

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA
DE
MEXICO

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"τόζπον πολιτιχόν"

Prueba escrita para el examen profesional
para obtener el grado de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública
denominada:

" DEMOCRACIA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO "

presenta: ENRIQUE CERON REYES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

16
2ej-



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 está 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS
CIUDAD UNIVERSITARIA, 04510 MEXICO, D.F.



19 de abril de 1994.

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

Mtra. Erika Döring,
Coordinadora de la carrera
de Administración Pública en
esta Facultad,
P r e s e n t e .

Distinguida Mtra. Döring:

He leído con detenimiento la versión última de la tesis intitulada "Democracia y Administración Pública en México" que presenta el alumno Enrique Cerón Reyes para optar por el título de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública.

La tesis se caracteriza por ser un trabajo ensayístico, con clara vocación teórica que se propone discutir cómo la democratización de los procesos político, económico, social y cultural de la sociedad y del Estado, específicamente el caso mexicano, podría emerger y desarrollarse en el ámbito de la Administración Pública y extenderse a los distintos espacios del quehacer social, por ser este, el elemento que, dentro de la estructura gubernamental, cuenta con capacidad y fuerza suficientes para concretar y hacer tangibles las decisiones de gobierno.

Dicha tesis, es un trabajo de investigación ciertamente difícil por el tipo de articulación conceptual que debe observar. Pese a ello, la tesis guarda un equilibrio adecuado en relación a los objetivos que se propone.

En su momento sugerí al Sr. Cerón revisara la introducción a fin de precisar y redactar con mayor claridad los objetivos de la tesis. Asimismo, consideré importante que se revisara la redacción de las conclusiones, con el fin de darle mayor coherencia a las mismas.

/...

.../

Durante el proceso de revisión convinimos el autor y un servidor en estructurar de diferente manera -aunque sin que perdiera su lógica y su contenido original-, el capítulo tercero de la misma.

Todas las sugerencias y observaciones han sido incorporadas por lo que no tengo inconveniente en otorgar el VOTO APROBATORIO respectivo, a fin de que el Sr. Cerón Reyes prosiga con sus trámites administrativos.

Debo hacer mención de la disposición mostrada por el alumno para incorporar las sugerencias referidas.

A t e n t a m e n t e



Lic. Héctor Zamítiz Gamboa

México, D. F., agosto 3, de 1993.

MTRA. ERIKA DORING,
COORDINADORA DE ADMINISTRACION
PUBLICA DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES,
P R E S E N T E .

Me permito informarle que he revisado el trabajo de tesis que con el título de "DEMOCRACIA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO" presenta el pasante ENRIQUE CERON REYES, para optar por el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y considero que reúne los requisitos necesarios que exige el Reglamento Universitario en la materia, por lo que no tengo inconveniente alguno de otorgarle mi voto aprobatorio, para que este trabajo sea presentado en la replica oral.

A T E N T A M E N T E .



PROF. CIPRIANO FLORES CRUZ

Víctor Manuel Nájera de la Torre

México, D. F., a 19 de julio de 1993

Mtra. Erika Doring González H.
Coordinadora de Administración Pública
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Ciudad Universitaria

Me permito comunicar a usted que he tenido a bien revisar el documento de investigación que lleva por título "Democracia y Administración Pública en México", elaborado por el alumno *Enrique Cerón Reyes*, quien opta por el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (especialidad en Administración Pública).

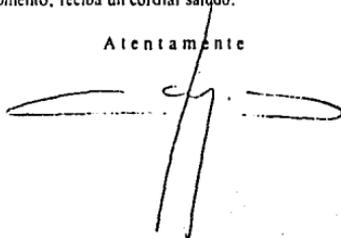
La investigación es un interesante y bien documentado estudio, que aborda la vinculación intrínseca entre la democracia y la Administración Pública, en el marco de la estructura social de derecho en el Estado Mexicano

En el estudio mencionado se aprecia rigurosidad en el manejo de las técnicas de investigación, además de que se integra un post-scriptum importante que incluye elementos para el diagnóstico de aspectos de la democracia en México.

Por la calidad de la investigación, la brillante dirección del trabajo y lo importante del estudio mismo, no existe inconveniente para extender mi voto razonado aprobatorio, a fin de que ésta sea presentada en la prueba oral del examen profesional.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'V' and 'M' followed by a horizontal line and a vertical line extending downwards.

VMNT/rt.

Armando Arteaga Tenorio

México, D.F. a 9 de agosto de 1993

Prof. ERIKA DÖRING G.H.
Coordinadora de Administración Pública
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Ciudad Universitaria UNAM
P r e s e n t e

Por este medio me permito presentar mi voto aprobatorio al trabajo de investigación de tesis que con el título de "Democracia y Administración Pública en México" presenta Enrique Ccrón Reyes para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (A.P.)

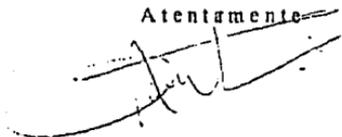
El mencionado trabajo de investigación cuenta con los requisitos técnico - metodológicos necesarios para ser presentados en la réplica del examen profesional.

Asimismo, la delimitación del objeto de estudio, la presentación de las hipótesis de trabajo, el marco conceptual y manejo de categorías y variables que contiene son adecuados para el análisis del tema. De igual manera, las conclusiones y reflexiones generadas en torno a la relación de la democracia y la Administración Pública en México, aportan elementos de interés en el campo del estudio de nuestra disciplina.

Por lo anterior me permito extender el presente voto razonado aprobatorio.

Sin otro particular, aprovecho la presente para enviarle un cordial y afectuosos saludo

Atentamente



*A mis padres:
Más allá de las gracias,
Con cariño y respeto.*

*A mis hermanos:
Con profundo afecto,
por su permanente e incondicional apoyo.*

*A mis sobrinos:
Con cariño,
por sus destellos de ternura.*

*A mis abuelos:
Con ternura y respeto,
por su ejemplo.*

*A mis tíos y primos:
Con estimación,
por su solidaridad,
consideración y respeto.*

*A mi alma mater:
Universidad Nacional Autónoma de México*

*A mi escuela:
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*

*Con estimación y agradecimiento:
al Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua
Bajo cuya dirección fue posible la realización de este trabajo.*

*A mis amigos:
Con afecto y gratitud.*

*A mis compañeros:
Con estimación y respeto.*

*A los servidores públicos:
que conservan el gusto por la verdad
y el respeto a las sólidas virtudes.*

*No existe peor libertad
que la del ignorante y la del corrupto.*

*Considerando diferencias y sin ventajas,
la justicia es dar a cada quien lo que se merece.*

*"Hombres necios que acusáis
a sus gobiernos sin razón
sin ver que sois la ocasión
de lo mismo que culpáis:..."*

"DEMOCRACIA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO"

INTRODUCCION	v
CAPITULO PRIMERO	1
<u>I. DEMOCRACIA</u>	2
1.1. Idea de democracia.....	2
1.2. Fundamentos de la Democracia.....	6
1.2.1. Libertad.....	7
1.2.2. Igualdad.....	9
1.2.3. Justicia.....	11
1.2.4. Bien Común.....	12
1.3. Democracia e Ideología.....	15
1.4. Democracia y Gobierno.....	18
1.5. Alcances y Limitaciones de la Democracia.....	21
CAPITULO SEGUNDO	24
<u>2. NOCIÓN DE DEMOCRACIA EN LA LEGISLACION MEXICANA</u>	25
2.1. Democracia y Economía.....	26
2.1.1. Distribución de la Riqueza.....	26
2.1.2. Libertad de Ejercicio Económico.....	30
2.2. Democracia y Sociedad.....	32
2.2.1. Derecho a la Salud.....	32
2.2.2. Derecho a la Educación.....	35
2.2.3. Derecho al Trabajo.....	38
2.2.4. Derecho a la Propiedad.....	41
2.2.5. Derecho a la Vivienda.....	44
2.2.6. Derecho a la Cultura, el Deporte y la Recreación.....	46
2.3. Democracia y Política.....	48
2.3.1. Libertad de Expresión.....	48
2.3.2. Libertad de Asociación.....	49
2.3.3. Derecho a la Información.....	50
2.3.4. Derecho a votar y ser votado.....	51-a

PITULO TERCERO	52
<u>CARACTER Y FUNCIONES DEL ESTADO MEXICANO</u>	53
3.1. Carácter y Funciones del Estado y el caso Mexicano.....	53
3.2. Estado y Economía.....	56
3.2.1. Participación Económica del Estado.....	56
3.2.2. Rectoría Estatal de la Economía.....	58
3.3. Estado y Sociedad.....	61
3.3.1. Respeto a la Dignidad Humana.....	61
3.3.2. Justicia Social.....	63
3.4. Estado y Política.....	66
3.4.1. Formación de la Voluntad General.....	66
3.4.2. Ejercicio de la Voluntad General.....	69
G .PITULO CUARTO	71
<u>4. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO</u>	72
4.1. Fines del Estado y la Administración Pública.....	72
4.1.1. Expansión de las Actividades del Estado e Intervención de la Administración Pública.....	73
4.1.2. Origen y Desarrollo de la Administración Pública Paraestatal.....	75
4.1.3. Tecnificación y Planificación de la Administración Pública.....	77
4.2. Centralismo Político y Administración Pública.....	81
4.2.1. Presidencialismo y Administración Pública.....	81
4.2.2. Debilidad de la Administración Pública Estatal y Municipal.....	84
4.2.3. Ausencia de Participación Ciudadana en la Administración Pública.....	86
4.3. Fortalecimiento Político de la Administración Pública y Debilitamiento de las Instituciones Políticas.....	88
4.3.1. Fortalecimiento Político del Poder Ejecutivo y Debilitamiento del Poder Legislativo.....	88
4.3.2. Control de la Administración Pública.....	89
4.3.3. Influencia de Grupos de Presión en la Administración Pública.....	90
4.3.4. Influencia del Partido Gobernante en la Administración Pública.....	91

CAPITULO QUINTO	93
5. <u>DEMOCRACIA Y ADMINISTRACION PUBLICA</u>	94
5.1. Democratización de la Vida Pública Nacional	95
5.1.1. Consolidación de una Democracia Política	95
5.1.2. Consolidación de una Democracia Económica y Social.....	97
5.2. Equilibrio, Colaboración y Consolidación de los Poderes Constituidos.....	99
5.2.1. Dignidad y Fortaleza del Poder Legislativo.....	99
5.2.2. Consolidación de un Poder Ejecutivo Democrático.....	100
5.2.3. Consolidación de un Poder Judicial Autónomo.....	102
5.3. Cambios en el Sistema Público Administrativo.....	104
5.3.1. Desconcentración del Poder Presidencial.....	104
5.3.2. Descentralización del Poder Nacional.....	105
5.4. Control Democrático de la Administración Pública	107
5.4.1. Responsabilidad y Concientización Administrativa.....	107
5.4.2. Autorregulación Administrativa.....	108
5.4.3. Control Legislativo de la Administración Pública.....	108
5.4.4. Sanción Judicial a los actos de la Administración Pública.....	110
5.4.5. Participación Ciudadana en el Control de los actos de la Administración Pública.....	111
 <u>POST-SCRITUM: ELEMENTOS PARA EL DIAGNOSTICO DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO</u>	 113
 <u>CONCLUSIONES</u>	 125
 <u>BIBLIOGRAFIA</u>	 134

DEMOCRACIA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

INTRODUCCION

El Estado es la organización política de la sociedad. El Gobierno es la parte dinámica del Estado que tiene como objetivo garantizar la integridad, unidad y armonía del Estado, así como garantizar la integridad física, promover el bienestar y la prosperidad de sus miembros, para lo cual se inviste con capacidad de mando y exclusiva de coerción. La Administración Pública es el elemento, que dentro de la estructura gubernamental, cuenta con capacidad y fuerza suficientes para concretar las decisiones de gobierno.

La democracia, como sistema de vida social que funda su acepción en principios y postulados de igualdad, libertad y justicia, bajo nociones de bien común, responde correlativamente en dirección paralela a la política estatal. Esto es, como sistema de gobierno, la democracia es voluntad del *demos* hecha gobierno. A determinada voluntad estatal corresponderá una política gubernamental de carácter similar y, respectivamente, su concreción a través del proceso público administrativo.

Como sistema social de vida, la democracia, es asunto de Estado y por tanto responsabilidad del todo social. La voluntad democrática estatal, es pues, resultado no sólo de la constante evolución, sino del desarrollo de la conciencia social. Este fenómeno se refleja en democracia gubernamental y su correspondiente concreción mediante la acción de la Administración Pública.

Así, comúnmente se alude el concepto de democracia para referirse a actos colectivos o relativos al gobierno como actos justos, legítimos, legales, razonables, etcétera, que valorativamente se consideran como buenos y por tanto dignos de ser perseguidos. De esto se deriva que se haya constituido como referencia para el análisis de una situación real en los contextos político, económico, social, cultural e histórico con respecto a los postulados de libertad, igualdad y bien común, mismos que otorgan fundamento al concepto de democracia. De aquí que la mayoría de ciudadanos asimilen a la democracia como su derecho, no así como su deber (obligación) a participar en las decisiones y ejecuciones de orden común. Su actitud de poco ánimo y de desinterés a participar en éstas, se deriva del poco valor inmediato que se desprende de dicha participación por lo que la democracia, entendida como participación y compromiso social, carece de razón concreta. Este interés, en su caso, no se orienta hacia la participación en los asuntos de orden común sino sólo en mantener dicho derecho.

Esta actitud de no participación y de limitada preocupación de vivir en un ambiente social en el que los vínculos y relaciones de poder se den bajo un espíritu social solidario y criterios democráticos, no responde de igual forma cuando se presentan

situaciones que atentan en contra de la naturaleza propia de los valores consuetudinarios y acervo cultural acumulados determinantes de la condición específica social de los individuos. Este proceder invita a reflexionar acerca de la capacidad, conformidad o resistencia humana a condiciones estrictas de sobrevivencia, restringidas a la mera evolución cuasi-biológica limitada por sus respectivas condiciones naturales, así como a la displicente actitud desinteresada, conciente o inconciente, para transformar su realidad y proporcionarse los medios que le permitan mejores condiciones de vida y situaciones de prosperidad.¹

El fenómeno social, como fenómeno humano, es consecuencia de impulsos naturales no racionales constituidos por los instintos de conservación, de reproducción y miedo a la muerte (violenta)², así como de la capacidad de pensamiento del ser humano, lo que permite referirnos al caso de Estado de naturaleza³ y sugerir que toda sociedad surge de y en condiciones humanas similares, tanto racionales como irracionales, derivadas de su naturaleza animal y racional del ser humano. Las desigualdades en actitud y capacidad de generar procesos de transformación con el objeto de lograr situaciones de bienestar y de desarrollo, resultan, previo de localizar motivos y razones respecto de desigualdades culturales e ideológicas de una sociedad a otra, tanto como de un individuo a otro, de explorar los efectos resultantes de la liberación o inhibición de impulsos naturales (necesidades) y determinantes eco-ambientales (medios) para promoverse estos estadios de prosperidad (satisfacción).

Si consideramos que el surgimiento del Estado, como organización política de la sociedad, es resultado de la capacidad racional humana en pos de la necesidad de garantizar su integridad física frente a sus semejantes. Resulta entonces que el Estado se justifica en tanto es capaz de abarcar y proteger aquellos elementos que le dieron origen. Nos referimos a que el fundamento del carácter político del ser social se erige en espíritu de la convivencia social, se constituye en espíritu del Estado. El Estado es producto de la razón humana y su razón de ser se justifica en tanto su esencia y objetivos responden a ese espíritu que dio sustento a su origen.

Queda entendido luego que, desde una perspectiva socio-política, sin Sociedad no hay Estado. Entonces todo Estado, en su acepción positiva, es democrático. Responde pues, exaltando virtudes a la vez que inhibiendo vicios que le son propios, a necesidades y aspiraciones intrínsecas de bienestar y desarrollo del ser humano, y por tanto sociales. De no darse estas condiciones se constituye una situación de Anti-Estado⁴, Pseudo-Estado⁵, o de una No-Estado (Estado de naturaleza). Esto es, en sentido

¹ Con lo que las sentencias de "al pueblo pan y circo" y aquella de que "cada pueblo tiene el gobierno que se merece" adquieren cierto valor en el análisis socio-político, por reflejar aspectos de la conducta social intrínseca del ser humano

² Aquí seguimos el modelo iusnaturalista de Hobbes

³ Por Estado Naturaleza se considera aquella situación hipotética, no histórica, en la cual los hombres manifiestan y satisfacen sus necesidades a través de expresiones instintivas. *Infra* Apartado 3.3.1

⁴ Consideramos aquí la posibilidad del surgimiento de una situación de organización político social, en la cual la integridad, la convivencia pacífica y la prosperidad de sus miembros no sean razón y fin del Estado.

amplio, la evolución y desarrollo de la organización político-estatal va del Estado de naturaleza y se orienta hacia el Estado Democrático: El Estado Democrático es, en su acepción social, un Estado de desarrollo. No así desde la perspectiva meramente política donde el Estado encuentra su consolidación en el momento que la organización política social cuenta con la fuerza y capacidad suficiente para ejercer su soberanía y poder político sobre un espacio y territorio determinado, y garantizar la conservación y seguridad física de sus miembros frente a agresiones (reales o posibles) internas o externas.

Así también como retomamos su aspecto meramente político, que el común de la gente aprecia o rechaza la forma de gobierno a partir de las garantías, beneficios y posibilidades reales que el mismo sistema desarrolla y ofrece. La democracia revela matices extra-políticos y extiende su influencia teórica a otros ámbitos del quehacer humano. Esto es, el objetivo y acción del Estado a través de la Administración Pública, respectivamente como organización política de la sociedad y estructura gubernamental con capacidad y fuerza suficiente para concretar las decisiones del gobierno, no sólo se reduce a garantizar la conservación y unidad de ésta, sino que también debe conducirla a situaciones de prosperidad (mejores condiciones de vida), a través del impulso del desarrollo de las facultades culturales y productivas de la sociedad, en beneficio del propio Estado.

La presencia del Estado requiere, necesariamente entonces, garantizar y precisar su existencia a través de decisiones y hechos concretos, para lo cual debe hacerse de recursos y disponerlos hacia tal fin: garantizar la conservación, la unidad y la estabilidad del Estado y promover el desarrollo social. Aquí, el Estado recoge (hace suya) y expresa la voluntad general, el gobierno decide (expresión política mediante normas y formas jurídicas) y la administración pública concreta dicha decisión.

En este sentido, nuestro trabajo surgió de la suposición de que la democratización de los procesos político, económico, social y cultural de la sociedad, en términos generales de cualquiera y específicamente referido al caso mexicano, podría emerger y desarrollarse en el ámbito de la Administración Pública y extenderse a los distintos espacios del quehacer social, por ser este elemento que, dentro de la estructura gubernamental, cuenta con capacidad y fuerza suficientes para concretar, hacer tangibles las decisiones de gobierno. No obstante, en nuestra pretensión de acercarnos a la comprensión del fenómeno democrático al respecto de su origen, acepciones, fundamentos, condicionamientos y causas de su vigencia y aceptación, su nexa con la administración pública (organización administrativa del Estado), así como hacemos partícipes de la reflexión teórica-práctica de escritores y críticos, nos condujo a normar nuestro criterio en sentido distinto. La democracia encuentra su fundamento en la acción del *demos*. El proceso democrático avanza en sentido paralelamente del avance social, donde las funciones

¹ Nos referimos a que el Estado se encuentra en una etapa histórica de su evolución y que su actividad se encuentra limitada por incongruencias de capacidad o voluntad político-estatal. Esto es, cuando la esencia estatal no responde a favor de los motivos que dan razón a su existencia.

estatales y acciones gubernamentales son sólo consecuencia que responden en el mismo sentido.

La democracia es pues asunto no sólo político sino que abarca los distintos ámbitos de movilidad y del quehacer humano. La democracia es asunto no sólo político, sino social, económico, cultural e histórico. Su consistencia rebasa fronteras geográficas e históricas, no obstante que estas le impongan su verdadero carácter. La situación de los individuos frente a sus semejantes, así como la de las naciones frente a sus similares, son asuntos que tienen que ver con la democracia, con su acepción y con su práctica. La democracia es referencia de convivencia interindividual, social e internacional. La democracia es asunto de sobrevivencia, bienestar y desarrollo. De aquí su importancia.

En este contexto de ideas es que delimitamos nuestro trabajo.

Así, en el capítulo primero abordamos el concepto de democracia desde su perspectiva teórico-filosófica, a partir de nociones y los fundamentos formales que le dan sentido y vigencia (libertad, igualdad, justicia, bien común), así como sus vínculos y sus limitaciones prácticas con nociones de Gobierno e Ideología.

En el capítulo segundo, nos enfocamos a analizar la democracia mexicana a través de su expresión jurídica (como expresión formal de la voluntad estatal y decisión gubernamental) y su alcance concreto a partir de realizaciones de gobierno. Destacamos que no es nuestra intención en este capítulo hacer un cotejo exhaustivo entre la definición normativa y la comprobación empírica (a través de indicadores), sino presentar una referencia entre la voluntad estatal expresada constitucionalmente y la decisión política y su concreción mediante la acción de la administrativa pública.

En el capítulo tercero abordamos las funciones y acciones respectivas del Estado, a partir de su naturaleza social, y lo que a nuestro juicio, en el caso mexicano, se han constituido en categoría de gobierno orientadas por el propósito de garantizar márgenes de gobernabilidad (estabilidad, unidad e identidad estatal), mediante la procuración de determinados niveles de bienestar y desarrollo, así como para justificar y dar razón de ser al Estado Nacional a través de su carácter *sui generis* (Estado liberal a la vez que Estado de contención social) y la adopción de criterios adjuntos (sexenales) como decisiones de Gobierno.

