humanos, del sistema inquisitivo al sistema acusatorio, el cual garantiza los derechos humanos de los ciudadanos. La ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen son responsables de la comisión de un delito y genera falta de credibilidad en cuanto a los motivos por los cuales se apresa a una persona.

Otra propuesta interesante es la relativa transformación de la seguridad jurídica por la de seguridad humana, en la que se colocan al individuo y a los derechos humanos como ejes centrales de su acción y cuya función es la de asegurar la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales.

La reforma político electoral de 1996 tuvo dos objetivos prioritarios: la elaboración de un código electoral con todos los elementos jurídicos necesarios para la organización y de elecciones cuyos resultados no resultaran cuestionados por alguna fuerza política. La creación de organismos electorales autónomos que pudieran llevar a cabo las elecciones y resolver las posibles controversias en materia electoral.

El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cumplieron satisfactoriamente dichos propósitos durante los procesos

electorales de 1997 y 2000. Sin embargo, hoy saltan a la vista algunas de las insuficiencias de la reforma del periodo zedillista.

Entre los puntos más citados destaca el relativo al régimen y monto de financiamiento de los partidos políticos, las limitaciones del IFE en torno a la fiscalización y la falta de reglamentación del sistema de partidos.

En el ámbito de la representación política, se requiere revisar la composición y conformación de las Cámaras, así como garantizar la profesionalización por parte del poder Legislativo.

En suma, un Estado democrático de derecho requiere de una reforma del Estado que haga verdadera la separación de los poderes como parte del desarrollo político y democrático del país, una reforma del Estado que implique que en todas las esferas del gobierno se pongan como ejes de su acción los derechos y el desarrollo de la dignidad humana. La reforma del Estado implica una profunda reestructuración de las instituciones públicas, de la forma del ejercicio del poder y de la relación del gobierno con la sociedad.

Estos temas están presentes y estarán en la mesa de debate durante un buen tiempo.

ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, 1996.

Aguirre, Pedro, et. al., *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, Ed. Instituto de Estudios para la transición democrática, A.C. julio 1995.

Almond, Gabriel, *Harold Dwight Lasswell, Bibliographical Memoirs*, v. 57 (1987), National Academy of Sciences (NAS), pp. 248-275.

Alvarado Velloso, Adolfo, "El debido proceso" en Varios, *Justicia y sociedad*, México, IJ-UNAM, 1994.

Bartolini, Stefano, "Partidos y sistemas de partidos" en Pasquino, et. al. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, octava reimpresión, 1996.

Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti, "Política Pública y desarrollo", México, UAM-Xochimilco, 1990.

Bendix, Reinhard, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, ed. Amorrortu, 1974.

Bobbio Norberto, ¿Por qué somos reformistas?, en *Nexos*, núm. 112, abril, 1987.

Cabrero Mendoza Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión Pública y Política*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000.

Caballero, José Antonio, "La transición del absolutismo al Estado de derecho", en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (ed.) *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 2000.

Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia*, México, IIJ, UNAM, 1996.

Concha Cantú, Hugo A. y José A. Caballero Juárez, "La reforma judicial en las entidades federativas" en José María de la Serna, et. al., *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, IIJ, UNAM, 2002.

Cotta, Mauricio, "Parlamentos y representación" en Gianfranco Pasquino, et. al. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, octava reimpresión, 1996.

Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires, Taurus, 1999.

Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, Colección Los noventa México, D.F., coedición a cargo de Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Editorial Patria, S.A. de C. V., 1991.

Dahl, Robert, *Pluralist Democracy in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1967.

Dowse, Robert E. y John A. Hughes, *Sociología Política*, Madrid, Alianza Universidad, sexta reimpresión, 1993.

Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 7ª edición, 1992.

Emerich, Gustavo y Alejandro Favela (coord.), "México: el tren de la modernidad (un análisis del sexenio de Salinas)" México, *Revista de la UAM-I*, diciembre 1995.

Espinosa Iglesias, Manuel, *Bancomer Logro y destrucción de un ideal*, México, ed. Planeta, 2000.