En el capítulo cuarto, tratamos lo que desde nuestra perspectiva constituyen ser los fenómenos o desajustes que han contribuido a deteriorar el proyecto de Estado Constitucional de Derecho y el papel que ha jugado la administración pública en este proceso. Los procesos de decisión dentro de un régimen presidencialista con una administración pública vertical adjunta.

En el capítulo quinto, nuestra intención es revisar el proceso político-social de la participación democrática en el proceso de toma de decisiones y la respectiva asunción o evasión de responsabilidades (políticas y/o sociales), así como sugerir y proponer alternativas para la participación público-administrativa bajo esta intención y proceso democratizador.

Por último, quiero aquí expresar mi gratitud a quienes fueron partícipes de este trabajo que, por modesto que éste sea, es producto del trabajo solidario y conjunto. Es por esto que, como receptor beneficiario del mismo, nuevamente agradezco la amable disposición y amistad del Mtro. Gabriel Campuzano. Mi aprecio a los profesores Cipriano Flores y Héctor Zamítiz por su amable disposición y sus valiosas sugerencias. La amistad y paciente apoyo a este trabajo por parte de Víctor M. Nájera y Armando Arteaga. A mis amigos y compañeros de siempre: Enrique Ortiz, Loli Arenas, Urbano Álvarez, Fernando Arciniega, Ale Vallejo y Paty Ulloa. El amable apoyo de Hermilo Mendoza y Gina Estrada. En cuanto al apoyo institucional, quedo en deuda con mi facultad, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y con mi universidad, la Universidad Nacional Autónoma de México, con la esperanza de que conserve su espíritu crítico, su carácter universal en las ciencias y en las artes y su prestigio como referencia cultural y académica de la nación.

CAPITULO PRIMERO

DEMOCRACIA

"La voluntad general,
para que verdaderamente lo sea,
debe serlo en su objeto y en su esencia,
debe partir de todos para ser aplicable a todos
y que pierda su natural rectitud
cuando tiende a un objeto individual y determinado..."

J. J. Rousseau

CAPITULO PRIMERO

DEMOCRACIA

I.1. IDEA DE DEMOCRACIA

Si acudimos a la ayuda etimológica para tratar de definir el concepto de democracia (*demokratia*), nos resultaría que éste se refiere a un sistema o forma de gobierno (*kratos*) caracterizado por atribuir al pueblo (*demos*) el ejercicio de la soberanía (*supra*: sobre; *omnia*: todo) o poder supremo del Estado en atención a la voluntad general.

"Para usar con exactitud el término -dijo Rousseau-, nunca existió una verdadera democracia, y ninguna podrá existir nunca. Es contrario al orden natural que gobierne el gran número y que pocos sean gobernados."¹ Pero es un hecho que la "democracia tiene naturaleza masiva...(y que), por lo tanto no puede funcionar sin masas."² Es necesario considerar como axioma el hecho de que en todas las sociedades, históricamente, independiente de la etapa de desarrollo que éstas se encuentren, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados, donde los gobernantes son los menos y los gobernados los más.³

La democracia, desde esta perspectiva, se refiere al número de miembros que han de conformar un gobierno. Es entonces que un gobierno será democrático en tanto exista la participación de todos los miembros del poder soberano en su organización y funcionamiento. El concepto de democracia, hasta aquí, no puede significar otra cosa más que gobierno conformado por el pueblo, bajo un criterio meramente cuantitativo.

Sin embargo, a partir de su significado etimológico y su enfoque cuantitativo, el concepto históricamente ha experimentado y adoptado una serie de variaciones derivadas del contexto. En su lugar se ha dado un conjunto de modificaciones alrededor del concepto, dando como resultado, nociones sobre la idea del deber ser de la democracia, derivadas principalmente de los sistemas de valores vigentes, el nivel de desarrollo alcanzado por el pensamiento político, y el desarrollo cultural y la racionalidad política del gobierno y la sociedad.

¹ Citado en: Michel, Robert "Introducción a la Sociología Política". Buenos Aires p 132. Rousseau, J. J "El Contrato Social". México, Porrúa, 1982. p.36.

² Michels, *op. cit.* p. 133

³ Mosca, Gaetano "La Clase Política". México, F.C.E., 1984 p. 106

Las formas de gobierno se ajustan a necesidades e intereses teórico-prácticos espacio-temporales. Así, la noción de democracia se ha caracterizado por una elasticidad que ha permitido que ésta se presente como justificación, legítima o no, del dominio del poder político, así como para acreditar las aspiraciones y actuaciones de las mayorías. No obstante, los juicios que se han considerado al tratar de dar un sentido al contenido de la idea de democracia, se parte en principio, de la fuerza cuantitativa que encierra la voluntad general del conjunto social, la cual teóricamente se reconoce como soberanía o poder supremo del Estado y que de hecho determina todo sistema de dominación. Nos referimos a que todos los regímenes conservan su esencia masiva y no pueden funcionar, en sentido estricto, sin ellas.

El uso irrestricto del concepto, en los distintos contextos históricos, han constituido que éste se presente como centro de controversias y ocasionalmente participe de corrientes de pensamiento o movimientos políticos ajenos a su usual noción y espíritu de bienestar y desarrollo individual y colectivo

A pesar de la carga ideológica de la que se impregna el concepto, los diversos enfoques que lo han definido (después de Polibio), han procurado relacionarlo con valores que se identifican con lo bueno. De aquí que la evolución conceptual conllevara que la idea de democracia se colocara como globalizador o sinónimo de nociones de libertad, justicia, igualdad y bienestar.

Es entonces que la identificación común de democracia, se funda a partir de hechos y actos visibles y tangibles. Esto es, el grueso social difícilmente aprehende la idea a través de discursos o literatura política, sino mediante hechos y actos concretos que contribuyen a su sobrevivencia, bienestar y desarrollo.

A pesar de ello, la construcción de un sistema democrático, requiere de elementos de vanguardia que precisen los factores de la teoría y la filosofía política aplicables a una realidad determinada y conjugarla con la asimilación que se tenga con respecto a la voluntad general.

La democracia, considerando las dificultades cuantitativas en la oportuna toma de decisiones, requiere de una representación política que asuma el compromiso de garantizar todo lo que, en este contexto, contenga elementos de bienestar y que, por extensión, permita el fomento y promoción de un justo desarrollo individual y colectivo. La conformación y protección de garantías fundamentales, que establezcan igualdad jurídico-política y que faculte y garantice la libre participación de los individuos en los asuntos públicos, así como la solución pacífica de los conflictos.

De esta manera, la asimilación generalizada y particularizada de democracia se instauró como sinónimo de legitimidad, legalidad y bienestar. Esto es, legitimidad en lo político, legalidad en lo jurídico y bienestar en lo social y lo económico.

La democracia es apreciable entonces, en aquellas organizaciones humanas en donde los asuntos de interés general son atendidos en consideración a la voluntad general y por tanto en el bienestar común (en contra de todo interés parcial que se manifieste contrario a aquel). De la misma forma, ante la imposibilidad real de que sea el pueblo en su conjunto el que ejerza directamente la soberanía, es necesario que el pueblo es su conjunto, en quien reside el poder supremo del Estado, a través de la elección directa, delegue el ejercicio de la voluntad soberana en una representación política.

La representación política, para que legítimamente ejerza el poder, además de allegarse a él mediante el consentimiento de la voluntad mayoritaria, debe caracterizarse por su honestidad y buena fe (ética), así como poseer cualidades y talento para captar y ejecutar la voluntad del *demos* (razón), la cual consciente o inconscientemente, persigue el bien común.

Al respecto, en El Contrato Social, Rousseau señaló que: "La voluntad general, para que verdaderamente lo sea, debe serlo en su objeto y en su esencia, debe partir de todos para ser aplicable a todos y que pierde su natural rectitud cuando tiende a un objeto individual y determinado..."⁴. En consecuencia, más adelante agrega: "Todo acto de soberanía, es decir, todo acto auténtico de la voluntad general, obliga o favorece igualmente a todos los ciudadanos."⁵

La idea de democracia puede entonces, concebirse como el sistema ideal de vida de todo individuo y, en consecuencia, de toda sociedad, en tanto todos y cada uno de los miembros, socialmente integrados, asuman una participación, consciente y responsable, en cuanto sus deberes y obligaciones para con el resto del conjunto social, así como en el respeto mutuo en el ejercicio de sus derechos y libertades.

La democracia es apreciable, entonces, en aquellas organizaciones humanas en las cuales los asuntos de interés general son atendidos en consideración a las necesidades y aspiraciones de bienestar general, en contra de todo interés parcial que se manifieste contrario a aquel.⁶

⁴ Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social o Principios de Derecho Político". "Discurso sobre las Ciencias y las Artes"; "Discurso sobre el Origen de la Desigualdad". 7a. ed. México, Ed. Porrúa, 1982. ("Sepan Cuantos..." Núm. 113) p. 17

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.* p. 36

La democracia más allá de su mera y reducida interpretación etimológica (*demos*-pueblo, *kratos*-poder) y política (libertad e igualdad, y su concreción en el derecho al sufragio universal, libre y secreto), progresivamente ha asumido la promoción del perfeccionamiento y solidaridad humana en sus distintos ámbitos de vida (material, moral, intelectual, cultural, etcétera), bajo criterios de justicia, libertad e igualdad. Válido es, sin pretensión ecléctica, considerar a la democracia como la define nuestra Constitución General, como "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."⁷

⁷ México. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", artículo 3º, 1988.

1.2. FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA

Si revisamos la orientación del contenido conceptual de democracia en los distintos momentos históricos, podemos observar las variaciones experimentadas en su significado a través del tiempo de su existencia. Desde su acepción original peyorativa (Aristóteles) hasta su acepción positiva (Polibio) hoy vigente.⁸

Esto nos remite a precisar que todo concepto de contenido social, necesariamente invoca a categorías histórico-teóricas de las relaciones sociales, de las que adquieren razón y sentido, y que en contextos específicos, permiten observar la orientación y características, así como los mecanismos de vinculación, integración y estabilidad del todo social.

De este modo, la democracia ha asumido acepciones pasivas e ingenuas ligadas al mero deseo dirigido hacia la construcción del paraíso terrenal, para en otras, pasar a una interpretación activa y racional congruente con las condiciones, necesidades y aspiraciones políticas, económicas, sociales y culturales de una comunidad dada. La democracia, como concepción positiva de la forma de gobierno del *demos*, podemos considerarla como una formación conceptual construida a partir de un sistema de valores determinado por el carácter cultural de las sociedades y por construcciones teórico-filosóficas del pensamiento político universal.

Así, al menos a lo largo del presente siglo, conceptualmente la democracia se ha caracterizado por su capacidad y diversidad de sus argumentos, para justificar o criticar posiciones o relaciones de poder, respecto a determinados contextos políticos, económicos, sociales y/o culturales.

No obstante de no gozar de buena salud (como forma social de vida), la democracia se presenta como la mejor opción entre las que presenta la clásica teoría de las formas de gobierno.

Gobierno de todos y para todos, la democracia se ejerce a través de una representación (criterio cuantitativo), bajo los principios que induce el interés común (criterio cualitativo), en consideración del consentimiento y reconocimiento permanente del *demos* (legitimidad).

⁸ Bobbio, Norberto "La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político". Trad. de José F. Fernández Santillán. México, F.C.E., 1988. capítulos relativos.

La democracia, si bien un concepto de género político, se ha constituido en categoría fundamental de referencia (de evaluación, diagnóstico, análisis, etcétera) para la vida social, trasladando y extendiendo criterios y parámetros a los diversos ámbitos de vida y quehacer humano (económico, político, social y cultural). No obstante, la democracia es un proceso condicionado por el contexto histórico y por la capacidad social para adquirir y ampliar sus compromisos solidarios de justicia, libertad e igualdad (mismos que se sustentan como sus fundamentos). La democracia se presenta así, como proyecto óptimo de vida social.

1.2.1. Libertad

Para dar contenido al concepto de libertad debemos partir de la determinación valorativa-conductual de los individuos en su contexto social, a partir de su correspondiente estructura de valores

En este sentido, la noción de libertad, entendida como la ausencia de impedimentos que permitan al individuo ejercer lo que resuelva su libre y espontánea voluntad en un espacio de acción también así asignado, queda sin validez en un contexto social regulado por relaciones de interdependencia e intereses.⁹

La libertad, al interior del contexto social, se configura y fundamenta a partir de aquellos valores calificados por la colectividad como válidos e instituidos como dignos de ser exaltados y, consecuentemente, permitidos¹⁰ Esto representa que el ser social justifica y establece los parámetros y características de sus libertades.

La noción de libertad, en virtud de lo anterior, se precisa entonces por la capacidad irrestricta de elección de objetivos y métodos para conseguirlos, siempre bajo la consideración de que estos no invadan, violen, restrinjan o interfieran los espacios vitales de los demás, ya materiales o ideales, sin previo consentimiento o autorización de la respectiva contraparte, decisión derivada a su vez, de la libre determinación y condición de igualdad de éste. Esto es, el individuo enajena su libertad, en condiciones razonables, bajo principios y juicios de valor que le otorgan validez y dirección con la finalidad de producirse una utilidad o beneficio.¹¹

⁹ Vaca, Salvatore "El Concepto de Libertad en la visión Neo-Contractualista", en Estudios Políticos No. 2. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U N A M , Abril-Junio 1986 p 56

¹⁰ Rawls, John "Teoría de la Justicia" México, F.C.E., 1985 p 234

¹¹ Rousseau, *op. cit.* p 4

Los espacios en los cuales se es permitido el ejercicio de la libertad, así como aquellos en los que se imponen restricciones, quedan establecidos y expresados a través de instituciones creadas socialmente y representadas por la estructura jurídico-política y por los principales preceptos económicos y sociales.¹²

Instituidos socialmente los objetivos que son dignos de perseguirse y los ámbitos espaciales optativos, inmediatamente los individuos asumen, consciente o no, su responsabilidad de ejercer sus libertades y de participar en el quehacer colectivo y/o sostener, promover e instrumentar sus intereses.

Los espacios de libertad así, mantienen una dependencia con respecto a los valores que determinan el modo de ser social. De aquí que el ensanchamiento o reducción de los espacios permitidos, donde es legítimo el ejercicio de la libertad, como aquellos donde se imponen restricciones o prohibiciones, no se dan de una vez y para siempre, sino que conservan una sujeción respecto al nivel de evolución o retraso en que se encuentran las concepciones de felicidad y bienestar (por la cultura establecidos). De esta forma, la idea de libertad reacciona correlativamente en relación a la dirección ideológica que adopte la fuerza social en lo general y del relativo peso que logren acumular los distintos sectores y/o grupos de influencia y poder

Consecuentemente, la libertad, sus espacios, modalidades y sujetos, conservan una relación de dependencia con respecto al sistema de valores y al conjunto de intereses creados, plasmados y traducidos en un conjunto de principios y normas, conformadoras, en forma y fondo, de derechos y deberes, tanto individuales como colectivos.¹³

Las libertades individuales (asimiladas en un contexto social) son libertades socialmente restringidas (deberes, obligaciones y derechos de los demás).

¹² Rawls, *op. cit.* p. 234

¹³ Vaca, *op. cit.* p. 235

1.2.2. Igualdad

La idea de igualdad necesita, para su concepción razonable, sustentarse en un primer momento en principios que contengan en su esencia un origen natural y, posteriormente, en un pactado principio social de cohesión y justicia.

Debemos partir de la consideración intrínseca de la esencia que concibe la idea de igualdad en atención a un principio natural. Esto es, que bajo la estimación de que los hombres reciben un trato igual por parte de la naturaleza, esta proporciona de manera similar elementos suficientes para lograr su conservación y posibilitar su perfeccionamiento.¹⁴

Implica considerar la idea original del equilibrio en la relación hombre-naturaleza, establecido por orden natural independiente de la voluntad humana, y posteriormente el supuesto racional característico en el ser humano, que se manifiesta en su capacidad de conservación y alejamiento de su condición animal primaria.

Al respecto Rousseau expresó que, a diferencia del resto de la especie animal, la naturaleza otorgó a los hombres, una "cualidad muy especial que los distingue y que es incontestable: la facultad de perfeccionarse, facultad que apoyada por las circunstancias, desarrolla sucesivamente todas las otras y que reside tanto en la especie como en el individuo".¹⁵

El hombre (por naturaleza) como sujeto intelectualmente capacitado, concurrió así, a modificar su realidad y gradualmente definió su posición y relación con respecto al universo que le rodeaba, adquiriendo con ello la posibilidad de reconocer los mandatos de la naturaleza, desarrollar estilos e instrumentos de subsistencia y determinar su resistencia o acatamiento a las condiciones ambientales.¹⁶

Dotado el hombre de las cualidades propias para conseguir, conservar y mejorar sus condiciones de vida, y considerando su necesidad de satisfacer sus impulsos naturales, lo cual sólo es posible en sociedad, el individuo determina sus objetivos y elige la forma y medios para conseguirlos. Ello provoca que al interior social se generen una pluralidad de maneras de vivir y consecuentemente un ambiente de disputas individuales por autogarantizarse beneficios, constituyéndose un contexto social de particularidades generador de desigualdades.

¹⁴ Rousseau, *op. cit.* p. 114.

¹⁵ *Ibid.* p. 116.

¹⁶ *Ibid.*

Las desigualdades, se originan y nutren así, por factores ambientales y por aquellos propios que definen al individuo con respecto a sus semejantes. Los primeros, se encuentran caracterizados por las condiciones físico-naturales, tanto como por la relación y posición que guardan estos con respecto a los sistemas imperantes en un espacio-tiempo determinado. Los segundos -citando a Rousseau-, por "el exceso de ociosidad en unos, el exceso de trabajo en otros; la facilidad de irritar y de satisfacer nuestros apetitos y nuestra sensualidad".¹⁷

Sin embargo, a pesar de las diferencias, en ocasiones extremas entre los individuos, la sociedad conserva de manera permanente el propósito de conservar la unidad y armonía entre sus miembros, para lo cual conforma e instituye un sistema de vida colectivo basado en un conjunto de normas que se constituyen en reguladoras y garantes de la conservación, cohesión y convivencia pacífica de los individuos al interior social.

La sociedad precisa para ello del concurso solidario de todos y cada uno de sus miembros, con el propósito de mantener la integridad del ser social, lo cual sólo es factible si estos se consideran miembros directos y equitativos del bienestar colectivo, lo que es viable, únicamente, si el individuo crea y preserva un sentimiento de igualdad y solidaridad con relación a los demás.

En este sentido, la igualdad debe ser interpretada como la legítima y justa oportunidad de participar en la conducción de los asuntos colectivos, así como también el sustento de los nexos sociales. Esto es, "que todos se obligan bajo las mismas condiciones y todos gozan de idénticos derechos".¹⁸

De esta forma, las diferencias surgidas como producto del esfuerzo y talento, en tanto se coticen en beneficio y desarrollo para los demás, maximizando las expectativas de los menos aventajados, serán legítimas en cuanto generen y conserven un sentido de justicia, contrarrestando aquellas diferencias surgidas de las condiciones de privilegio y posición guardada con relación a los sistemas diversos imperantes al momento de nacer, las cuales estimulan la discriminación, marginación y polarización social, restringiendo las posibilidades de bienestar individual y colectivo y, limitando el desarrollo general de la sociedad

La igualdad entre individuos en un contexto social, debe entonces ser estricto para garantizar un trato igual y justo en oportunidades, recompensas y castigos, pero flexible, para no frustrar realizaciones ni inhibir creatividad e inquietudes que brinden perspectivas o efectos benéficos individuales y sociales. La igualdad formal junto con la

¹⁷ *Ibid.* p. 113.

¹⁸ *Ibid.*

justa posibilidad de desigualdad, derivada del mérito, son pues un requisitos indispensables de la cohesión, organización y estabilidad estatal.

1.2.3. Justicia

Toda sociedad en atención a su necesidad de desarrollo, sin que ello repercuta negativamente en la conservación de su unidad y convivencia entre sus miembros, se propone una serie de objetivos que contribuyan a lograr, mantener y mejorar su bienestar. Estos objetivos se plantean a partir y con la participación de la pluralidad de intereses contenidos en el todo social bajo la consideración de las diferencias naturales, intelectuales, accidentales y coyunturales de sus miembros

La convivencia social considerada entonces como un complejo sistema de relaciones, representa el factor que da coherencia, orienta y garantiza la conservación y mejoramiento de sus integrantes, para lo cual requiere desarrollar e instituir un conjunto de normas que regulen dicha convivencia al interior social, contribuyendo esto, al bienestar material y espiritual de la sociedad en su conjunto.

Estas normas deben desarrollarse, instituirse y corroborarse por criterios sociales de justicia que atiendan las exigencias naturales de subsistencia y racionales de dignidad del ser humano, que a la vez, contribuyan a su constante perfeccionamiento a través de la promoción y creación de condiciones y espacios propicios para tal efecto, mismos que deben tender al mejoramiento individual y social.¹⁹

Este criterio conducente del perfeccionamiento deberá indicar el modo en que han de ejercerse los derechos y deberes en la distribución y asignación de los beneficios y perjuicios en consideración al grado, orientación y calidad de la participación individual en los distintos ámbitos del quehacer social.²⁰

Es necesario, desde luego, considerar las circunstancias espacio-temporales que determinan el pensamiento y condiciones humanas, mismas que definen el carácter y modo de ser de los distintos sistemas políticos, económicos, sociales y culturales que influyen en la configuración de la realidad social y en las expectativas iniciales, presentes y futuras, en la vida de los individuos.

¹⁹ Preciado Hernández, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. México, UNAM 1984 (Textos Universitarios) p. 209

²⁰ Rawls, *op. cit.* p. 23

El criterio de justicia, bajo esta noción, atiende a la equitativa distribución de los beneficios producidos así como los perjuicios generados en consideración y proporción directa del esfuerzo, capacidad, calidad e intención de los actos y efectos de estos (determinados por las condiciones culturales e históricas), realizados y provocados por cada individuo, conforme a las exigencias ontológicas de la naturaleza humana y en atención a la integridad y dignidad del ser humano (respeto del ejercicio de los derechos y garantías fundamentales).²¹

La conformación conceptual de justicia, y su correspondiente validación como legítima, depende del nivel cultural jurídico-político alcanzado, tanto como del sistema de valores que dan razón de ser e identidad al conjunto social (junto con su organización política) los cuales surgen de la necesidad de satisfacer sentimientos intrínsecos de la naturaleza humana de seguridad, bienestar y desarrollo. Depende pues, de la racionalidad, capacidad y recursos histórico-sociales.

1.2.4. Bien Común

La sociedad, entendida como agrupación humana pluralmente organizada, se conforma como tal en función de un fin común determinado. Esto es, el conglomerado humano se configura como sociedad a partir del origen y orientación de las voluntades y conductas individuales hacia un fin colectivo preciso. La conformación y posterior conservación de la organización social estará supeditada del fin del cual emerge, así como de los propósitos que surjan durante su evolución y desarrollo.

La génesis social, por lo tanto, podemos determinarla en aquel fin que persigue la conservación y recreación de los impulsos biológicos primarios de los individuos. La sociedad, surge en virtud de un fin de conservación y seguridad esencialmente natural. El conglomerado humano se configura o adapta como colectividad a partir del "deseo elemental de vivir" de todo individuo.²²

La colectividad, en su tránsito hacia lo social, conserva su unidad en tanto sus miembros se sienten o se saben protegidos (dependientes) por el resto de los asociados, fenómeno que crea una relación de interdependencia de la cual se supedita la existencia y subsistencia humana.²³

²¹ Preciado, *loc. cit.*

²² Burdeau, George. "Tratado de Ciencia Política". Tomo I, Volumen I. México, E N E P. Acatlan - U.N.A.M., 1980. p. 106.

²³ Heller, Herman. "Teoría del Estado". México, F.C.E., 1983. p. 97.

La transición del agregado colectivo a la orgánica conformación social, surge ya no sólo de los vínculos meramente naturales que cubren necesidades básicas de subsistencia y satisfacción de sentimientos de estima y seguridad intrínsecos en el ser humano, sino también de elementos tales como la creación, recreación y evolución de costumbres y hábitos que paulatinamente se convierten en factores de conformación, consolidación e identificación de lo social.

La cohesión y unidad humana, sustentada ya no sólo en las necesidades de carácter natural, generan fines que determinan, justifican y perfeccionan la razón de ser del agregado social, a partir del compromiso establecido entre sus miembros de convivir y permanecer en sociedad, por convicción y voluntad propia, y no únicamente por satisfacer sus impulsos naturales de subsistencia.

El compromiso de unidad y convivencia social entre los individuos, genera y estimula un fenómeno poderoso, creador de costumbres y tradiciones que subordinan lo individual a lo social y que dan forma y contenido a las ideas y valores morales, religiosos, éticos, sociales, etcétera, configurándose con ello la conciencia colectiva y con ello las características culturales que identifican y dan identidad a los individuos como miembros de determinadas organizaciones y agrupaciones humanas y sociales.

De esta forma, los individuos nacidos en determinados contextos sociales preformados, crean y articulan nuevas necesidades y modos de satisfacerlas, apropiándose de los recursos y conocimientos acumulados y apoyándose en las ventajas que ofrece la ayuda mutua organizada. Contextos temporales en los cuales los valores preestablecidos sufren mutaciones, conformándose así, nuevos parámetros de verdad en los cuales renovar y modificar el sustento de razón de ser social e individual, lo que trae consigo modificaciones conceptuales y conductuales que se expanden de lo particular a lo general y provocan la organización de pequeños grupos en torno a diferentes intereses e ideales comunes.

Es entonces que la unidad y convivencia social se sustenta en principios y objetivos que les son común a todos, los cuales, a su vez, deben estar formalmente orientados a objetivos de bienestar común.

Estos objetivos, cuya concepción individual es imprescindible para la conservación y perfeccionamiento de lo social, es al que ha de tender la organización y fuerza social, los cuales se reflejarán en fines precisos. De aquí que el bien sea concebido por los individuos sociales no abstractamente sino a través de condiciones concretas y tangibles de satisfacción de necesidades y placeres.

La noción del bien común queda, entonces, determinado por una serie de factores que se conjugan en un objetivo común: la búsqueda del bienestar colectivo. Esto implica que la significación del fin social como bien común abarca sustancialmente exigencias de orden y justicia.²⁴

Desde luego, dicha condición queda supeditada a las circunstancias exógenas al individuo, por la capacidad y voluntad para desarrollarlas para sí y para extenderlas a sus semejantes, así como por el desarrollo y exigencias del pensamiento social, determinándose el grado de reflexión acerca del fin social y de su utilidad.

El bien, consecuentemente, para que sea identificado como tal, debe contener las aspiraciones que conengan y favorezcan el mejoramiento de las condiciones materiales que auxilien las perspectivas de conservación y desarrollo social e individual. Asimismo, contraponerse a todo aquello que desvíe o inhíba estos propósitos.

"Los individuos -señala- participan del Bien Común en cuanto componentes de la sociedad: su derecho a participar del bien común es su adhesión al grupo. Bien de todos, el bien común es a la vez el bien de cada uno, ya que las partes se benefician de lo que aprovecha el conjunto".²⁵

²⁴ Burdeau, *op. cit.* p. 141.

²⁵ *Ibid.* p. 147.

1.3. DEMOCRACIA E IDEOLOGIA

Todo individuo, al igual que los sistemas sociales, configuran y perfeccionan su razón de ser, a través de un conjunto de valores que determinan su concepto de verdad.

La determinación conceptual de verdad se genera, individual y colectivamente, como producto del fenómeno conocido como ideología. Esto es, por un conjunto de ideas, representaciones, valores y creencias, conformadoras de códigos de conducta, configurados estos; por las condiciones físico-materiales y espacio-temporales, así como por la etapa en la que se encuentre el desarrollo de las relaciones socio-económicas.²⁴

De aquí que cada individuo, a partir de sus facultades de aprehensión cognoscitiva, en distinto nivel y perspectiva, adquiere conciencia de los conflictos, propone soluciones y los resuelve. De esta misma forma, las sociedades generan, crean y perfeccionan mecanismos ideológicos, los cuales se convierten en medios de legitimación de los distintos sistemas por parte de la clase y grupos políticos. Así, dependiendo del nivel de penetración ideológica alcanzado por determinada clase o grupo, la ideología propone e impone los parámetros de juicio de la realidad y como tal, se presenta como fuerza social tangible al modificar valores y conductas colectivas. La ideología en su proceso de influencia, adquiere poder real al cuestionar, plantear y modificar valores contenidos en el acervo cultural de la sociedad.

Fenómeno colectivo, la ideología, se refleja en conductas y estilos de vida coincidentes al interior social, llevando consigo su naturaleza abstracta-cognoscitiva, producto de la orientación y actividad intelectual de la clase o grupo interesada en lograr y/o conservar las concesiones y privilegios que otorga la capacidad de dirección social y/o la posesión del poder público.

La extensión ideológica hacia el conjunto social, tras un proceso abstracto-intelectual convincente e instrumentos adjuntos, mediante la modificación, desplazamiento o aparición de nuevos valores que se presenten como verdaderos y dignos de ser perseguidos, representa modificaciones de la realidad material. Esto es, en un primer momento, en el proceso mismo de penetración ideológica, la ideología modifica el ámbito abstracto-conceptual afectando el marco valorativo que determinan los conceptos de verdad y, en suma, la razón de ser de los individuos socialmente concebidos. En un segundo momento, la ideología altera su capacidad de modificación ideal a una material. La ideología adquiere una determinada capacidad transformadora de la realidad colectiva en el

²⁴ Córdova, Arnaldo. "Política e Ideología Dominante" (fotostáticas) Material de clase, 1984

momento mismo que repercute en la conducta individual y, consecuentemente, en menor o mayor grado, en la conducta social.

Las posibilidades sociales de transformación real de la ideología están, entonces, en relación directa de la ampliación que alcance determinado conjunto de valores al interior colectivo en su plano meramente ideal en términos cualitativos como cuantitativos. Consecuentemente, la aceptación generalizada, consciente o inconsciente, de determinadas expresiones ideológicas, afectará, parcial o totalmente, la conservación o modificación de conceptos abstractos y la realidad tangible, que en su conjunto conforman y particularizan el *modus vivendi* social.²⁷

Esto es, la universalidad de las ideas y valores, o en otras palabras, la generalización y aceptación de estos, corresponderán a modificaciones de situaciones históricas particulares de cobertura general al interior de determinados sistemas sociales dentro de espacios limitados.

"Toda nueva clase que toma el lugar de otra dominante antes que ella, esta obligada, simplemente para cumplir su objetivo, a presentar su interés como el interés de todos los miembros de la sociedad, esto es, para expresarlo de una manera ideal: dar a sus pensamientos la forma de la generalidad, a presentarlos como los únicos racionales, válidos universalmente."²⁸

La presencia de rasgos democrático de orden ideológico al interior social -si atendemos la posición rousseauiana de la imposibilidad real de que se dé una democracia directa, en la que todos los miembros sociales participen en las decisiones generales- dependerá de la concientización (capacidad cualitativa) y movilización social (capacidad cuantitativa), o de la voluntad gobernante de adherirse y respetar valores sustantivos de la dignidad humana y aquellos propios de grupos y de la cultura nacional (ética gubernamental). Es pues legítimo que estos conserven intereses inmediatos particulares en tanto que ello no implique el desplazamiento de los intereses de los representados (gobernados) y el abuso de su posición, en parte derivado, de la necesidad de la mayoría social a ser dirigido.²⁹

La democracia real, la cual podemos identificar como democracia de intereses, entre la que los hombres se mueven y se ubican en su contexto social, está condicionada por factores ideológicos que generan intereses grupales y que a su vez determinan aquellos individuales al conformar nuevas concepciones entorno a relaciones y formas de vida social sobre la crítica de modelos imperantes y la construcción de nuevas ópticas. La visión

²⁷ Villoro, Luis "El Concepto de Ideología y otros ensayos". México, F.C.E., 1985 "Del concepto de Ideología".

²⁸ Marx, Engels, Werke, Dietz Verlag. Berlín t. 3, p. 47. trad. y citado en: Villoro, op. cit. p. 62.

²⁹ Michels, Robert. "Democracia Formal y Realidad Oligárquica". (material de clase) p. 62.

ideológica al respecto de aspectos políticos (formas de gobierno, de dominación), económicos (sistema de producción, de acumulación, de distribución) y sociales (sistemas de justicia) inquietan o paralizan la conciencia social.

La conducta democrática, de los representante y representados, de clase o grupo, (de la sociedad en general) dependerá en parte, de la aceptación (conformidad, comodidad, tolerancia, hechas costumbre) y de la condiciones materiales inmediatas generales que son determinantes de la estabilidad político-social. Esto es, la concientización y la responsable participación social representa así, el factor que inhibe la inercia de los intereses de la clase política. Significa enfrentar la tradicional "ansia de poder de los dirigentes (y), la necesidad de la multitud de ser dirigida, así como su indiferencia", casi natural, a los asuntos que afectan el bienestar común.³⁰

³⁰ *Ibid.*

1.4. DEMOCRACIA Y GOBIERNO

Son varios los motivos que han impulsado la universalización de valores políticos de carácter democrático. La idea rousseauniana de la construcción de un sistema de gobierno sustentado por la voluntad general (sustento soberano) en consideración de la noción del bien común a partir del supuesto de una directa y activa participación ciudadana (situación hipotética), ha influido de manera definitiva la conciencia colectiva del ser.

En distintos contextos sociales, donde confluyen y conviven intereses, a través de la aplicación de determinados sistemas jurídico-normativos (Estado de Derecho), se han generado fórmulas bajo el propósito de garantizar la estabilidad y la unidad social (principio primero de gobernabilidad) e integridad y prosperidad del Estado, siguiendo pautas similares caracterizadas por la necesidad de legitimar la transferencia de la voluntad soberana.

Esta fórmula del ejercicio de la soberanía, que conocemos como democracia representativa y que, en su esencia implica una determinada cuota de responsabilidad ciudadana, ha reducido, no eliminado, la participación activa de los ciudadanos a espacios establecidos por los propios procesos electorales alejándolos correlativamente de los procesos de toma de decisiones.

Los distintos regímenes¹¹, que por dicha necesidad de legitimar tanto el acceso como el ejercicio del poder público, siguiendo el curso marcado por valores políticos, aceptados universalmente pero asimilados y aplicados de forma diferente, han incorporado a sus procesos de conformación gubernamental, mecanismos como el sufragio como expresión de igualdad y derecho de elección política. Esto es, el sufragio, como forma de manifestación de la voluntad soberana, se ha constituido, mediante el voto, en el instrumento por excelencia de la democracia.

Todo régimen democrático se manifiesta entonces, en un principio, en el momento de elegir a quien o quienes deberán estar autorizados a tomar y ejecutar decisiones de carácter colectivo y, posteriormente, durante el ejercicio de la autoridad y potestad transferidos.¹²

¹¹ Entendemos como régimen a la forma de gobierno y dominación política, y no un gobierno en particular. Nos referimos tanto a las instituciones gubernamentales, como a las no gubernamentales y al personal político que las dirige. Camacho S. Manuel "El futuro inmediato" en La Clase Obrera en la Historia de México, núm. 15, 7ª ed., co-Ed. S. XXI-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM., 1989. p. 18

¹² Fernández Santillán, José F. "Hobbes y Rousseau: Entre la Autocracia y la Democracia". México, F.C.E., 1988 p. 157.

La democracia se refleja en la cobertura cuantitativa de quienes tienen la libertad de ejercer el derecho a elegir a sus representantes y gobernantes. Esto es, una sociedad podrá ser denominada políticamente democrática, en tanto se garantice por igual a los miembros sociales (integrantes de un determinado Estado Nacional, expresión política de aquella) el libre ejercicio del derecho a participar directamente en la conformación y ejecución de las decisiones de carácter público.

Es de esta forma como la colectividad o sociedad establecen las características y preceptos, consuetudinarios, legítimos y/o legales, bajo los cuales se determinará la elección de quien o quienes estarán autorizados a dirigir y coordinar los asuntos de interés general, estableciéndose, de este modo, los métodos de validación y control de las decisiones y acciones de las distintas esferas gubernamentales.

Es el proceso electoral, en suma, la primera manifestación de validez real para la conformación de un sistema democrático al interior social, mediante la garantía de hacer valer el derecho a elegir a sus representantes y gobernantes a través del ejercicio libre del sufragio, directo y secreto. Esto es, la voluntad general como factor real de constitución del poder público.

Sin embargo, un régimen democrático no sólo descansa en el ascenso legítimo al poder del individuo o grupo que contendieron en el proceso político-electoral, sino fundamentalmente, en la promoción de acciones que impulsen el desarrollo social, así como el respeto de los valores, costumbres y derechos individuales y grupales.

Esto es, el grupo político instaurado en el poder, no sólo estará sometido a reglas de carácter jurídico, sino que también deberá ejercer sus atribuciones dentro de los límites del reconocimiento y respeto de libertades y derechos del individuo y costumbres colectivas adjuntas. Desde luego, este sometimiento gubernamental para con la voluntad soberana, depende en gran medida de la capacidad y ánimo para promover la aspiración social mayoritaria, pues la clase política como tal, tiene el derecho de promover y desarrollar sus proyectos e intereses, los cuales serán legítimos en la medida que no atenten en contra de los intereses y aspiraciones de bienestar generales.

El régimen democrático se caracteriza en tanto contiene el respaldo social mayoritario, primero en el momento de ascenso al poder por parte de determinado individuo o grupo y, segundo, durante el ejercicio de las atribuciones propias de mando.

Sería absurdo suponer, consecuentemente, la unanimidad social. Esto significaría considerar la posibilidad de coincidencia y armonía natural entre ideas e intereses por parte

de los miembros sociales y con ello negar las desigualdades individuales que son el fundamento y razón de lo político. De aquí que toda decisión y ejecución gubernamental debe caracterizarse, para legitimarse al interior social de y con intereses diversos, como actos de contenido general en beneficio común. Esto es, toda acción y decisión gubernamental debe tener como finalidad el contribuir al desarrollo y bienestar de las mayorías, procurando el menor perjuicio a las minorías y un beneficio extremo a un determinado grupo.

Es así que, tomando en consideración la plural conformación social y la heterogeneidad de intereses a su interior, el gobierno democrático se caracteriza por la voluntad y capacidad de concertación y negociación de los distintos grupos sociales, teniendo siempre como fin, la promoción de la conservación y el perfeccionamiento del ser social. Esto implica la necesidad de superar etapas previas que definen márgenes de gobernabilidad, definidas por situaciones de estabilidad y cohesión social que posibilitan la búsqueda de nuevos y más amplios mecanismos de participación, integración y desarrollo social.

La democracia, vista como un conjunto donde confluyen y conviven intereses distintos respecto a un determinado ámbito social, enfrenta no sólo riesgos de carácter interno sino que también aquellos que por su cobertura y fuerza, debe asimilar y, o superar valores y prácticas de culturas políticas exógenas de influencia. La democracia, como forma o estilo de vida social, cualquiera que sea su contexto o ámbito, es susceptible de embates externos de distinto origen: religioso, cultural, político, económico (comercial), ideológico, etcétera.

La democracia, como sistema de valores, ha reconocido límites impuestos por la naturaleza y la razón humana. No así, como sistema de intereses, la democracia encuentra sus alcances y respectivas posibilidades en la fuerza y desarrollo de las propias sociedades.

1.5. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA DEMOCRACIA

La evolución y desarrollo de las tipologías de las formas de gobierno parten de la discusión sobre los criterios que definen y justifican el número de quien o quienes estarán autorizados a tomar y ejecutar decisiones de carácter colectivo, así como las cualidades y características que han de guardar estas atribuciones, a partir de la consideración del sujeto, individual o colectivo, en el cual resida el poder supremo de la organización social.¹³

De aquí, se distinguen tres criterios que determinan tres formas o categorías tradicionales de reflexión política: el gobierno de uno; el gobierno de pocos y, el gobierno de muchos, las cuales, considerando el sentido positivo presentado por la tipología clásica de las formas de gobierno, estas están identificadas como: monarquía, aristocracia y democracia, respectivamente.¹⁴

En virtud de lo anterior, superado la discusión sobre la residencia del poder soberano, es razonable considerar que la entidad gubernamental, desde la perspectiva formal, se presenta como un cuerpo subordinado a la voluntad soberana, de la cual recibe potestad. Esto es, el gobierno debe caracterizarse como entidad dinámica de la organización social que tiene como objetivo el concretar las aspiraciones de la voluntad soberana.¹⁵ El gobierno así, debe conducirse en atención a la conservación armónica de la vida social y a la ampliación y perfeccionamiento de su desarrollo.

De aquí que la diferencia entre las tres formas tradicionales de gobierno, radique fundamentalmente, en la capacidad y actitud gubernamental para promover la unidad y lograr mantener la estabilidad social, conservar el orden normativo vigente y promover el desarrollo.¹⁶

La democracia como forma de gobierno, siguiendo el modelo ateniense, estimada bajo sus aspectos cuantitativos en cuanto al número de individuos autorizados a decidir y ejecutar las decisiones que afecten el desarrollo de la vida social, o sea la democracia entendida como gobierno de muchos, coincidimos con la posición rousseauniana que señala que "no ha existido ni existirá verdadera democracia. Es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados."¹⁷

¹³ Robbio, Norberto. "La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político" México, F.C.E., 1988 p. 18.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Fernández S. op. cit. p. 164

¹⁶ *Ibid.* p. 159.

¹⁷ Rousseau, op. cit. p. 36.

De la misma forma podemos afirmar que el hombre indefectiblemente busca y conserva los elementos y medios que le permiten conservar y elevar, respectivamente, modo y nivel de vida (tanto cuantitativa como cualitativamente). No podemos afirmar que todos los hombres posean aptitudes suficientes y voluntades similares para su logro. Es así que "...la voluntad general es siempre recta y tiende constantemente a la utilidad pública; pero no se deduce de ello que las deliberaciones del pueblo tengan siempre la misma rectitud." "Este (el pueblo) quiere indefectiblemente su bien, pero no siempre lo comprende."³⁸

Desde esta perspectiva es válida la posición rousseauiana a favor de un gobierno aristocrático en su acepción positiva. Esto es, un gobierno dirigido por una aristocracia electiva (en contraposición a la aristocracia hereditaria), una democracia representativa. En suma, un gobierno republicano dirigido por los más capaces, o mejor dicho, -nuevamente siguiendo a Rousseau- "lo mejor y más natural, es que los más sabios gobiernen a las multitudes, cuando se está seguro de que las gobernarán en provecho de ellas y no en el de ellos."³⁹

En este sentido, la opinión de Hobbes, teórico defensor de la forma monárquica de gobierno, no es contraria al orden expuesto por Rousseau, por considerar que en todos los tiempos el universo ha sido regido por un ser supremo y, del mismo modo, desde el inicio de la humanidad la dirección de las multitudes ha recaído en una sola persona⁴⁰, enmarcada por un espacio-tiempo limitado.⁴¹

La discordancia al respecto, entre Rousseau y Hobbes, radica en que este último no le atribuye al pueblo el derecho a poseer el poder soberano y por consiguiente la capacidad de (auto-)gobernarse.