Eyzaguirre, Hugo, *Instituciones y desarrollo económico: Reforma judicial en América Latina*, Washington, D.C., BID, 1996

Fix-Fierro, Héctor y Sergio López-Ayllón, "Cambio jurídico y autonomía del derecho" en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero, *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, UNAM, IIJ, 2002.

Fix-Fierro, Héctor, "Poder Judicial" en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (ed.) *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, IIJ, 2000.

Huerta Ochoa, Carla, "Constitución y diseño constitucional" en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (ed.) *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-IIJ, 2002.

Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, México, UNAM, 2ª. Reimpresión, 1980.

Knocke, David, "Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making"; en William Jo. Wilson (ed.) *Sociology and the Public Agenda*, American Sociological Association Series, California, Newsbury Park, 1993.

Kompass, Anders (coord.), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, ACNUDH, 2003.

Lasswell, Harold, "La orientación hacia las políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio...* págs.

Lindblom, Charles, *El proceso de elaboración de políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

Lowi, Theodore J., , "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, segunda ed., 1996.

Marshall, T. H., *Citizenship and Social Class and other Essays*, London, Cambridge University Press, 1950.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, ed. Ariel, S.A., 1992.

O'Donnell, Guillermo, "Las pollarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comp.), *La (In)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Piados, 2002, págs. 305-336.

Oszlak Óscar, *Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudios CEDES, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires, 1980.

Pasquino, Gianfranco, "Participación política, grupos y movimientos", en Pasquino, et. al. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, octava reimpresión, 1996.

Pedroza de la Llave, Susana Talía, "Los organismos constitucionales autónomos de México", en José María de la Serna, et. al., *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, IJ, UNAM, 2002.

Roquefí I., Ma. Carmen, "El tratado de libre comercio y los obstáculos legislativos", en *Revista Estudios Políticos*, Tercera Época, enero- marzo, México, CCP-FCPYS-UNAM, 1991

Roqueñí I., Ma. Carmen, "El tratado de libre comercio: aspectos generales", en *Revista Estudios Políticos*, Tercera Época, enero- marzo, México, CCP-FCPYS-UNAM, 1991

Samaniego Breach, Ricardo, "Metodología para caracterizar las reformas de primera y segunda generación: aplicación al caso de México, 1982-2001" en *Gaceta de Economía*, Año 9, Número especial, México, ITAM, 2003.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, segunda ed., 2001.

Smith, Martín, "El pluralismo", en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza editorial, 1997.

Turque Castillo, Lorena, *Legitimidad y democracia en la ciudad de México*, México, FCPyS, UNAM, Tesis de licenciatura, 2003

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1979.

Xelhuantzi López, María, *Sindicalismo Internacional*, México, STUNAM, 2002.

Hemerografía y Documentos

20 puntos por la democracia, 17 enero 1994

Acuerdo político nacional, 17 enero 1995

Agenda para la discusión de la reforma política del Estado, 15 mayo 1995

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado, IFE, México 2003.

Compromisos por la paz, la democracia y la justicia, documento suscrito por todos los partidos políticos excepto el PPS, 24 enero 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 1996

Koldo Echevarría Ariznabarreta, *Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica*, Banco Interamericano de Desarrollo, Seminario sobre nuevas estrategias en cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprensiva para el desarrollo, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander, 27 al 31 de agosto del 2001, mimeo

Grupo San Ángel, *La hora de la Democracia*, 20 julio 1994

Grupo San Ángel, *La hora de la Democracia*, 30 nov. 1994

Propuestas de los Consejeros Ciudadanos para una nueva reforma electoral, 16 nov. 1994

Propuestas del PAN, PRI, PRD y PT, 30 enero 1996

Reforma Electoral 1996, Documento de trabajo del IFE, México 1997

Sallnas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1989

60 puntos para la reforma político electoral, Seminario del Castillo de Chapultepec, 16 enero 1996

Soriano Núñez, Rodolfo, "Escenarios de la Crisis en México", *Bien Común y Gobierno*, México, Fundación Rafael Preclado Hernández, AC, abril de 1995.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *El Sistema Mexicano de Justicia Electoral. Proceso Electoral Federal 2002-2003*, julio, 2003.