Así entonces, toda forma de gobierno puede estimarse como democrática, en consecuencia y por interés gubernamental propio, si atiende el desarrollo del bienestar común, no obstante se desarrollen al interior del gobierno pugnas por parte de grupos que busquen el control de éste como parte del fenómeno político y para lo cual fomenten o inciten la movilización, tanto global como parcial, de la sociedad. En las democracias, "el poder está para quien lo conquiste legítimamente y el pueblo participa en establecimiento y modificación del orden jurídico."⁴²

³⁸ *Ibid.* p. 15.

³⁹ *Ibid.* p. 37.

⁴⁰ Podríamos aludir que dicho fenómeno responde a la necesidad psicológica humana a ser dirigida y, en algunos casos, al temor a ser desprotegida.

⁴¹ Fernández S. *op. cit.* p. 159.

⁴² Basave, Agustín. "Teoría de la Democracia. Fundamentos de Filosofía Democrática." México, Jus, 1988. p. 20.

Entonces cualquier forma de gobierno puede presentarse en su forma positiva en virtud de la voluntad política del o de los gobernantes, o ser producto de la capacidad, movilización y fuerza social. El excesivo immoderado uso vicioso del poder y/o la resignada renuncia (consciente o no) de la colectividad a su derecho a transformar su realidad a estados superiores, demeritan y degeneran toda acepción positiva de cualesquier forma de gobierno a su forma negativa, transformándose, siguiendo la tipología tradicional, la monarquía en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en oclocracia, engendrándose una situación contraria a las necesidades y aspiraciones sociales, presentándose *per se*, un estado de desestabilidad y desintegración social, manifestándose en todos y cada uno de los ámbitos del quehacer individual.

La democracia entonces encuentra sus alcances y limitaciones en el carácter mismo de su propia naturaleza. Las modalidades que adopten las libertades, las formas de las igualdades y las características de impartición de justicia, inmersos en un contexto cultural, determinan las condiciones mismas de la democracia. Esto es, la democracia, considerada como un sistema de valores, atiende a virtudes humanas, constituyéndose en parámetros de juicio del buen gobierno.

Un contexto social democrático (de esencia positiva, como un contexto restringido por limitaciones y posibilidades) implicaría respectivamente pensar en el desarrollo de la capacidad y voluntad individual (voluntad culta y educada) para darse formas sociales de vida coincidentes y solidarias, e impulsar un sistema de gobierno plenamente constituido, identificado y comprometido con el consenso y la voluntad popular. Esto es, la democracia determinada por valores, se encuentra limitada por intereses.

CAPITULO SEGUNDO

NOCION DE DEMOCRACIA EN LA LEGISLACION MEXICANA

"el carácter abstracto frío y homogéneo de la ley
debe ajustar cuentas con la heterogeneidad
de los hechos y de los méritos
y puede resultar igual sólo para quien es igual"

U. Cerroni

CAPITULO SEGUNDO

NOCION DE DEMOCRACIA EN LA LEGISLACION MEXICANA

Si bien la democracia, encuentra su origen como categoría política, la acepción ya común la alude como sistema de vida ligado a condiciones de bienestar, lo que necesariamente la relaciona a condiciones socioeconómicas.

El sistema democrático responde así, correlativamente, a factores socioeconómicos que posibilitan cubrir necesidades y aspiraciones colectivas. El desarrollo político, social y, fundamentalmente, económico se constituyen de este modo, en parámetros de medición del sistema democrático. No existe democracia ahí donde se condiciona y restringe, la participación ciudadana en la dirección del ejercicio del poder público, donde no existen las garantías que posibiliten la integridad, el desarrollo y bienestar de los miembros sociales; donde no existen los factores de crecimiento y desarrollo económico, así como aquellos que no permiten la distribución, justa y equitativa, de los beneficios de la riqueza social.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cristalización de los sentimientos e ideales supremos de la voluntad social y norma que regula tanto la organización como el ejercicio del poder público, sustento de nuestro actual Estado Nacional, representa el vínculo de la actualidad y los valores nacionales. Esto nos permite distinguir que desde la perspectiva jurídica, en sus fundamentos político-filosóficos, constitucionalmente, el Estado Mexicano es formalmente un Estado Democrático.

No obstante, pragmatismo e idealismo concurren no con frecuencia a espacios comunes de la realidad, misma que evidencia constantemente las contradicciones entre el ser político-pragmático (ejecutivo) y el deber ser teórico-filosófico (legislativo). En este contexto se incrusta el caso mexicano, donde ocasionalmente voluntad y acto se desvinculan y confunden.

2.1. DEMOCRACIA Y ECONOMIA

2.1.1. Distribución de la Riqueza

En términos formales nuestra legislación reitera el derecho que todo individuo posee a intervenir en el proceso de creación de bienes o servicios y, consecuentemente, bajo un sentido de justicia y respeto a la dignidad humana, participar proporcionalmente de la riqueza producida en relación a la calidad y cantidad de esfuerzo invertido.

El artículo 25 de nuestra Constitución Política, en su párrafo primero, establece que: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales..."¹

Asimismo, en su artículo 123, fracción VI, párrafo segundo, señala que: "Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas."²

Nuestra legislación así, reproduce la postura formal-ideal del fin último de la política económica: la búsqueda del bienestar y la elevación de los niveles cualitativos de vida de los individuos mediante el fomento a la producción de bienes y servicios generadores de riqueza y su correspondiente distribución.

De aquí la importancia de la forma de organización político-social, pues aunque el tema en referencia concierne al fenómeno económico, es evidente que ésta, es la que determina las modalidades de cómo ha de distribuirse el producto del proceso económico.³

Es patente que en México, durante los últimos años, la distribución del ingreso y la riqueza se ha dado progresivamente de manera desigual. Para 1958 la proporción de las

¹ México, "Constitución ..." *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Díaz Cayetano, Alberto. "Distribución del Ingreso en México: hacia el siglo XXV" en "México Hacia el Siglo XXV: visión de una generación." México, S.E.P.-C.N.R.A.J. (CREA)-U.A.M., 1988 p. 158. (Colecc. Seminario de Estudios Nacionales).

percepciones captadas por el 5% de la población de mayores ingresos en relación al 10% de menores ingresos, era de 22 veces más. Para 1970, éste indicador se incremento a 39 veces más y para 1977 alcanzó la cifra de 50 veces más, lo que en términos relativos significó un ingreso 5 mil por ciento mayor. Esto representó que el 5% de las familias más acaudaladas recibieran el 25% del Ingreso Nacional, en tanto que el nivel porcentual recibido por el 10% de las familias más desprotegidas no rebasó el 1%.⁴

Si bien, la economía mexicana en el mismo periodo observó un crecimiento sostenido con tasas promedio anuales del 3.5 del P.I.B. per-capita, niveles que con variantes prevalecieron hasta 1982,⁵ resulta claro entonces, que la distribución alicuota de la riqueza no se deriva, necesaria ni automáticamente, del crecimiento económico y sí de la voluntad y capacidad moral e intelectual de quienes dirigen la economía del país, que en un pasado reciente, en acto de buena fe o ingenuidad, trataron de impulsar la distribución antes de fomentar y promover la producción.

Desde luego, no debemos ni podemos desestimar la relativa capacidad de presión y, o intervención, directa o indirecta, de los distintos sectores y, o factores, tanto internos como externos, en la orientación y resultados económicos. La búsqueda constante de las mayorías por incrementar su participación en la distribución de la riqueza, la avidez de un sector privado por mantener e incrementar sus beneficios, la resolución de los grupos de poder al interior de la entidad gubernamental por mantener y mejorar sus posiciones y beneficios, así como las presiones ejercidas por grupos e intereses políticos y económicos externos. Condiciones que en la década de los sesentas contribuyeron a generar una situación de crisis, la cual alcanzó niveles críticos a finales de los años ochentas.

Así advertimos, acudiendo a los antecedentes inmediatos de la economía mexicana, que para finales de los sesentas y después de aproximadamente 20 años de crecimiento sostenido el "modelo estabilizador" sufrió un agotamiento, incidiendo negativamente en la distribución de la riqueza.

De tal suerte y con el propósito de estimular el crecimiento, además de enfrentar el agotamiento de este "modelo estabilizador", durante el periodo 1970-1976, el gobierno, mediante el uso del crédito externo, impulsó una política económica basada en el ensanchamiento de la participación del sector público en la economía a través del aumento y expansión del gasto público, del crecimiento del sector paraestatal, de la aplicación de subsidios, de la conservación del tipo de cambio y de aumentos salariales

⁴ González Casanova, Pablo. "El Estado y los Partidos Políticos en México". México, Era, 1982. p. 21.

⁵ Díaz Cayero, op. cit. p. 155.

Estas medidas provocaron que en agosto de 1976, tras haber mantenido su paridad durante casi veinte años, el peso fuera devaluado en cerca del 100%, con relación a la divisa norteamericana, aumentando el costo de los productos e insumos de importación, circunstancia que, ante el ambiente de incertidumbre, motivó la fuga de capitales e incidió en el agravamiento del conflicto entre los sectores público y privado.

Frente a dicha situación de virtual crisis, al inicio del periodo 1976-1982, el gobierno diseñó e implantó un nuevo modelo económico denominado: "de crecimiento compartido", el cual se propuso, además de reconciliar al sector privado, enfrentar la desarticulación económica y fomentar su crecimiento a través de los ingresos derivados de la explotación y comercialización del petróleo, así como del empleo del restaurado crédito externo, resultado de la renovada capacidad de endeudamiento.

El modelo económico de bonanza impulsado por el gobierno, que en sus primeros años mostró sus bondades, modificó su rumbo radicalmente al presentarse un panorama económico internacional adverso. Tras minúsculos ajustes, en febrero de 1982, la economía mexicana se enfrentó a una realidad desfavorable como fue la caída brusca de los precios internacionales de petróleo, el alza de las tasas de interés externas, el ajuste en el mercado de materias primas y el congelamiento de créditos por parte de la banca internacional. Este ambiente para 1982, provocó entre otros efectos la dolarización de la economía interna, la fuga de capitales, la especulación monetaria, y con ello la devaluación del peso frente al dólar norteamericano (150 pesos por dólar, cuando en un año anterior era de 70 pesos por dólar) y su deslizamiento consecuente. Ante tal disyuntiva el jefe del gobierno mexicano, con el propósito hacer frente a la situación, determinó la nacionalización del sistema bancario e impuso el control de cambios.

Iniciado el periodo de gobierno 1982-1988, éste se vio obligado a modificar la estrategia económica, con la cual se proponía: reducir el gasto público, corriente y de capital, liquidar empresas paraestatales no prioritarias ni estratégicas, eliminar subsidios, reducir importaciones y establecer disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal. Asimismo, impulsó la apertura comercial, además de promover una reforma fiscal con la finalidad de aumentar el monto de los ingresos públicos ordinarios.

El modelo promovido obtiene resultados positivos durante 1983 y 1984. A pesar de ello, en 1985 la economía mexicana muestra su debilidad frente al ambiente especulativo, generándose índices inflacionarios que llegaron a los tres dígitos (102% para 1983),⁴ además de provocarse una nueva devaluación. Ante esto se decidió acelerar el "cambio estructural", el que no logra resultados esperados, pues no logra impulsar la producción, ni equilibrar la carga de la crisis entre los sectores socio-económicos, y en

⁴ México, "Mexican Bulletin of Statistical Information". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. No. 3 1992.

cambio favorece la especulación financiera. Dicho ambiente propicia que el peso nuevamente sea devaluado.

La tendencia de la economía mexicana, en este contexto, acrecentó la desconfianza y el descontento, principalmente entre la población económicamente más débil, debido a la severa caída de los niveles de vida, lo que en términos pecuniarios significó que la capacidad de compra del salario mínimo, en el periodo entre 1978 y 1987, se redujera, descontando la inflación, de 43 mil 800 pesos a 25 mil 230 pesos respectivamente, lo que representó una disminución del ingreso de la mayoría de la población de aproximadamente 5 puntos porcentuales promedio anual durante dicho periodo.⁷

Para la planta productiva el panorama no se presentó menos crítico, pues durante el periodo 1982-1988, además de registrarse un nulo del Producto Interno Bruto, observó una caída del 43% en la de bienes de capital en comparación a 1981, lo que significó un considerable desgaste (de seis años) en la planta instalada, además de un retraso tecnológico acumulado. En pocas palabras, la economía mexicana vivió un periodo de letargo de seis años.

A partir de 1988, bajo renovada orientación neoliberal (similar a los criterios seguidos en la anterior administración) la economía nacional empezó a mostrar un mejor panorama.

El PIB registra un crecimiento sostenido (3.5 y 3.9% anual con relación al año anterior para 1989 y 1990 respectivamente),⁸ mismo que se ha visto favorecido por la tendencia progresivamente decreciente de la tasa nacional de crecimiento poblacional registrada durante los últimos años (que según datos del XI Censo Nacional de Población y Vivienda se calculó en 2.3% para 1990 y una estimación del 1.9% para 1992).⁹ Los índices inflacionarios que durante 1987 y 1988 observaron tasas de tres dígitos (131.8 y 114% respectivamente), para 1990 y 1991 fueron del 26.7 y 22.7% respectivamente.¹⁰ La actividad industrial inició una reactivación, mostrando incrementos del 2.4 del volumen físico en 1991 con respecto al año anterior (manufacturas 3.2%; electricidad, gas y agua 6.0%; minería 0.4%), destacando los registrados en bienes de capital y en bienes de consumo final duradero.¹¹ La renegociación de la deuda pública externa (de aproximadamente 100 mil millones dUSA pasó a 76 mil millones dUSA de 1988 a 1992)¹² permitió reducir el principal y el pago del servicio del mismo concepto, saneando con ello las finanzas públicas del país.

⁷ Díaz Cayeros, *op. cit.* 157

⁸ México. "Evolución de la Economía en México 1990" I.N.E.G.I. en El Mercado de Valores No. 9, México, Mayo, 1992.

⁹ Jarque, Carlos M. "México al inicio de la última década del siglo XX". México, I.N.E.G.I., 1992.

¹⁰ México. "Evolución de la..." *op. cit.*

¹¹ México. "Avance de Información Económica". I.N.E.G.I., Marzo, 1992.

¹² "El Financiero" México, 2 de Diciembre, 1992.

La actual política económica de claro corte liberal, promovida por la presente administración gubernamental, si bien ha encontrado un contexto internacional propicio (pero complejo) y un ambiente interno relativamente estable y favorable para la puesta en marcha del proyecto económico, aún no refleja efectos directos (salarios) en los niveles de vida de la mayoría de la población.

La solución de la problemática económica mexicana, aunque compleja, requiere de la participación capaz, honesta y concertada entre los distintos sectores socioeconómicos participantes en el proceso productivo, en función del interés general y bajo un claro sentido de justicia, solidaridad y respeto a la dignidad y derechos fundamentales del ser humano, atendiendo simultáneamente la promoción del crecimiento y desarrollo económico, fundado en el fomento del desarrollo tecnológico.

2.1.2. Libertad de Ejercicio Económico

La libertad de ejercicio económico podemos considerarla como la libre elección de la actividad que permita al individuo, mediante el, allegarse de medios y recursos para satisfacer sus necesidades de conservación y mejoramiento de sus condiciones generales de vida, en la inteligencia de que el ejercicio de esta libertad no atente en contra de los derechos y valores de los demás.

Nuestra Constitución Política en su artículo 5º, párrafo primero, al respecto señala que: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernamental, dictada en los términos que marque la ley, cuando no ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."¹³

Asimismo, en el tercer párrafo del citado artículo, menciona que: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial..."¹⁴

Este derecho debe permitir al individuo participar en el proceso de creación de riqueza y con ello crear las condiciones que le permiten, mediante el ingreso, apropiarse,

¹³ México, "Constitución..." *op. cit.*

¹⁴ *Ibid.*

consumir y hacer uso de los bienes, productos y servicios necesarios para atender sus necesidades de subsistencia y procurarse mejores condiciones de vida.

Del ejercicio de esta libertad depende, en gran medida, la promoción y avance científico-tecnológico y el desenvolvimiento económico a través del libre mercado.

No obstante, esto no debe ser pretexto para proteger intereses o crear privilegios, ni estímulo para la formación de monopolios, ni fomento al acaparamiento de productos en perjuicio de los económicamente débiles. Por el contrario, el ejercicio de esta libertad debe contribuir a alentar la inversión y la producción mediante el ahorro y el consumo

La libertad económica así, debe crear las condiciones para mantener la unidad y armonía en un contexto social plural e interdependiente, a través de la promoción del equilibrio económico entre los sujetos participantes del proceso, bajo un sentido de justicia.

Sin embargo, en términos concretos, la limitante para el ejercicio de esta libertad está determinada, además del perfil vocacional y aptitudes de los individuos, por las características que guarde el contexto económico, el cual precisa particularidades espacio-temporales y los rasgos cualitativos y cuantitativos del proceso productivo, que a su vez condicionan los niveles y modalidades ocupacionales de los individuos miembros de determinados sectores sociales, dependientes directos del ingreso derivado de su trabajo. Esto, desde luego, restringe las oportunidades ocupacionales en coyunturas de recesión económica, en un buen número de casos, provocando frustraciones e inhibiendo la particular realización personal.

2.2. DEMOCRACIA Y SOCIEDAD

2.2.1. Derecho a la Salud

El hombre por naturaleza, en imparcial actitud intelectual, posee una preferencia afectiva por todo aquello que garantiza y satisface sus necesidades, lo que contribuye a su conservación o le provoca en él beneficios y, o placer.

De manera similar, por extensión, las sociedades en lo general, poseen dicha preferencia.

Es de esta forma que el hombre, individual o colectivamente, por impulso natural ha procurado el resguardo de su integridad, física o moral, en su sentido amplio y estricto. Es, en esencia y por derecho natural propio que, aludiendo tangencialmente la teoría antropocéntrica, la prioridad del hombre es el hombre mismo.

Bajo esta acepción, esta prioridad, en sentido estricto, atiende la integridad y bienestar físico y mental de los individuos. Refiriéndose al derecho intrínseco del ser humano a procurarse de los medios necesarios para lograr y conservar su salud física y mental.

En México, considerando estos criterios, instaurado el Estado Social de Derecho con la expedición de la Constitución en 1917, aunado a las exigencias sociales por un lado y la evolución política por otro, influyeron para que el sector gubernamental se corresponsabilizara en la preservación de la salud de la sociedad mexicana. Se crea con tal propósito, el Departamento de Salud, el cual hasta 1934, observa un pausado y desarticulado desenvolvimiento, causado en gran parte por la raquítica asignación presupuestal que apenas representó el 0.25% del Producto Interno Bruto y aproximadamente el 3% del Presupuesto Gubernamental Federal.¹⁵

A partir de 1934 se inicia un periodo de crecimiento y desarrollo del sistema nacional de salud, el cual, en su primera etapa, promueve una política de asistencia médica en el medio rural, así como la integración de las comunidades indígenas a los servicios de salud. El presupuesto asignado al sector, para 1940, con relación a 1933, se elevó del 3% al 6.4% del gasto público federal, lo que representó un 0.5% del Producto Interno Bruto, porcentaje que perduró, con algunas fluctuaciones, durante la década de los cincuenta.¹⁶

¹⁵ "El Financiero" México, 1º de Septiembre 1989 p 44

¹⁶ *Ibid.*

Durante el primer lustro de los cuarentas, el sector salud experimenta un nuevo impulso. En 1943 desaparece el Departamento de Salud y se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia y al año siguiente, se pone en operación el Instituto Mexicano del Seguro Social. Esto significó que se ampliara la cobertura geográfica y poblacional de los servicios de salud.¹⁷

En los años sesentas se abre una nueva etapa en la seguridad social en México. En 1960, se funda el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, así mismo, se inician las campañas masivas de vacunación, continuándose con ello, con la expansión de la cobertura de los servicios médicos sociales. Por su parte, el I.M.S.S., en el mismo año, registra un incremento de 8 veces el número de afiliados y de 13 veces su presupuesto en relación al año que inició sus operaciones.¹⁸

De 1970 a 1976, se continuó el propósito de impulsar la política de salud y bienestar. Durante éste periodo el sector salud aumentó su gasto de 15 mil 530 millones a 23 mil 714 millones de pesos (precios constantes de 1970), lo que representó un incremento real del 52%, y del 2.7 al 4.21% con relación al PIB.¹⁹

En este periodo, sin embargo, se interrumpe la inercia de crecimiento y desarrollo del sector, gestándose un proceso de continuo deterioro, cualitativo y cuantitativo, de los servicios de salud. Esto, como resultado del agotamiento del modelo económico y del debilitamiento en la capacidad de respuesta del Estado Benefactor, la burocratización del sector y la carencia de apoyos para promover las investigaciones científicas y tecnológicas en el campo de la medicina. Como prueba de ésto, en 1975, de una muestra total de 435 888 muertes, el 39% fue en menores de 15 años. De estas el 27% obedeció a patología respiratoria y otro 25% fue causado por enfermedades asociadas a la carencia o insuficiencia de agua potable. Del total, las enfermedades infecciosas parasitarias provocaron aproximadamente el 30%, la tuberculosis contribuyó aproximadamente en 1.9, y los problemas de desnutrición causaron, aproximadamente, el 1.6%. Esto sin contar, desde luego, el incremento de los casos de iatrogenias (daños a la salud por errores médicos y hospitalarios), que por razones evidentes, están lejos de considerarse, directa o visiblemente, como causa de gravedad y de muerte, en su caso extremo.²⁰

1977 se presenta como parteaguas del crecimiento del sector, resultado de las presiones externas, producto del excesivo endeudamiento del sector público y de la reducida capacidad de éste para hacer frente a los compromisos financieros adquiridos con el exterior, lo que generó una situación de crisis en la economía mexicana. Ante tal disyuntiva, el

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Aldama Bay, Ignacio. "Afuertas que no hacen ruido" en: "El desafío Mexicano." México, Ed. Octano, 1985. p. 33 (Nexos)

Gobierno Federal modificó su política de salud y bienestar social, y con ello el ritmo de crecimiento de gasto en estos rubros.

Como contraposición a la contracción del gasto, el gobierno federal estimuló el ensanchamiento de la cobertura demográfica de los servicios de salud, lo que dio como resultado la disminución del gasto *per-capita* en salud. La Secretaría de Salubridad y Asistencia lo redujo de 305 a 169 pesos de 1978 a 1979, en tanto que, en el mismo lapso, el I.M.S.S. lo hizo de 2,587 a 1,829 pesos.²¹

La política de gasto en salud, a partir de 1982, sufrió una declinación, como repercusión de la carga económico-financiera, derivada de los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales, que para 1987, en términos absolutos, significó un decrecimiento de 32 mil 737 millones de pesos a 23 mil 830 millones pesos (precios constantes de 1970), lo que en proporción al P.I.B. representó una caída del 2.24% al 1.93%.²²

En razón a dicho estrechamiento presupuestal, durante el mismo periodo, el I.M.S.S. y el I.S.S.S.T.E. observaron contracciones en su gasto del 23 y del 43.8 por ciento respectivamente, lo que repercutió negativamente en la calidad de los servicios médicos prestados por estas instituciones, agravado aún más por la incorporación de nuevos grupos sociales a estos sistemas de salud.²³ Esto es, los recursos *per-capita* por derecho-habiente se contrajeron.

Desafortunadamente, el deterioro de los niveles de calidad en materia de salud, que en parte se deben a recortes presupuestales al sector responsable, de manera directa, se deben a la calidad y cantidad de satisfactores básicos, hábitos, así como de las condiciones de higiene y espacio que guarden los distintos ámbitos en los que los individuos se desenvuelven o habitan. En suma, se derivan de la incapacidad e imposibilidad para cubrir condiciones mínimas para lograr y conservar niveles óptimos de salud y bienestar

La caída del ingreso familiar, como se observa, provocó que el gasto familiar sufriera una reestructuración, con resultados que afectaron significativamente los niveles de bienestar y salud de la mayoría de la población. Para 1977, el porcentaje del gasto familiar destinado a alimentos y bebidas, de los grupos sociales de menores ingresos, representaba en promedio el 37.4% del ingreso familiar neto, índice que se incrementó a un 46.7% para 1983. Este mismo indicador, para 1988, se estimó, rebasó el 50% del gasto total familiar lo que, correlativamente, provocó la disminución correspondiente para atender otros rubros del

²¹ "El Financiero", *op. cit.*, p. 44.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

gasto familiar, como vivienda, vestido y calzado, educación, cultura, recreación, deporte, transporte y otros.²⁴

A pesar de que, en términos relativos el porcentaje del gasto familiar destinado a alimentación se elevó en más de 15 puntos de 1977 a 1988, en términos reales la capacidad de compra, por efectos inflacionarios, se redujo significativamente, dañando los hábitos y niveles nutricionales de la mayoría de la población. Esto acarreo que el costo de la canasta básica de 1970 a 1984, en relación horas-trabajo (salario mínimo), se incrementara de 57 horas 25 minutos, a 66 horas 57 minutos, y que para 1985, este indicador representaba el equivalente a 75 horas-trabajo. Esto significó invertir más de la mitad de la jornada laboral para cubrir los gastos de alimentación.²⁵

La agudización de la crisis durante la década los ochentas, repercutió en la aceleración de la recomposición de la canasta de consumo básico por parte de la mayoría de la población, sustituyendo y eliminando algunos de sus productos. Esto es, gradualmente se eliminó el consumo de carne, lácteos, frutas, legumbres y productos marítimos, los cuales fueron sustituidos de manera correlativa, por el aumento progresivo del consumo de café y, o té, huevos, frijoles y tortillas o pan blanco. En suma, "en los últimos años se ha presentado un fenómeno de disminución, sustitución o supresión de los principales alimentos-nutrientes de consumo familiar, lo que configura una regresión dietética que conduce tarde o temprano a una regresión nutricional"²⁶ lo que repercutirá, de continuar esta tendencia, directa o indirectamente, en las condiciones nutricionales y de salud de las nuevas generaciones.

2.2.2. Derecho a la Educación

Todo sistema que se estime como democráticamente organizado, supone derechos y obligaciones individuales para con el todo social, tanto en su convivencia y desenvolvimiento armónico, como en su desarrollo económico, político y cultural, lo que conlleva necesariamente a habilitar a los individuos para su plena incorporación y participación en los distintos ámbitos del quehacer social.

Significa entonces, hacer válido, en el caso concreto de México, el postulado del artículo tercero constitucional, el cual establece el derecho de los mexicanos a "desarrollar armónicamente todas sus facultades" a favor del perfeccionamiento individual, el desarrollo democrático, la convivencia armónica entre los individuos y el sentimiento nacionalista.

²⁴ Provenio, Enrique "1982-1984. los efectos sociales de la crisis" en "México Presente y Futuro" México, Ediciones de Cultura Popular, 1985. pp. 106-107.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.* pp. 110-111

En éste sentido, no hay duda de que en materia educativa, en respuesta a las necesidades y presiones derivadas del crecimiento demográfico, los logros alcanzados son evidentemente notables. Esto se demuestra si observamos la crecida matrícula escolar registrada, la cual actualmente, representa cerca de la tercera parte de la población total nacional, y que en infraestructura representa, aproximadamente, mil quinientas escuelas distribuidas a lo largo del territorio nacional.²⁷ Ello se traduce en la posibilidad real de que casi la totalidad de niños y jóvenes de acceder a la educación primaria y de extender su formación a los niveles medios y, o técnicos, así como ampliar sus posibilidades educativas subsecuentes en alguno de los centros de educación superior.

No obstante el tamaño de la infraestructura y de la cobertura geográfica alcanzada, y de que optimistamente podríamos afirmar que hemos rebasado la frontera del analfabetismo (que es del 4% para la población entre 15 y 19 años y del 5% para la de entre 20 y 24 años),²⁸ el sistema educativo nacional padece graves retrasos y desarticulaciones con respecto a las necesidades, problemas y aspiraciones nacionales.

El contenido de la mayoría de los distintos programas educativos vigentes en México, fundamentalmente públicos, a razón de displicencias burocráticas, prejuicios y, o intereses político-ideológicos, no han logrado asimilar los cambios ni los problemas cualitativamente nuevos, contrariamente a lo que la tradición educativa de nuestro país nos muestra. Durante la colonia se erigió un programa educativo sustentado en valores religiosos; con la reforma se promovió un modelo educativo cimentado en el laicismo, en el desarrollo del país y en principios científicos y; con el proceso revolucionario, la educación se fundó en ideales y renovados sentimientos populares y nacionalistas.²⁹ Representa esto que, en nuestro pasado, quienes han asumido compromisos sociales de carácter político e ideológico y que aspiran a participar en la configuración del modelo de desarrollo, han expresado sus ideales a través de incursiones en ámbitos académico-educativos, los que en su momento se han presentado como elementos dinámicos y transformadores a favor de las propuestas de desarrollo, las que prudente e indefectiblemente, han considerado las necesidades y aspiraciones de la voluntad general.

Como reflejo de la situación que ha vivido el país durante las últimas dos décadas, programas y métodos educativos, principalmente los de carácter público, gradualmente fueron cayendo en actitudes y prácticas de descuido y negligencia, lo que repercutió en un notable deterioro en los niveles académicos. Los vicios generados inhibieron la motivación, la sorpresa, la imaginación, la duda, la inventiva, el compromiso, la investigación y la participación, elementos fundamentales para la creación y recreación de conocimientos.³⁰

²⁷ Elías Calles, Mónica. "La educación en México" en "México hacia el siglo XXI". op cit p. 97

²⁸ Jarque, Carlos M. "México al inicio de la última década del siglo XI". México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1992.

²⁹ Florescano, Enrique. "Inversión del Desperdicio" en "El Desafío Mexicano" op cit p. 308

³⁰ *Ibid.*

Aunado al deterioro académico, el sistema educativo nacional, en nuestra historia reciente, atravesó por un periodo de crisis financiera. Sólo durante el periodo 1982-1988 el gasto público total destinado a educación experimentó una reducción, en términos reales, de un 46.5%. En el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, las transferencias federales registraron un descenso real de 23.2% en dicho periodo, en tanto que, el correspondiente a la Universidad Autónoma Metropolitana registro una reducción del 42%, lo que significa que, las mencionadas universidades, respectivamente, observaron decrecimientos porcentuales del 0.25 al 0.19 y del 0.04 al 0.02 puntos, con respecto al P.I.B., en tanto que en el mismo periodo, las instituciones de educación media superior y superior soportaron reducciones presupuestales del 0.23% al 0.16%, con relación al mismo indicador.¹¹ Situación que actualmente aún no es superada.

No cabe duda que la educación en nuestro país está aún lejos de satisfacer los niveles requeridos para poder enfrentar con éxito los problemas derivados de la carencia o escasa producción científico-tecnológica y que progresivamente hemos acrecentado nuestros complejos y alimentado nuestra propia dependencia con el exterior. Como reflejo del arraigo generalizado de costumbres negligentes y la consecuente creación de una mal entendida subcultura, la educación carece de parámetros valorativos que discipline y comprometa a quienes participan en el proceso. Estas deficiencias influyen, de manera evidente, en la orientación y selección de áreas de estudio, en la sobrecarga matricular en algunas de éstas y la baja demanda en otras, particularmente en las áreas de ciencias exactas y ciencias naturales, así como en los niveles de deserción escolar.

Por otra parte, más allá de lo académico, el sistema educativo nacional se ha convertido en instrumento regulador del fenómeno social y foco de reclutamiento y movilización política. Esto es, debido a la insuficiente capacidad de generación de empleos por parte de la economía nacional, se ha provocado que los ciclos escolares se hayan convertido en densos filtros que inhiben la demanda de trabajo y con ello la masificación adocenada de la educación, fenómeno capitalizado por grupos y fuerzas políticas para promover sus intereses y mejorar y fortalecer sus posiciones dentro del sistema político nacional. El contexto así, contribuye a la desviación del objetivo y propósitos de la educación: la búsqueda de la verdad y el perfeccionamiento y bienestar del hombre.

El saneamiento del sistema educativo no sólo implica la recuperación financiera del sector, sino además subsanar las deformaciones cualitativas de la educación y su desarticulación con respecto a las necesidades y requerimientos exigidos para promover el desarrollo dentro de la historia y cultura nacional.

Esto es, la formación educativa debe, por una parte, permitir a los individuos incorporarse en los distintos ámbitos y actividades de la vida productiva nacional, mediante

¹¹ "El Financiero" México, 1ro de Septiembre, 1989 p 5

una participación eficaz y eficiente, permitiendo el mejoramiento de sus condiciones de vida, y por otra parte, debe contribuir al adelanto científico y tecnológico, así como coadyuvar, bajo claros principios de justicia, equidad y respeto a la dignidad humana, al desarrollo socio-económico, político y cultural del país.

2.2.3. Derecho al Trabajo

Partiendo del reconocimiento del derecho a la vida, como derecho intrínseco a la naturaleza humana y punto fundamental para la integración y conservación social, además de considerar al trabajo, social e individualmente beneficioso, como único medio legítimo para allegarse de los recursos y medios necesarios para satisfacer los requerimientos de subsistencia y de desarrollo, podemos admitir que el trabajo es un derecho inalienable derivado de aquel primero y en consecuencia, un derecho fundamental.

Es entonces que, por medio del trabajo, el hombre, a través de aplicar su capacidad y esfuerzo, participa en el proceso de transformación de la naturaleza, con el propósito de generar satisfactores de subsistencia, bienestar y desarrollo. El trabajo se constituye así, bajo la determinación de alcanzar mayores márgenes de autonomía y mejorar el nivel de calidad de vida, en punto de encuentro donde se conjugan el hombre-económico y el hombre-social.

La actividad, traducida en trabajo, en virtud de lo anterior, permite al individuo desarrollarse por medio de su incorporación al proceso productivo social, así como acceder a determinadas condiciones de vida a través del ingreso (producto del trabajo invertido).¹² En suma, es el trabajo, coincidiendo con varios autores, desde una perspectiva antropocéntrica, "condición primera y fundamental de la existencia humana".¹³

Es así como los individuos crean las condiciones necesarias que les permiten consumir, por medio del intercambio, productos y servicios contenedores de determinada cantidad y calidad de trabajo, lo cual les permite atender sus necesidades de subsistencia y aquellas derivadas de su evolución y desarrollo. Significa ello que, la actividad precisada como trabajo, es condición sine qua non para el perfeccionamiento humano y este sólo es posible, en un ambiente de intercambio e interdependencia.

¹² Pérez Lizaur, Ignacio "Juventud, Empleo y Política Económica", en "Juventud y Desarrollo en el México de Hoy" (Memoria del Ciclo de Mesas Redondas realizadas del 2 al 17 de Agosto), México, S E P Cultura Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud CREA, 1983 p 26

¹³ Borisov - Zhamin - Makárova (coordinadores) "Diccionario de Economía Política", Montevideo-Uruguay, Ediciones Pueblos Unidos, 1980 p 235

El pensamiento que dio esencia a la Revolución Mexicana, propuso modificar el modelo liberal de relación y cohesión social, a través de reestructurar e instituir un nuevo acuerdo fundamental que se fundara en el respeto a la dignidad humana, bajo la consideración y consecuente reconocimiento de las desigualdades reales entre los individuos.

Así, el impulso revolucionario consiguió no sólo derrocar a la dictadura, obstáculo para la movilidad social y el desenvolvimiento político, sino también instaurar, aportación original, los derechos sociales en nuestra legislación. Esto es, que reconocidas las diferencias entre los individuos, producto de las condiciones reales de existencia, bajo un sentido de justicia y respeto a la dignidad humana, se promovió la protección de los individuos como miembros de un determinado grupo socioeconómico identificado por la coincidencia de intereses, con la intención de erradicar las desigualdades extremas mediante una distribución equitativa y justa de la riqueza.

No obstante ser un derecho reconocido por nuestra legislación, su ejercicio depende no sólo de la voluntad legislativa, sino también, de la voluntad política gubernamental, pero fundamentalmente, de las condiciones reales que guarde el sistema económico general. De aquí que su pleno ejercicio dependa de la negociación y concertación social, así como del crecimiento de la economía nacional

Si acudimos a los antecedentes inmediatos de la economía mexicana y su reflejo en los índices ocupacionales, observamos un comportamiento negativo en relación a la población total en capacidad de trabajar.

Según estimaciones conservadoras para el inicio del periodo 1982-1988, el desempleo abierto se calculó en un 8 por ciento y para 1984, en términos absolutos, había alrededor de 4 millones de desempleados, que representó aproximadamente el 14 por ciento de la población total en capacidad de trabajar.¹⁴

Otras estimaciones al respecto, consideraron que para 1982 la tasa de desempleo abierto y la de subempleo alcanzaron el 8 y el 7.9 por ciento respectivamente, y que para 1984, estos mismos indicadores alcanzaron cifras del 14.4 y 12.4 por ciento respectivamente. Para 1988 la situación no fue menos alarmante, pues las cifras alcanzaron niveles récord: el desempleo abierto se elevó al 17.8 por ciento, en tanto que el subempleo alcanzó el 13.1. Esto significa que en sólo seis años, de 1982 a 1988, el desempleo abierto se incrementó en casi 10 puntos porcentuales y que aunado al nivel alcanzado por el subempleo, el desempleo parcial o total alcanzó un nivel de 15 puntos porcentuales con relación a la población en aptitud para el trabajo.¹⁵

¹⁴ López Ceja, Benjamin "México: obreros, situación y perspectiva" en "México, hacia el siglo XXI", op. cit. p. 51

¹⁵ "Carpeta Púrpura" Análisis quinquenal editado por Servicios Especiales de Publicidad, Promoción e Información México

Por otra parte, en una investigación basada en cifras otorgadas por la Secretaría del Trabajo, realizada en la UNAM en 1977, arrojaba la siguiente información: para julio de 1976 la tasa de desempleo abierto era del 7 por ciento y que para el tercer trimestre de 1977 alcanzaba niveles del 10 puntos porcentuales, esto representó, en términos absolutos, alrededor de un millón 800 mil desocupados, con relación a la población en edad y aptitud de trabajar.³⁶

Asimismo, según estimaciones del Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, en el mismo documento, señaló que para 1977 la tasa de subempleo era del 47 por ciento en relación a la población económicamente activa y que sumada a la anterior estimación de desempleados, arrojaba una cifra de 10 millones 250 mil personas, parcial o totalmente, desocupadas en el país.³⁷

La visible recuperación económica del país a partir de 1988, actualmente no se presentan aún expresiones ocupacionales y salariales positivas. No obstante, según datos oficiales que señalan que la tasa de desempleo no ha rebasado el 3.5% durante el periodo comprendido entre 1989 y 1991.³⁸ Información que frente al contexto inmediato guarda ciertas reservas.

Estas estimaciones permiten observar, como producto de la progresiva agudización de la crisis económica a partir del segundo lustro de la década de los setentas, índices notablemente alarmantes para los ochentas y en especial durante los años que abarcaron la gestión presidencial de Miguel de la Madrid, más allá de los índices "conservadores" publicados, a los que hemos hecho referencia.

Es común que, este tipo de información, guarde, en menor o mayor grado, índices de error, derivados de inexactitudes en el método de recopilación y clasificación de los datos, o de la intención final de la investigación.

Sin embargo, en el caso mexicano, en relación a niveles de empleo, es evidente que el contexto a mostrado contener más información que el mensaje. Baste observar el patente crecimiento del comercio ambulante en las zonas urbanas y semi-urbanas del país, así como las declaraciones realizadas por voceros patronales en el sentido de contar con número suficiente de solicitudes de empleo para renovar la plantilla laboral en aquellos casos de intento de huelga que, como en los presentados durante el primer trimestre de 1990, resultan declarados inexistentes además de subsistir la negativa de los trabajadores a reincorporarse a sus labores.

³⁶ Trejo Delarbre, Raúl. "El movimiento obrero: situación y perspectiva" en *"México, Hoy"*, México, Siglo XXI, 1984. p. 122.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ México. "Mexican Bulletin of Statistical Information", I.N.E.G.I., No. 3, 1992.

Este complejo contexto expresa de manera evidente, parte de la realidad nacional: incongruencia entre las actitudes y objetivos perseguidos; desvínculo de intereses entre líderes y la base sindical y con ello falta de legítimas organizaciones laborales verdaderamente representativas; así como desequilibrio entre la aprehensión de la sensibilidad y voluntad sociales y los principios de política económica que norman la conducta gubernamental.

2.2.4. Derecho a la Propiedad

Independientemente de la variedad de las circunstancias en que nacen, evolucionan y se desarrollan los hombres, estos requieren, de manera indispensable para conservar su existencia y facultarse para alcanzar niveles mayores de perfección, satisfacer un conjunto de necesidades en distintos órdenes que van de lo natural y moral, a lo material, cultural y social. Ello precisa que los individuos se apropien de aquello que contribuya a satisfacer sus necesidades.

La forma como los individuos se apropian de los satisfactores o de los medios para generarlos, determina las características de los sistemas de producción, que a su vez, influyen de manera significativa en la conformación de los sistemas económicos y en las relaciones sociales.³⁹ Esto es, el régimen de propiedad condiciona el modo de ser del sistema económico y de la organización social.

John Locke, filósofo inglés del siglo XVI, respecto al tema, escribió que la propiedad en su origen se dio de manera común y que fue el trabajo el que, mediante la transformación de la naturaleza y el aprovechamiento de sus productos, "puso un sello que lo diferenció del común"⁴⁰ y con ello se deriva que, por razón evidente y derecho natural, "el hombre tiene la propiedad de su propia persona"⁴¹ y en virtud de esto es que "nadie, fuera de él mismo, tiene derecho alguno sobre ella" (y es por ello que) "el esfuerzo de su cuerpo y la obra de sus manos son también auténticamente suyos"⁴²; y consecuentemente nadie tiene derecho a privar a otros el producto de su trabajo.

El pensamiento de Locke, aludido por un sentido de justicia, señala que la propiedad en común no puede ser acaparada por ningún individuo, sino sólo en la proporción de la calidad y cantidad del trabajo invertido en ese propósito y en la medida de

³⁹ Madrazo, Jorge. Comentario al artículo 127 en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Comentada) México, U.N.A.M., 1985 p. 73

⁴⁰ Locke, Jhon. "Ensayo sobre el gobierno civil". México, Aguilar, 1983. p. 24

⁴¹ *Ibid.* p. 23

⁴² *Ibid.*

la capacidad de aprovechamiento y necesidades que estos posean. Significa entonces, que la parte de aquella que rebasa sus expectativas en necesidad o goce y que no logra aprovechar, constituye propiedad común que los demás pueden aprovechar.⁴¹

Sin embargo, es un hecho que para que la propiedad adquiera el carácter de legítima, y posteriormente el de legal, debe tener o contener, de forma implícita o explícita, el consentimiento social, para consecuentemente recibir la respectiva garantía de propiedad, preceptos mismos que deberán estar expresados en el marco normativo general.

Esto es, aunque en un principio -siguiendo a Locke-, los hombres con el propósito de satisfacer sus necesidades reclamaron parte de la propiedad común a partir del trabajo invertido en ello, con el crecimiento poblacional, con la explotación, transformación y disminución (racionalización) de los recursos naturales, con el aumento de los recursos técnicos y el uso ordinario de equivalentes de valor general, las comunidades y sociedades, con la intención de conservar su integridad y la convivencia pacífica entre sus miembros, tuvo que establecer y regular los medios y modalidades del dominio de la propiedad.

En nuestra legislación, es el artículo 27 de la Constitución General de la República, el que establece el régimen de propiedad en nuestro país. Esto es, determina las características y modalidades para el dominio de la propiedad, el cual se funda en tres principios básicos, que son: propiedad originaria; dominio eminente y; dominio directo.⁴²

Esto es, el principio de propiedad originaria otorga a la Nación el dominio de tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional. Principio que se encuentra establecido en el párrafo primero del artículo mencionado.⁴³

Por otra parte, el principio de dominio eminente, en virtud de lo anterior, faculta a la Nación, a través de sus órganos gubernamentales, a modificar el régimen de propiedad privada por razones de utilidad pública. Su ejercicio se establece en el párrafo tercero del mencionado artículo.⁴⁴

El principio de dominio directo, por su parte, se refiere al carácter que adquiere la propiedad a partir de la persona, grupo, institución o dependencia pública que, mediante derecho, adquiere o se le imputa el dominio directo de determinada propiedad.⁴⁵

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Madrid Hurtado, Miguel de la "Elementos de Derecho Constitucional" México, Instituto de Capacitación Política -Partido Revolucionario Institucional 1982 p 574

⁴³ Madrazo, *op. cit.* p. 74.

⁴⁴ Madrid, *op. cit.* p. 549

⁴⁵ *Ibid.* p. 551.

Es de esta forma como el régimen triangular de la propiedad, determina el carácter de la economía mexicana, eliminando el sentido estrictamente individualista de la propiedad privada, quedando limitada por el interés colectivo.

Desde luego, ello no significa la supresión del régimen de propiedad privada, pues significaría atentar en contra de los derechos intrínsecos y dignidad del hombre, pero en un sentido de justicia, queda limitada por el derecho de los demás. De aquí que la legislación mexicana comprenda el derecho a la propiedad como derecho público subjetivo.

Estas modalidades, establecidas con el propósito de dar equidad e implantar un modelo justo en el dominio de propiedad, plantearon la aspiración de reglamentar el derecho a la propiedad, evitando el abuso y garantizando el disfrute por parte de la mayoría de la población bajo la intención de promover el desarrollo mediante el impulso de la producción, el consumo y la distribución justa de los medios elementales para la subsistencia, procurando inhibir los factores causantes de la miseria humana

Significa esto que, el ejercicio de este derecho impone deberes a los titulares y establece como restricciones aquellas que impliquen algún perjuicio a los demás.

En este sentido, Ponciano Arriaga, diputado al Congreso Constituyente de 1856, definió el derecho a la propiedad como "la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción."⁴¹ Asimismo aludió a que "el límite de éste derecho queda establecido por la ociosidad, descuido e improductividad de la propiedad, así como en el detrimento del bien común."⁴²

El régimen de propiedad (y sus modificaciones) representa así, la síntesis del proyecto político y económico, además de ser la clave para entender la realidad socioeconómica, pues constituye la base y sustancia de la estructura económica y, consecuentemente, generadora y reguladora de las relaciones sociales que, en el caso mexicano, se instituyó bajo un claro propósito de justicia social, transformando el liberal concepto de derecho a la propiedad de un derecho civil a un derecho político. Esto representó que la propiedad perdiera su sentido particular e individualista quedando limitada por el interés colectivo, como garantía contra actos arbitrarios, pero en la inteligencia de garantizar también, el derecho intrínseco de los individuos, en el caso de los ciudadanos mexicanos, que les permite libremente adquirir y conservar en calidad patrimonial, el dominio directo de determinada propiedad.

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid*

2.2.5. Derecho a la Vivienda

Con el propósito de identificar los precedentes que dan motivo a que el sistema jurídico del Estado Mexicano consagre el derecho a la vivienda, es necesario remitirnos al origen del hombre como ser colectivo, donde observamos que una vez adoptado el sedentarismo y el cultivo de la tierra como estilo de vida, el hombre fincó las condiciones para acumular experiencias y conocimientos, con lo que da inicio a su primera forma de civilización y de cultura.

La agricultura y el sedentarismo exigieron la edificación de viviendas que le resguardaran de las inclemencias climatológicas y ambientales, cobrando significado e importancia ante el surgimiento de la institución familiar y del origen de la organización social.

La vivienda (del latín *vivenda*: de *vivere*; vivir), como hábitat familiar, por analogía, representa la célula de los asentamientos colectivos y sociales, y se constituye así en una necesidad de primer orden.

En México los antecedentes formales de la exigencia a este derecho lo constituye la publicación del Programa del Partido Liberal Mexicano, en 1906, que en su artículo 26, se proponía la promoción de otorgamientos de apoyos necesarios para que los trabajadores pudieran contar y disponer de alojamientos higiénicos.⁵⁰

Otro antecedente lo representa la promulgación de la Ley sobre Casas para Obreros y Empleados Públicos por parte del gobernador de Chihuahua en noviembre de mismo año.⁵¹

Asimismo, durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1916, el diputado Natividad Macías se pronunció a favor de incluir en el texto Constitucional la corresponsabilidad gubernamental para proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas para los trabajadores, y con ello instituir el derecho a la vivienda en nuestro país.⁵²

No obstante, fue hasta febrero de 1983 que, por iniciativa del Ejecutivo de la Unión, se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda mediante adición al artículo

⁵⁰ "Programa del Partido Liberal" en Cockcroft, James D. "Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana" (1900-1913) Apéndice Mexico, S.E.P.-Siglo XXI, 1985. p. 223

⁵¹ Barojas Montes de Oca, Santiago Comentario al artículo 4º en "Constitución..." U.N.A.M., op. cit. p. 13.

⁵² *Ibid.*

cuarto que textualmente dice: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".¹¹

La consideración constitucional al derecho a la vivienda reflejó en parte de la exigencia social respecto a situación que guardaba el problema. Esto es, un elevado porcentaje de viviendas, que aproximadamente alcanza el 90% del total en el país, alberga alrededor del 95% de la población total, las cuales mantienen condiciones por abajo de los requerimientos mínimos para satisfacer las necesidades familiares de privacidad, comodidad e higiene. Situación que se manifiesta en zonas suburbanas y rurales y se intensifica en zonas costeras.

El Distrito Federal, como ejemplo, durante los sismos de Septiembre de 1985, en parte, evidenciaron las condiciones de hacinamiento e higiene que guardan la mayoría de las viviendas en esta región así como el déficit de éstas

Posterior a estos dramáticos sucesos, el gobierno federal decidió crear mecanismos de apoyo para la resolución del problema. Sin embargo, el programa de vivienda popular impulsado, antes de tratar cubrir los requerimientos cualitativos y de espacio que debe guardar una vivienda "digna y decorosa" (aludiendo el calificativo constitucional), se orientó a cubrir la demanda en términos cuantitativos y a dar cause político a la problemática inmediata.

En la mayoría de los casos, aún persisten problemas de hacinamiento (de espacio), de carencia o deficiencia en los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, pavimentación, electricidad, transporte y comunicación, así como deficiencias parciales o totales debido a la baja calidad de los materiales utilizados y aquellas derivadas del uso de determinadas técnicas de construcción. Situación que resulta notablemente evidente en los casos en que la construcción de viviendas se realiza por parte de organismos públicos.

Según estimaciones oficiales, resultado del XI Censo General de Población y Vivienda (1990), el número de viviendas a experimentado un crecimiento superior al experimentado por el crecimiento poblacional, lo que significa que un 78% de las familias en nuestro país, cuentan con vivienda en propiedad, y que del total un 79% cuentan con agua entubada, un 64% con drenaje, y el 87% con servicio de energía eléctrica.¹⁴

¹¹ *Ibid.* p. 11.

¹⁴ Jarque, Carlos *op. cit.*

Aunque la solución del problema de vivienda es complejo, requiere de la participación decidida de la sociedad. Es necesario implementar programas de carácter socio-económico que fomenten la autoconstrucción mediante criterios de construcción progresiva y el aprovechamiento de materiales regionales para tal fin, así como inducir la reducción del costo de los materiales de construcción y la creación de instrumentos populares de crédito para la vivienda en propiedad.

2.2.6. Derecho a la Cultura, el Deporte y la Recreación

El desarrollo y perfeccionamiento humano exige una serie de requisitos que le permitan a los individuos alcanzar un equilibrio físico y mental, el cual genere autoestimulos que lo faculten para configurar y perfeccionar razonadas concepciones del mundo, de la vida y de la sociedad a la que pertenece, y que a su vez, repercutan positivamente en la estabilidad y conducta individual y los contextos familiar y social.

El perfeccionamiento humano es así, sólo dable a través del enriquecimiento cultural e intelectual, así como de la práctica de actividades alternas que permitan mejorar y conservar un óptimo estado físico así como aquellas que brinden esparcimiento y recreación, contribuyendo a aminorar las tensiones generadas por el ritmo y rutina cotidiana, permitiendo con ello, una estimación y estimulación personal además de un biológico desarrollo equilibrado, condiciones necesarias para alcanzar niveles de bienestar.

De aquí la importancia, individual y colectiva, de promover la cultura, el deporte y la recreación como vehículos para impulsar un verdadero desarrollo social, mediante fomentar la creatividad, la integración familiar, la solidaridad humana, la comprensión y el apego a los valores nacionales, el interés científico, artístico y social, la práctica físico-deportiva y el esparcimiento que coadyuve a la integración y desarrollo de los individuos a sus ámbitos familiar y social.

Si bien la legislación mexicana no establece de manera estricta el derecho a la cultura, el deporte y a la recreación, no implica el impedimento tácito a disponer de los medios necesarios para desarrollar su carácter y personalidad a través de dichas modalidades. No obstante, la Constitución General de la República en su artículo tercero se refiere de manera implícita a la intención de otorgar estos derechos.

Aunque desde nuestra perspectiva, la causa de que estos derechos no se hayan elevado a rango constitucional, además de la falta de voluntad de quienes tienen la

capacidad de ello, en gran parte se debe a la carente adición de la mayoría a cultivarse a través de la creación, recreación, apreciación y disfrute de las distintas expresiones artísticas y culturales, al deshábito generalizado para con la actividad físico-deportiva y a la frecuente práctica recreativa desprovista de características que contribuyan al desarrollo integral del individuo y a su integración social y familiar.

Visto el problema desde otra perspectiva, partiendo de la concepción que estima a la bondad como cualidad intrínseca a la naturaleza humana, así como la consideración de que el ser humano mantiene un original aprecio a todo aquello que le produce un beneficio o bienestar, la estrechez de recursos institucionales y la insuficiente promoción, así como los factores reales de poder, político y económico, constituyen también parte de la causa que inhibe el fomento y desenvolvimiento de aquellas actividades que estimulan y alientan el desarrollo armónico y equilibrado de los individuos a través de la cultura, el deporte y la recreación.

No podemos esperar un desarrollo integral, individual y social, si gran parte de la población no participa de los beneficios de la cultura, la práctica deportiva y el desarrollo de actividades recreativas que, en su conjunto, fomentan la solidaridad y el respeto a la dignidad humana.

2.3. DEMOCRACIA Y POLÍTICA

2.3.1. Libertad de Expresión

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, fechada el 26 de agosto de 1789, plasmó en su artículo 10, como libertad fundamental del ser humano, el derecho de los individuos a expresar libremente su pensamiento sin que esto implique ser molestado física o moralmente, o en sus pertenencias, en tanto que su manifestación no perturbe la moral y orden públicos⁵⁵

Es evidente que, lejos de la intrínseca capacidad de palabra en el ser humano que le permite comunicarse con sus semejantes, el ejercicio de la libertad de expresión adquiere su real importancia, en tanto modifique o produzca conductas o actitudes que impliquen, efectos contrarios a los valores y ordenamientos socialmente establecidos (en lo moral, en lo jurídico, etcétera). Es entonces que, independientemente de la forma y medios utilizados (auditivos y/o visuales), lo que este derecho debe garantizar, es la integridad de quienes ejerciten esta libertad en contra de las consecuencias que le produzcan algún perjuicio.

Esto fue manifiesto durante el siglo XVIII, en el cual la institución eclesiástica, con prácticas absolutistas, acosaba a los individuos que expresaban ideas diferentes o contrarias a las sostenidas por ésta, lo que los convertía en sospechosos, y en consecuencia, en sujetos de investigación y juicio por atentar en contra de la fe y el dogma.⁵⁶

Es de esta forma que "la libertad de expresión, consagrada jurídicamente, supone no un espacio carente de limitación, sino la necesidad de que, en virtud de la convivencia social, no se coarte ni limite esta capacidad pero si se exija responsabilidad derivada de la misma, cuando conlleve la afectación de valores jurídicos que la sociedad está interesada en preservar".⁵⁷

Es evidente que el ejercicio de esta libertad, si bien permite a quien lo ejerce, en función de su capacidad intelectual y de difusión, influir, ya en la dirección de los negocios públicos, en la conducta social, o en la promoción y defensa de sus intereses, de grupo o individuales, la dependencia que en nuestro país aún guarda con respecto los factores reales de poder (políticos, sociales y económicos), han propiciado la retroalimentación de los vicios que afectan el desarrollo social. La corrupción, el nepotismo, la intimidación y las

⁵⁵ Andrade Sánchez, Eduardo Comentario al artículo 6º en "Constitución..." UNAM op. cit. p 18

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid* p 20

amenazas cumplidas, desafortunadamente, en buen grado han marcado el rumbo del ejercicio de este derecho.

No obstante, el progresivo desarrollo y la paulatina concientización política de la sociedad, han permitido e impulsado el respeto a dicha libertad. La apertura y ensanchamiento al debate y a la crítica de temas, otrora prohibidos o clandestinos, son testimonio y prueba de ello.

2.3.2. Libertad de Asociación

Ha sido la necesidad de solidaridad y asistencia mutua, las que mediante la unión y la organización de voluntades, coincidentes en objetivos e intereses, los que han posibilitado que el ser humano haya logrado conservarse y mantener sus ámbitos familiar y social, evolucionar y desarrollarse en sus distintos quehaceres.

La libertad de asociación, entendida como el "derecho de toda persona a asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes",¹⁸ al igual que los demás derechos y libertades, se encuentra enmarcada por los intereses generales. Esto es, las organizaciones en tanto no se presenten como perturbadora de la seguridad, la moral o el bienestar público, están en libertad de ejercer dicho derecho.

Si bien, regularmente el orden público es considerado como parámetro de legalidad de las asociaciones, la legitimidad se presenta ocasionalmente de manera distinta. Son los principios, los objetivos y la estrategia adoptadas congruentes con el respeto a la dignidad humana y el bienestar colectivo los que dan legitimidad y justifican sus actividades.

De tal suerte que la importancia del ejercicio de esta libertad, se derive de la intención y actitud de los miembros asociados para con el resto social, así como de los instrumentos utilizados para lograr sus objetivos, ya sea para ensanchar la participación activa o ampliar la cobertura de sus simpatizantes, o bien para influir en la modificaciones de situaciones determinadas en los distintos ámbitos de la vida social. De aquí que, mientras los objetivos permanezcan en el fuero interno de cada persona asociada, ésta libertad, no podrá ni deberá, someterse al consentimiento social, pero no así, si el derecho a la libertad de asociación se ejerce con fines sociales, políticos, económicos y/o culturales.

¹⁸ Orozco Henríquez, J. Jesús. Comentario al artículo 9º en "Constitución..." UNAM, *op. cit.* p. 27

A pesar de que la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, explícitamente no contempla la libertad de asociación, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas, en su artículo 20 proclamó que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas".⁵⁹ Esto es, que se considera como elemento fundamental para la convivencia y el desarrollo humano.

En el caso mexicano, la Constitución General es la que establece las características y las restricciones que deberán guardar las asociaciones a partir de los fines que persigan. Son así, los artículos 9º, 24, 33 en su párrafo último, 35 en su fracción III y 130 en sus párrafos noveno y decimocuarto, los que establecen, respectivamente el derecho de asociación para fines lícitos, el derecho de reunirse o asociarse por motivos religiosos en los lugares destinados para ello, la prohibición a los extranjeros para participar en asuntos políticos internos, el derecho exclusivo de los nacionales para asociarse con fines políticos y la prohibición a los ministros de los cultos para asociarse o reunirse con fines políticos.⁶⁰ Esto se refiere a que, el derecho de asociación, como derecho de carácter político, es un derecho exclusivo de ciudadanos nacionales.

2.3.3. Derecho a la Información⁶¹

Es a través de acumulación, ordenación, transmisión de conocimientos, factores que en su conjunto constituyen el proceso de información, que el hombre, tras un proceso de aprehensión cognoscitiva, se posibilita para asimilar y conceptualizar su realidad y averiguar su esencia y naturaleza, permitiendo con ello, configurar y perfeccionar su noción de verdad y su razón de ser.

Empero, el proceso de información no sólo se limita a la posibilidad de comunicación, la cual de raíz debe contar con códigos comunes que posibiliten la transmisión y recepción de mensajes y que de origen responden a la necesidad humana de relacionarse e integrarse con sus semejantes, sino también de un proceso racional por parte de los participantes, lo que implica una determinada capacidad cognoscitiva en la articulación, transmisión, recepción e interpretación de los mensajes. Esto es, la información para que lo sea, debe contar con elementos cuantitativos y, fundamentalmente, cualitativos, que permitan y posibiliten, modificar o influir en situaciones determinadas.

⁵⁹ *Ibid.* p. 28.

⁶⁰ México "Constitución..." *op. cit.*

⁶¹ Ideas tomadas en Castellanos, José J. "El Derecho a la Información". México, E.J. Promesa, 1979.

Cabe destacar que el derecho a la información, como todo derecho, encuentra restricciones en ámbitos particulares que no afectan la integridad social. El derecho a la información es un derecho de carácter público.

Así, la importancia del proceso de información para la vida pública, concebido éste como la capacidad de emisión y captación de mensajes externos mediante los sentidos y codificados e interpretados por la mente, más allá de la simple expresión de reflejos instintivos, se localiza en la capacidad de influir en la conformación, confirmación y/o modificación de valores o formas de entendimiento de la realidad externa que, a su vez, conforman los conceptos y razón de los individuos, factores que repercuten directamente en los contextos y conductas individuales y colectivas.

2.3.4. Derecho a Votar y ser Votado

Dentro del desarrollo político de los pueblos, la posesión y ejercicio del poder político, se ha fundado en una serie muy variada de principios, mismos que han permitido su ocupación. De acuerdo con Gaetano Mosca, la posesión y ejercicio de este poder, por parte de un determinado grupo, se justifica sólo en la medida en que una nación ha llegado a un determinado nivel cultural y por el sustento ideológico concretado a través de creencias y/o valores aceptados socialmente.⁶⁴

Podemos así, descartar la idea de que no sólo la detentación de los instrumentos materiales del poder autorizan o justifican el ejercicio del poder, o sea, del derecho de mandar. Es decir -citando a Rousseau- "El más fuerte no lo es jamás bastante para ser siempre el amo o señor, sino transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber".⁶⁵ En consecuencia, podemos añadir siguiendo a aquel: "habrá siempre una gran diferencia entre someter una multitud y regir una sociedad".⁶⁶

En virtud de lo anterior, entonces, para que el ejercicio del poder adquiera cualidades de legitimidad y legalidad, es necesario modificar las relaciones de fuerza en relaciones de derecho, fundadas éstas en la observancia de reglas y principios detreminados por las costumbres y valores socialmente reconocidos.

Es evidente que el tema alude la idea de soberanía, o sea , la idea de residencia y naturaleza del poder supremo del Estado.⁶⁷ Es por esto que, la naturaleza misma de supremacía, para que lo sea, debe contar con características cualitativas que sobrepasen aquellas determinadas por el espacio y el tiempo. Implica que, por esencia y naturaleza, dicho poder recae en el todo social por poseer y caracterizarse una temporalidad constante, perenne, y guardar la cualidad de indivisible y dinámico.

De esta forma, los cargos y funciones gubernamentales, deben contener, implícita o explícitamente, el consentimiento de los gobernados. El Gobierno es resultado de la organización y del poder del Estado, y este de la identidad y unidad de sus miembros.

Este hecho evidencia que la titularidad de los distintos cargos públicos, en los distintos ámbitos gubernamentales, no es atributo exclusivo de ningún miembro social, por lo cual cada miembro de ésta, tiene el mismo derecho de elegir o hacerse elegir, en tanto cubra los

64 Bobbio, N. y Bovero, M. "Origen y fundamenta del Poder Político". México, Enlace-Grijalvo, 1984. p. 20.

65 Rousseau, op. cit. p.5.

66 Ibid. p. 8.

67 Fores Olea, Victor. "Ensayo sobre la Soberanía del Estado". México, F.C.P.y S. - U.N.A.M. 1981. p. 19.

requisitos y principios de identidad, legitimidad y legalidad, y logre captar parte del consentimiento social, del consenso social.

Este derecho, que se encuentra su garantía y concreción mediante el libre ejercicio del sufragio, por exclusión, es atribución propia de los ciudadanos en su calidad de miembros sociales del poder estatal (nacionales) en tanto cubran todo los requisitos establecidos, incluidos no sólo aquellos de índole político.

La legislación Mexicana, en el artículo 35 constitucional, en su fracción I y II, establece que serán prerrogativas de los ciudadanos mexicanos: "votar en las elecciones populares" y "poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley".⁶⁸ A pesar de ello, aunque formalmente, el artículo 36 de la misma Constitución, establece la obligatoriedad de votar en las elecciones políticas respectivas,⁶⁹ el ejercicio del sufragio es en nuestra legislación, simultáneamente, obligación y "libre" derecho.

Desde luego, todo cargo público debe tener como finalidad, el brindar un beneficio social que otorgue una utilidad que repercuta de manera positiva en los niveles de vida social, en caso contrario se atentaría en contra del principio mismo de soberanía, del cual depende toda representatividad.

Es de esta forma que, cuando toda representación no atiende el interés, la voluntad y aspiraciones generales, pierde todo sustento de legitimidad y, consecuentemente, de todo derecho de mando y de disposición de los recursos públicos, quedando para la mayoría de los miembros de la sociedad, el derecho de modificar o abolir todo poder constituido.⁷⁰

Rousseau, alude al tema al dar sus conclusiones referentes a los "límites del poder soberano" mencionando que: "el pacto socialo establece entre los ciudadanos una igualdad tal, que todos se obligan bajo las mismas condiciones y todos gozan de idénticos deerechos. Así, por la naturaleza del pacto, todo acto de soberanía, es decir, todo acto auténtico de la voluntad general, obliga o favorece igualmente a todos los ciudadanos; de tal suerte que el soberano conoce únicamente el cuerpo de la nación sin distinguir a ninguno de los que la forman. ¿Qué es, pues, lo que constituye propiamente un acto de soberanía? No es un convenio superior con el inferior, sino del cuerpo con cada uno de sus miembros; convención legítima, porque no puede tener otro objeto que el bien general, y solida, porque tiene como garantía la fuerza pública y el poder supremo".⁷¹

68 México. "Constitución...". *op. cit.*

69 *Ibid.*

70 Palacios Díaz, Alejandro del. "Lecciones de Teoría Constitucional". México, Claves Latinoamericanas, 1987.pp. 65.

71 Rousseau, *op.cit.* pp. 17-18.

CAPITULO TERCERO

CARACTER Y FUNCIONES DEL ESTADO MEXICANO

"Habrá siempre una gran diferencia
entre someter una multitud
y regir una sociedad."

J J. Rousseau

CAPITULO TERCERO

CARACTER Y FUNCIONES DEL ESTADO MEXICANO

3.1. CARACTER Y FUNCIONES DEL ESTADO Y EL CASO MEXICANO.

El ser humano si bien mantiene semejanzas con el resto animal por su naturaleza instintiva (conservación y reproducción), se distingue por su capacidad de pensamiento racional y su aptitud de orden física para transformar su entorno. La conducta del hombre, en términos genéricos, se deduce como consecuencia de sus impulsos instintivos, de su nivel cognoscitivo-racional, de su constitución corporal y, de las condiciones y posibilidades históricas y espaciales específicas en que le toca vivir. Condiciones y posibilidades que lo determinan como ser social. Esto es, el hombre como ser humano, se define por su carácter eminentemente social. Sólo en sociedad, en relación con sus semejantes, el hombre crea y genera necesidades y deseos, establece los parámetros de posibilidades y capacidades y, desarrolla satisfactores y beneficios. La sociedad, en consecuencia, responde a esta misma inercia del carácter humano.

Se plantea y debe resolver aquí, en constantes ajustes históricos, la cuestión de cómo coexistir en permanente unidad y armonía, a partir de tensiones y conflictos y en consideración de la naturaleza instintiva y carácter social del ser humano, sin recurrir de forma continua al uso exclusivo de la fuerza material, sino actuando a través de recursos de sistemas de valores coherentes que permitan crear y conservar el consentimiento, la identidad y aceptación del modo de ser y forma de la sociedad en que vive

La sociedad resuelve, entonces, organizarse políticamente, lo que permite estructurar y definir su sistema de dominación y su orden social, mediante mitigar tensiones, resolver conflictos derivados de estos, garantizar la integridad e identidad de sus miembros, su estabilidad y permanencia como sociedad. El Estado, como organización política de la sociedad, surge de las necesidades e intereses generales de la sociedad como producto de la inteligencia humana en consideración de su naturaleza instintiva y, por ello, en su evolución como promotor de las aspiraciones humanas de bienestar y desarrollo

De tal forma, el Estado justifica su razón de ser en tanto es capaz de abarcar y proteger el contenido social e histórico del que surgió, así como atender y resolver los requerimientos y dificultades de las nuevas condiciones que presenten. El Estado debe proteger aquellos elementos de origen que, como factores histórico-culturales, fueron capaces de constituirlo, tanto como los propios que surgen de su evolución y desarrollo. Así el Estado, debe no sólo garantizar la conservación, unidad y armonía de la sociedad, sino

también estimular un ambiente cooperación y conducirla al una situación de goce máximo de derechos y libertades, impulsando el desarrollo de las facultades físicas, morales e intelectuales de sus miembros. Para lo cual, el Estado, tiene que asumir la apropiación del poder político e instituir una autoridad soberana en el orden interno y en razón del contexto exterior.

De lo anterior se desprende que la sociedad en la constitución del Estado determine sus atribuciones o facultades y éste, fije las funciones y acciones sucesivas respectivas. Si afirmamos, como ya hemos asumido evidentes, que el ser humano se define por su carácter esencialmente social, queda determinado que todas las funciones de la vida del hombre son funciones sociales y, en consecuencia, las funciones del Estado han de responder a las respectivas sociales

"Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar económico y cultural), pero el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesa a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma, los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines "comunes" de las personas que la forman. Los intereses individuales y colectivos pueden existir, claro están garantizados por la norma jurídica obligatoria y, por lo tanto, coactiva en caso necesario. Es esa la misión del Estado, la de garantizar, mediante normas (órdenes o mandatos, que es ley en sentido material), la actuación de los fines generales en concepto lato (fines jurídicos) "

Las funciones de todo Estado siendo consecuentemente derivadas de las sociedad, son políticas, económicas, sociales y culturales. El Estado, histórica y espacialmente, responde y actúa en consecuencia

En México, el movimiento y proyecto nacional de la Revolución de 1910, convertidos en derecho y organización estatal, sustentan la razón del Estado Mexicano en supuestos básicos propios del modelo liberal y en el reconocimiento de las desigualdades sociales derivadas de las condiciones socioeconómicas reales de existencia

Delineado por la Constitución de 1917, el Estado Mexicano, crea una relación entre gobernantes y gobernados distinta a aquella derivada del modelo liberal, que supone al individuo como piedra angular de los sistemas político y económico, pues determina las particularidades de la organización, funcionamiento y *praxis* política a partir del reconocimiento de la lucha individual, de grupos y clases como realidad social y del supuesto que afirma la posibilidad de conciliar los diversos intereses por la intervención del poder gubernamental

¹ Bielsa, Rafael "Derecho administrativo" Tomo I Buenos Aires, Roque Depalma ed. 1972 p. 151

El Estado Mexicano así (a través de su entidad gubernamental), conduce, determina y ejerce sus atribuciones y define acciones bajo la consideración de los presupuestos determinados por la desigualdad individual, la lucha de grupos y clases (al interior social) en atención a la unidad, estabilidad política y desarrollo socioeconómico de la Nación.

Si bien la Constitución de 1917, convocatoria de conciliación y unidad social, cristaliza el proyecto nacional surgido del movimiento revolucionario, desde su expedición, no se presentó como molde aprisionante del ente social y de su organización (política y económica), lo que ha permitido y permite modificar y reformar, los criterios temporales bajo los cuales se han expresado no sólo el proyecto nacional revolucionario, sino los requerimientos de estabilidad política. De aquí que las atribuciones y funciones, económicas, políticas y sociales del Estado Mexicano, en momentos se confundan y propicien excesos o incoherencias en sus expresiones, ámbitos y objetivos

3.1. ESTADO Y ECONOMIA

3.1.1. Participación Económica del Estado

Se conoce como sistema de participación económica del Estado (otrora llamado sistema de economía mixta) a aquel en el que el Estado, a través de su entidad gubernamental, comparte junto con los privados las decisiones referentes a la orientación del proceso económico en relación a la producción, el consumo y la distribución.²

La intervención estatal en la economía, en tanto decisión de qué, cómo, cuánto y cuándo debe producirse y para quienes, en realidad se deriva de causas político-ideológicas, más que las meramente de carácter técnico y económico.

Aunque, desde la perspectiva tradicional liberal, la intervención del Estado en la Economía se había limitado a intervenir, en un contexto económico librecambista, a través de sus políticas fiscal, de crédito y monetaria,³ es un hecho que el fenómeno se ha generalizado más allá de estas fronteras tradicionales a partir de la segunda década del presente siglo. Lo que ha propiciado que la intervención del Estado en la economía, se presente como un fenómeno aceptado y superado por todas las economías, sujetándose la controversia y discusión al grado y parámetros que dicha intervención debe guardar con relación a la sociedad civil

De este modo, los motivos que han impulsado la intervención económica del Estado, a través de la apropiación de medios de producción y/o de distribución, son producidas por diversas circunstancias históricas, políticas, sociales, económicas, pero fundamentalmente, ideológicas.

Es así que los enfoques que justifican la intervención económica estatal giran alrededor de la noción de inhibir el proceso centralizador y concentrador de recursos materiales, financieros y humanos generadores de fenómenos monopólicos y oligopolios, que a su vez, provocan la pauperización de la mayoría social.⁴ Es un hecho que dicha intervención contiene propósitos políticos evidentes que no podemos descartar. Por un lado, la intención de inhibir la efervescencia social provocada por la indignación derivada

¹ Wonnacott/Wonnacott. "Economía" México, Mc. Graw Hill, 1986. p. 48

² López Fernández, Armando. "La intervención del Estado y sus actividades como Empresario" en: El Estado como Empresario; Revista de Política y Administración No. 4. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Enero-Abril, 1976. p. 27

⁴ Olmedo, Raúl. "Introducción a la Economía de México". México, Enlace-Grijalvo, 1983 (primera parte)

por cierta incapacidad gubernamental de satisfacer necesidades sociales básicas, y por otro, la de reafirmar constantemente la posición (gubernamental) frente a la Sociedad Civil.

No obstante, los criterios que justifican la participación económica del Estado a partir de que ésta debe derivarse de objetivos nacionales y de propósitos gubernamentales, contienen parámetros igualmente aceptados.⁵

La intervención del Estado en el ámbito económico debe quedar sujeta a parámetros derivados de la voluntad general. Esto es: "fines y principios estatales se justifican en la medida que liberan a cada hombre del hambre, de la inseguridad, de la miseria, de la ignorancia y de todos aquellos obstáculos que le impiden cumplir con sus tendencias naturales que lo igualan con todos los hombres".⁶ Así también, podemos agregar, que de las condiciones y posibilidades reales que determina y brinda el contexto general.

Es entonces que, la participación del Estado en las actividades económicas debe entenderse como una prolongación funcional de sus actividades, exigidas por ciertas condiciones objetivas del grado de desarrollo económico y social alcanzado, orientada al cumplimiento de las atribuciones establecidas por el consenso social.

En México, la excesiva concentración de los recursos materiales, económicos y humanos que se presentaron en el país durante el régimen porfirista, y que dio origen al movimiento revolucionario de 1910, motivaron que el Constituyente de 1916-1917 transformara el tradicional concepto liberal de propiedad, por uno de contenido social, en el cual preservaron los derechos y libertades económicas, pero se sometieron al interés general, confiéndole al Estado la responsabilidad de dirigir el proceso económico bajo criterios derivados de las necesidades e interés nacionales.

Sin embargo, la falta de precisión en los principios que enmarcaban la participación estatal en la economía, provocaron una serie de fenómenos contrarios a los fines fijados en los cuales se localizan algunos de los rasgos críticos de la problemática del país: una enorme deuda pública (que ha desde la década de los setentas, se ha convertido en lastre de la economía nacional), falta de productividad, atraso tecnológico, intervención estatal en ramas no prioritarias ni estratégicas, burocratización administrativa, corrupción, etcétera.⁷

⁵ Labastida Ochoa, Fco. (prólogo) en Carrillo Castro, A. y García Ramírez, S. "Las Empresas Públicas en México". México, Miguel Ángel Porrúa, 1983. p. xv.

⁶ López Portillo y Pacheco, José, citado en López Fernández, Armando. *op. cit.* p. 28.

⁷ Labastida O., Fco. *op. cit.* p. xii.

La legislación mexicana, en un proceso gradual, estableció y reforzó la posición de intervención del Estado en la economía. En 1917, se establece el régimen de propiedad limitada al interés colectivo; en noviembre de 1940 se reforma el artículo 27 constitucional con lo cual se otorga a la nación, de manera exclusiva, el dominio directo y explotación sobre todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, con lo que se da inicio al proceso expansionista del Estado en la economía.⁸ En marzo de 1951, con la reforma constitucional al artículo 131, mediante el otorgamiento de facultades para la regulación económica, se fortalece la posición estatal y la del Ejecutivo Federal en particular.⁹ En 1982, con la reforma a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución General, el Estado Mexicano reafirma y consolida, su posición en la economía. Dicha posición, ubicó al Estado como principal conformador y responsable de la situación, mediata e inmediata, de la economía nacional. A partir de la administración gubernamental 1988-1994, se emprendió un proceso de liquidación, fusión y privatización de empresas paraestatales con el consecuente adelgazamiento y participación limitada del Estado en el ámbito económico. Por otra parte, con la promoción y apertura comercial, el gobierno definió el carácter de la participación económica del Estado Mexicano a ramas redefinidas como estratégicas y prioritarias.

3.1.2. Rectoría Estatal de la Economía

Es un hecho que la realidad que guardan los distintos contextos nacionales, así como el desarrollo alcanzado por las economías, en medida, depende del grado y características de la intervención que los Estados observan en sus respectivas economías.

Desde ésta perspectiva, hasta hace unos años, la posición del Estado Mexicano en la economía nacional se presenta como un Estado intervencionista en una economía de mercado. Esto es, no se le podía, y a la fecha no se le puede, tipificar como un Estado liberal de corte clásico, pues dicho modelo supone una restringida participación en la economía a través, fundamentalmente, de las políticas fiscal, monetaria y crediticia, las cuales se desenvuelven y conducen en un ámbito de libre concurrencia, determinadas por las fuerzas del mercado. Así tampoco, con menor razón, puede ser definido como un otrora Estado Socialista, en el cual, el Estado es mayoritariamente propietario de las principales fuentes energéticas y medios de producción y de distribución.

Si bien, en el caso Mexicano, el Estado no es el único propietario de los medios de producción, considerado individualmente, se presenta como el principal propietario, con participación exclusiva en áreas determinadas como "estratégicas y prioritarias" y (bajo la misma consideración) consecuentemente, como el principal inversionista y más importante

⁸ Madrazo, Jorge. Comentario al art. 27 en: "Constitución...". (Comentada) *op. cit.*

⁹ González Oropeza, Manuel. Comentario al art. 28 en "Constitución...". (Comentada) *op. cit.*

empleador, por lo que se constituye en eje del proceso económico nacional. El sector energético, como sector estratégico, determina que el Estado Mexicano conlleve así, implícitamente, la capacidad rectora de la economía en su conjunto

La posición estatal en la economía, conformadora en buena medida de la realidad económica del país, le plantea responsabilidades frente a la sociedad civil, mismas que en parte, justifican la presencia de determinado grupo o clase política en el poder.

El artículo 25 de la Constitución General, en sus párrafos primero y segundo, respectivamente, menciona que: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el pleno empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales." "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general..."¹⁰

Es de esta forma que el contexto económico mexicano, como derivación de la rectoría atribuida al Estado, se presenta en varias facetas Estado Regulador, Controlador, de Fomento, Empresario y Planificador.¹¹

Como Estado Regulador, el Estado establece las normas a las que ha de apegarse la economía privada que, bajo principios de justicia, procura garantizar el ejercicio de los derechos y libertades económicos de los particulares, así como observar que se cumplan obligaciones derivadas de aquel ejercicio.¹²

Como Estado Controlador, el Estado impone limitaciones a la actividad económica privada con la finalidad de proteger a los económicamente más débiles, fundamentalmente, en su categoría de consumidores y usuarios.¹³

Como Estado de Fomento, con el propósito de alentar un equilibrado, gradual y justo desarrollo económico. El Estado promueve y estimula actividades económicas, mediante una política de gasto orientada a la creación de infraestructura y al establecimiento de líneas de crédito e incentivos para la producción.¹⁴

¹⁰ México "Constitución..." *op cit*

¹¹ Brewer-Canas, Allan R. "Política, Estado y Administración Pública" Caracas, Venezuela. Ed. Ateneo de Caracas Ed. Jurídica Venezolana, 1979 pp 56-59.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

Como Estado Empresario, el Estado Mexicano interviene, como propietario de empresas, en aquellas áreas consideradas como "estratégicas y/o prioritarias", reservadas con carácter de exclusividad al dominio estatal. Esto, por la importancia que tienen para el desenvolvimiento y desarrollo de los distintos ámbitos de la vida del país. Sin embargo, este punto es fuente de diferencias y conflictos a causa de la ambigüedad que presentan los conceptos "estratégico y prioritario", lo que en casos extremos, han mantenido la participación estatal, así como, en ciertas áreas, han inhuido la intervención y desarrollo de la participación privada.

Como Estado Planificador, el Estado determina las prioridades y establece los periodos y mecanismos para cubrirlas, congruentes con los diversos recursos disponibles.¹³ Esto es, el Estado se responsabiliza de determinar las políticas de desarrollo y traducirlos en planes y programas de Gobierno y aplicarlos a través de mecanismos programáticos y presupuestales.¹⁴

La consecución óptima de resultados, es entonces, consecuencia del grado de democratización que contenga el proceso. La sociedad debe participar en dichas facetas en las que incurre el Estado, si bien a través de su representación política, también económica y, fundamentalmente, mediante la democratización de la propiedad, del dominio de la tenencia territorial y una justa distribución de la riqueza generada.

¹³ Andrade Sánchez, Eduardo. Comentario al art. 26 en: "Constitución...". (Comentada). *op. cit.*

¹⁴ Brewer-C. *op. cit.* p. 58.

3.2. ESTADO Y SOCIEDAD

3.2.1. Respeto a la Dignidad Humana

La premisa de todo Estado, como organización política de la sociedad y producto de la inteligencia humana, parte del reconocimiento y respeto de los derechos intrínsecos de su propia naturaleza, pues estos representan ser condición primera para el desarrollo de la existencia del hombre en sociedad.

Estos derechos inherentes a la naturaleza humana, que encuentran su origen en etapas presociales, surgen de las condiciones naturales de igualdad entre los individuos y, consecuentemente, se presentan como fuente legitimadora de toda organización humana.¹⁷

De aquí, que el Estado encuentre su fundamento y justificación sólo en tanto abarque, proteja y promueva aquellos elementos que determinaron y definieron su constitución y que se afirman como verdaderos y evidentes fuentes de derechos naturales del ser humano (y por ello originales)¹⁸

Ya en el siglo XVII John Locke, filósofo inglés considerado como el padre del liberalismo, identificó como derechos fundamentales, de los cuales se desprenden otros más, los derechos a la vida, a la salud, a la libertad y, como derivación, a la propiedad.¹⁹

El reconocimiento razonable de los derechos fundamentales del hombre se desprenden de exigencias sociales de reciprocidad particular, las cuales, condicionan la convivencia y las relaciones humanas. Esto es, los parámetros que determinan la satisfacción de necesidades y deseos encuentran sus límites y posibilidades formales en las necesidades y deseos de los demás.²⁰

La evolución del pensamiento político, que conlleva niveles cuantitativos y cualitativos de concientización social, así como el desarrollo de las exigencias socioeconómicas, se presentan como las causales principales del reconocimiento, por parte de la mayoría de las naciones, de los derechos fundamentales del hombre.

¹⁷ González Ibarra, Juan de Dios. "Modernidad Política Mexicana y Cambio Constitucional". México, Ancien Régime, U.A.Z. U.A.M., 1989 p. 70

¹⁸ Madrid H. *op. cit.* p. 298

¹⁹ González Ibarra, *op. cit.* pp. 70-71

²⁰ *Ibid.*

Como resultado de una investigación realizada *ex-profeso* en 1947 por la UNESCO, y que posteriormente sirvió como base para la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada y signada por la Asamblea General de las Naciones Unidas al año siguiente, clasificó y expuso los derechos fundamentales del hombre de la siguiente manera: el de vivir, a la salud, a trabajar, a la manutención (en caso de desocupación involuntaria), a la propiedad, a la educación, a la información, a la libertad de pensamiento e investigación, a la libre expresión, a la justicia, a la actuación política, a la libertad de palabra, de reunión, de asociación, de culto y de prensa, a la nacionalidad, a la rebelión y a la revolución y, a participar en el progreso.²¹

En México, los intentos por hacer válidos estos derechos fundamentales no son de reciente acño. Durante el siglo XIX, fueron varios los pronunciamientos que promovieron su establecimiento a nivel de Ley fundamental. Para inicios de este siglo, los precursores intelectuales de la movilización revolucionaria, quienes en un principio intentaron restaurar el orden constitucional instituido por la Constitución de 1857, dieron origen a la expedición de un nuevo texto constitucional y, posterior a ésta, algunas de sus reformas se orientaron al mismo propósito.

Sin embargo, aunque formalmente los intentos han sido significativos, los recursos y voluntades orientados a este propósito no han sido suficientes para evitar situaciones extremas de pobreza por un lado y, de acumulación de recursos por el otro, provocando que los fenómenos de miseria rebasen fronteras generacionales, impidiendo las posibilidades de desarrollo, bienestar y felicidad a la que todo individuo tiene derecho.

Todo Estado como tal (y no a través de específicos organismos de creación gubernamental), tiene la responsabilidad de garantizar los mínimos necesarios para que los individuos posibiliten su sobrevivencia digna, así como promover los fenómenos y procesos que puedan ser de utilidad para impulsar el bienestar y felicidad de los mismos individuos. En este sentido, México se encuentra lejos de cubrir en su cabalidad los postulados contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, mismos que se han restringido sólo a aspectos de carácter político, evadiendo aquellos de carácter socio-económico.

²¹ *Ibid.* p. 76.

3.2.2. Justicia Social

Desde la perspectiva liberal, que parte de la estimación jurídica de igualdad como principio fundamental en la interrelación individual, la actividad del Estado debe orientarse, de manera exclusiva, a proteger los derechos y a garantizar el ejercicio de las libertades consustanciales del hombre. La actividad estatal así, se encuentra limitada por marco normativo legítimamente establecido y por el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre.²² "Al Estado le está permitido lo que no le está permitido a los particulares".²³

Sin embargo, éste enfoque no considera, y consecuentemente no reconoce, las desigualdades derivadas por la posición que guardan los individuos con relación a los distintos sistemas conformadores del contexto general al momento de nacer. Circunstancia que condiciona las perspectivas inmediatas de vida de los individuos.

Estas desigualdades, determinadas por circunstancias exógenas a la voluntad individual, que no atienden a nociones de mérito o desmérito, resultan en su mayoría, definitivas en la conformación valorativa y conductual para con su contexto.

Si bien podemos aludir que entre las causas que inducen la desigualdad entre los hombres en parte las encontramos en los diversos sistemas instituidos, en tanto que fijan derechos y obligaciones, y con ello estimulan o inhiben oportunidades y expectativas de vida, no podemos dejar de considerar las motivadas por razones de actitud y aptitud individuales frente a circunstancias particulares de su entorno inmediato.

En este sentido, sería absurdo pensar en los extremos. Esto es, un sistema totalmente justo o en un sistema totalmente injusto. El primero sería dable sólo bajo la consideración de un sistema de disciplina y obediencia total. En tanto que el segundo, implicaría la presencia de un estado de desobediencia, lo que conllevaría, forzosamente, a la transformación o desaparición del Estado y de la sociedad misma.

Las distintas concepciones de justicia, de manera general, es perceptible, se han derivado significativamente de necesidades, prioridades y aspiraciones de la condición humana, así como de valores influidos por principios religiosos, ético-morales y del desarrollo del pensamiento filosófico. De aquí que el espíritu original del texto Constitucional de 1917, reconociendo las desigualdades esenciales de la condición humano, haya, bajo un sentido (filosóficamente) razonado de justicia, orientado la acción estatal a

²² Hobbes, Norberto. "El Futuro de la Democracia". México, F.C.E., 1986. p. 15

²³ *Ibid.* p. 23

promover la felicidad del mayor número de individuos inhibiendo, en contra posición, las causas que provocan la desdicha social.

Dentro de las tareas que asumió el Estado Mexicano, desde la expedición de la Constitución de 1917, se encuentra: la procuración de la distribución de la riqueza, la prestación de servicios y la promoción social.²⁴

Como Estado Procurador de la Distribución Riqueza, bajo el la idea de evitar la concentración de bienes y de riqueza en pocas manos, el Estado Mexicano orientó su actividad a la producción y distribución de bienes, de manera exclusiva en áreas-estratégicas y prioritaria para el desarrollo del país, asimismo a través de someter a constantes revisiones y modificaciones el sistema tributario.²⁵

Como Estado Prestador de Servicios, el Estado Mexicano emprendió una tarea de carácter asistencial y prestacional. Con apego a principios de justicia social, se dio a la tarea de atender necesidades sociales en materias de salud, educación, comunicación, transporte, vivienda, dotación de servicios urbanos, etcétera.²⁶

Como Promotor Social, el Estado Mexicano, ante un fenómeno de marginación social y con la idea de hacer efectivo el respeto a la dignidad humana, promovió la protección de grupos marginados a fin de lograr el desenvolvimiento y desarrollo de las actitudes y aptitudes individuales e incorporalos así, a las actividades productiva de beneficio general.²⁷

Durante el periodo postrevolucionario, posterior a la expedición de la Constitución de 1917, el Estado Mexicano bajo la intención de promover el bienestar de los más desprotegidos, a través de orientar e intervenir directamente en la economía, provocó un fenómeno correlativo: el crecimiento progresivo del sector público, que en casos específicos rebasó el sólo intento de suplantar la actividad e inhibir la creatividad de los particulares, presentó al Estado como principal conformador de la realidad social, propiciando paulatinamente que la sociedad, en su mayoría, adoptara actitudes pasivas y displicentes para con la solución de la problemática que directamente afectaba sus niveles de vida. La sociedad se convirtió así, en entidad multitudinaria de demandas. El Resultado: debilitamiento e incapacidad de respuesta de la entidad gubernamental

²⁴ La idea se toma en Hrewer-Carius, *op. cit.* pp 61-61

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

El Estado así, en atención a nociones de justicia social y respeto a la dignidad humana, evitando caer en vicios y/o pretensiones utópicas igualitaristas, debe avocarse a generar los medios y métodos propicios que promuevan igualdad de oportunidades y expectativas de vida y, correspondientemente, desalentar e inhibir la polarización socioeconómica de la sociedad, protegiendo a los menos avanzados y más desfavorecidos, a la vez que fomentar un ambiente de respeto mutuo y de solidaridad social.

3.3. ESTADO Y POLITICA

3.3.1. Formación de la Voluntad General

La voluntad general representa, aludiendo a Rousseau, la síntesis de la suma de la voluntad de todos. Entendemos entonces que para comprender naturaleza y esencia de la voluntad general es necesario identificar las características que hacen comunes a los hombres.

Es necesario asumir como verdadero entonces, su esencia meramente instintiva, su estado primario que lo asemejan al resto animal y que constituye el móvil primero de su conducta, para luego afirmar a aquellas características que lo hacen diferente y que le permite generar y aplicar conocimientos en torno de los fenómenos espacio-temporales del ámbito en el que se desenvuelve.

El hombre, desde la perspectiva bio-zoológica, al igual que el resto animal, mantiene instintos que para satisfacerlos, hace uso de recursos que van desde la aplicación de su fuerza individual y uso de sus sentidos, hasta su adaptación al medio en el que habita. Señalamos nuevamente aquí como cierto los argumentos aseveran que el instinto más fuerte entre los animales (incluido el hombre) lo constituye el de conservación.

En ésta condición primera evolutiva del hombre, además de hacer uso de recursos individuales propios de su naturaleza, busca su conservación, seguridad e integridad a través de su vinculación e integración con sus semejantes. Dicha situación o estado natural del hombre, lo coloca en relación de igualdad con respecto a sus semejantes, lo cual deriva en un derecho común, de todos y cada uno a buscar y a defender todo aquello que les permita, primero, lograr su conservación, y luego, comodidad y placer, aún con riesgo de atentar o exponer la seguridad, integridad o vida, propia o ajena.

El hombre, sin embargo, está dotado, de una estructura orgánica y constitución corpórea que, aunque similar a los primates, se caracteriza por móviles extremidades libres, terminadas a su vez, en cinco pequeñas extremidades (falanges), también libres y móviles, además de órganos sensitivos que le han permitido asimilar y aprehender su ámbito. No obstante, éste (el hombre), posee cualidades que lo alejan de su mera condición animal y que le permite "buscar y analizar las causas de un efecto determinado, o bien, los efectos que una acción determinada puede producir. Esto es, el pensamiento racional."²³

²³ Aburto de Rello, Hilda. "Hobbes y el Leviathan" Material de Clase, México, 1984. p. 170.

Tales atributos propios del ser humano permiten a éste crear medios, como códigos y expresiones (visuales, auditivas, sonoras, corporales, etcétera), bajo la intención de transmitir sus pensamientos y el propósito de establecer y estructurar con ello formas de comunicación.

Siguiendo sus impulsos, en atención a su conservación, comodidad y placeres, el hombre entra a constantes situaciones de competencia con sus semejante, exponiéndolo a riesgos en contra de su propia seguridad y vida.²⁹ Esta condición, que lo impulsa a defenderse en contra de agresiones externas, le propicia una correlativa actitud de prudencia con respecto a sus posibles agresores.

Esto es, en razón correlativa a su instinto de conservación y primero de sus impulsos naturales, se deriva su aversión natural más fuerte, originada y expresada por su miedo (violento) a la muerte. Condiciones que le incita a ceder a poderes ajenos con el propósito de reducir los riesgos que le generen inseguridad, lo que con respecto a sus semejantes, consigue a través de mitigar la "continua competencia y enemistad con sus semejantes".³⁰ El comportamiento natural del hombre, entonces, reconoce y atiende, de manera prioritaria, su instinto de conservación y su aversión a la muerte.

De aquí que, conjugados el instinto, inteligencia y capacidad de comunicación, el hombre establece un acuerdo con el propósito de crear un ambiente social propicio que le permita relacionarse y vincularse pacífica, libre y equitativamente con sus semejantes y generar un contexto de garantías y promoción, de seguridad, de bienestar y de desarrollo. Esto exige que cada individuo por igual, se desprenda de su atribución natural a defender su conservación en favor de un tercero que, cuantitativa y cualitativamente, concentre este poder en atención a impulsos y necesidades naturales y sociales del ser humano.³¹

Dicha condición humana, podemos mencionar aquí, por Hobbes identificada como natural, no representa una situación concreta dentro de la evolución histórica del hombre, sino una abstracción de la misma para poder indagar la naturaleza del hombre, de su integración con sus semejantes y del poder que de ésta emanada.³²

De aquí que la voluntad general, sea la expresión directa del interés común y del compromiso mutuo de la sociedad. Lo que representa que, esencia y naturaleza de la voluntad general, en grado y tiempo, reconozcan y respondan a necesidades vitales de conservación, bienestar y desarrollo humano.

²⁹ *Ibid.* p. 171.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.* p. 172.

La organización estatal surge entonces como la organización humana por antonomasia. El Estado como organización política de la sociedad, es producto de la integración natural y de la voluntad coincidente entre los hombres. El Estado es producto de la voluntad natural y de la voluntad intelectual de los hombres. Es pues, resultado de la voluntad humana general.

La constitución y existencia del Estado entonces es expresión directa de la esencia y naturaleza de la voluntad general, o lo que es lo mismo, responde a intereses comunes y mutuos de conservación, bienestar y desarrollo de los integrantes de lo social. La figura Estatal pues, no sólo se reduce a la simple asociación política de la sociedad, se trata a la vez, de la institucionalización del poder político generado por dicha asociación.

La voluntad general en tanto voluntad natural, por su esencia misma, no está sujeta a concesiones y acuerdos entre los miembros sociales. Más no así, la voluntad general, en tanto voluntad intelectual, pues ésta está conformada bajo criterios y enfoques ideológicos diversos (parámetros de verdad y bienestar por lo que propone modelos de vida colectiva), por lo que es susceptible de cambios. De aquí que la misma sociedad en su evolución, desarrolle fines y medios (libertad de expresión, libertad de asociación, derecho al sufragio, entre otros) con el propósito de legitimar expresión y ejercicio de la voluntad general y con ello satisfacer necesidades y exigencias de carácter general, espacio-temporales, de bienestar y desarrollo.

En suma, citando a Rousseau, "la voluntad general, para que verdaderamente lo sea, debe serlo en su objeto y en su esencia; debe partir de todos para ser aplicable a todos, y que pierde su natural rectitud cuando tiende a un objeto individual y determinado".¹³

Noción plasmada en la Constitución Mexicana de 1917, a propuesta de Venustiano Carranza, sin duda retomada en aquella original y, expresada ante el Congreso Constituyente de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, al referirse sobre la necesidad de conformar la voluntad general a partir de su esencia misma: "para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo".¹⁴

¹³ Rousseau, J. J. *op. cit.* p. 17.

¹⁴ México, "Constitución..." (Comentada). Rabasa, Emilio O. y Cabllero, Gloria. "Mexicano: esta es tu Constitución". México. II Legislatura, H. Cámara de Diputados, 1982. p. 166.

3.3.2. Ejercicio de la Voluntad General

Si bien la voluntad general es la voluntad coincidente del todo social en atención a sus necesidades, ya vitales, de bienestar o de desarrollo, el ejercicio de ésta representaría la concreción de aquella voluntad.

Es así que la voluntad general, conjugados y considerados sus elementos de carácter natural con aquellos de carácter cognoscitivo-racional, cultural e histórico, se convierte, explícita o implícitamente, en parámetro legitimador de todo acto público.

"La voluntad general es siempre recta y tiende constantemente a la utilidad pública; pero no se deduce de ello que las deliberaciones del pueblo tengan siempre la misma rectitud."¹⁵ "...Este (el pueblo) busca indefectiblemente su bien, pero no siempre lo comprende."¹⁶ De lo que se deriva, por las condiciones propias de la convivencia humana, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. Donde los más son gobernadas y los menos gobiernan "Es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados."¹⁷

"¿Cómo una multitud ciega, que no sabe a menudo lo que quiere, porque raras veces sabe lo que le conviene, llevaría a cabo por sí misma una empresa de tal magnitud, tan difícil cual es un sistema de legislación? El pueblo siempre quiere su bien, pero no siempre lo ve. La voluntad general es siempre recta, pero el juicio que la dirige no es siempre esclarecido. Se necesita hacerle ver los objetos tales como son, a veces tales cuales deben parecerle; mostrarle el buen camino que busca, garantizarla contra las seducciones de voluntades particulares; acercarla a sus ojos los lugares y los tiempos; compararle el atractivo de los beneficios presentes y sensibles con el peligro de los males lejanos y ocultos. ... Todos tienen igualmente necesidad de conductores. Es preciso obligar a los unos a conformar su voluntad con su razón y enseñar al pueblo a conocer lo que desea. Entonces de la inteligencias públicas resulta la unión del entendimiento y de la voluntad en el cuerpo social; da allí el exacto concurso de las partes, y en fin la mayor fuerza del todo. He aquí dónde nace la necesidad de un legislador."¹⁸

No obstante, el espíritu democrático en su convicción de participación general en la conformación y ejercicio de la voluntad general y su reflejo en la conducción del Estado y en la orientación y acción del ejercicio gubernamental, como toda organización social, responde de manera natural a un determinado sistema jerárquico de valores, con lo

¹⁵ Rousseau, *op. cit.* p. 15.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.* p. 36.

¹⁸ *Ibid.* p. 21.

que a su vez, determina la posición de los individuos con respecto a los diversos sistemas que integran el todo social.

El criterio del propio Rousseau señala que (En una palabra), " lo mejor y lo más natural es que los más sabios (lo que nosotros asumimos aquí como los más experimentados y aptos) gobiernen a las multitudes, cuando se está seguro de que las gobernarán en provecho de ellas y no en el de ellos."³⁹ Es consecuencia no sólo de aptitud y experiencia, sino también, es indispensable, la reconocida manifestación de expresiones de identidad y solidaridad social por parte de quienes aspiran a ejercer o ejercen el poder gubernamental para derivar en un buen gobierno.

³⁹ *Ibid.* p. 37.

CAPITULO CUARTO

POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

"La ética de responsabilidad
y la ética de la convicción
no son términos opuestos entre sí;
son elementos complementarios
que deben concurrir a la formación
del hombre auténtico,
a la formación del hombre
que pueda tener vocación política"

M. Weber

CAPITULO CUARTO

POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

4.1. FINES DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

El Estado surge de la natural integración y de la voluntad (racional) coincidente entre los hombres en atención a intrínsecas necesidades de conservación y de bienestar.

La aparición del Estado es así, producto de la exigencia de la razón y del instinto de sobrevivencia y convivencia, lo que necesariamente trae consigo la renuncia por parte de los individuos a su natural derecho y capacidad de defender su integridad y a hacerse justicia por sí mismos, cediendo este derecho en favor de un tercero que se constituya en centro que acumule estos poderes, con el fin de que garantice la armonía y la convivencia pacífica entre estos, proteja la propiedad individual y colectiva, así como que promueva el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

En este sentido, con el propósito de que el Estado cubra los fines que socialmente le han sido fijados, se establecen y confieren una serie de atribuciones como medios para alcanzar dichos fines. El Estado a través de su entidad gubernamental, es investido con capacidad de poder y de mando para cumplir con los preceptos emanados de la voluntad general.

De esta forma, en respuesta a los fines asignados, en observancia a los preceptos establecidos en el momento mismo de su constitución, así como a las necesidades y exigencias histórico-sociales, el Estado en ejercicio de sus atribuciones, desarrolla una serie de actividades encaminadas a proteger, fomentar, limitar, vigilar y/o sustituir, parcial o totalmente, la actividad individual o colectiva.

No obstante, es la interpretación de la voluntad general, a través del enfoque ideológico y la capacidad técnica del grupo gobernante, tanto como las inercias de carácter internacional, las que dan amplitud, forma, contenido y concretización a la actividad estatal.

4.1.1. Expansión de las Actividades del Estado e Intervención de la Administración Pública

La ingerencia estatal en prácticamente todos los ámbitos de la vida social, directa o tangencialmente, independiente del régimen político o sistema económico que se ejerzan, es un hecho evidentemente reconocido en todos los países.

Sin embargo, dicha ingerencia o participación estatal en la vida social, en mayor o menor medida, responde a la interpretación que haga el grupo gobernante a las demandas y necesidades sociales, bajo la supuesta consideración de la voluntad general y del bien común.

Es entonces que, la expansión o reducción de las actividades del Estado, en última instancia, están sujeta a la decisión gubernamental, derivada del sistema de valores, del cual depende la conducta del grupo en el poder, como de la prudencia y capacidad técnica que logren demostrar.

De aquí que los motivos que dan origen a la participación estatal, encuentran su causa en diversos ámbitos e instancias históricos de la vida social, que si bien, puede ser resultado de exigencias, demandas y/o necesidades sociales, puede también ser producto de eficiencias o carencias que inhiben el desarrollo del sistema económico, sin descartar las de carácter político que guardan su forma, en la consecución y continuidad del equilibrio entre los distintos sectores y grupos que aspiran y compiten por el control o conservación del poder.

Los textos constitucionales de 1857 y de 1917, este último vigente hasta nuestros días, en el caso mexicano, representan ser los parámetros fundamentales bajo los cuales formalmente se ha determinado el tamaño, la forma y la orientación del Estado Mexicano y, consecuentemente, el tamaño de la Administración Pública.

De aquí que la Administración Pública, caracterizada como el órgano que dentro de la estructura del Estado tiene la fuerza y capacidad de acción para concretar los actos de gobierno, se constituya en expresión de los fines del Estado. De tal manera, tanto los procesos, fenómenos que experimente, así como la situación que guarde en un momento dado, tendrán su expresión, necesariamente, a través de actos administrativos: el mantenimiento y protección de la soberanía, fin primero del cual depende la existencia estatal; la conservación del orden jurídico; el equilibrio político; la paz social y el desarrollo económico; son derivación de actos administrativos.

La expansión de las atribuciones del Estado, derivación del modelo que adopte, expresa sus efectos a través de la forma y tamaño de la Administración Pública. La evolución y la creciente complejidad de la vida social han evidenciado y desterrado prejuicios al respecto de la intervención del Estado en sus distintos ámbitos. El centro de discusión se localiza en aquellos espacios de carácter económico (descartados los de carácter social que por su naturaleza no se disputan), que por su rentabilidad puedan ser codiciados y con ello generar un perjuicio social, atentando en contra del orden, estabilidad y bien común.

En México, este fenómeno históricamente lo observamos en el carácter liberal de su Estado Nacional desde su nacimiento hasta la promulgación de la Constitución del 17, caracterizado por su restringido tamaño debido a las atribuciones ejecutivas encomendadas al gobierno: de vigilancia del orden jurídico vigente; de relaciones con el exterior; de justicia; de defensa de la soberanía nacional y; de recaudación fiscal y administración de la hacienda nacional. Mismas que, posteriormente, se agregaron las de instrucción pública; de fomento industrial y; ya en este siglo, la de comunicaciones y, temporalmente, las de obras públicas y de fomento agrícola.¹

Con la expedición de la Constitución de 1917, al Estado Mexicano le fueron asignadas atribuciones de índole social lo que provocó y promovió la expansión de sus atribuciones y actividades. Se sumaron, a la previamente asignadas, las de corte social y económico: de regulación del proceso comercial (abasto y precios de bienes y servicios); de promoción de la salud; de intermediación de la relación capital-trabajo; de administración del crédito público; de gobierno del territorio donde se asientan los poderes nacionales; de regulación de la tenencia de la tierra y de las aguas propiedad de la Nación; hasta las de reciente cuño como las de fomento turístico; de fomento y regulación de la explotación pesquera, de conducción, planeación y regulación de la economía nacional; y de control ecológico.²

La intervención estatal en el ámbito económico, aunque históricamente superado, implica necesariamente algunos riesgos. El modelo liberal si bien restringe su intervención, la experiencia de cobertura mundial de la década de los treinta del presente siglo, probó la incapacidad del mercado para regularse a si mismo, y con ello, la necesidad de la intervención estatal. Sin embargo, en este mismo contexto, en sentido contrario, la excesiva intervención estatal, ha mostrado su carácter asfixiante. Su contenido político y la estandarización en la producción de bienes y servicios, condiciona el consumo, sofoca la creatividad tecnológica, retrae el crecimiento y, en consecuencia, inhibe el desarrollo económico.

¹ "Enciclopedia de México" México, 2ª ed. director José Rogelio Álvarez I V, Impresora y Editora Mexicana, 1977.

² México "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" 13ª ed., Ed. Porrúa, 1984

Las propuestas actuales de desarrollo económico, que apuntan hacia la liberación de los mercados a partir de una limitada intervención estatal, bajo supuestos que se abocarán a promover una equilibrada y justa competencia entre los participantes, impulsar la inclusión de los avances científico-tecnológicos al proceso, sin desatender los compromisos de protección y promoción de bienestar para con grueso social.

4.1.2. Origen y Desarrollo de la Administración Pública Paraestatal

Como ya nos hemos referido, la modalidad y el grado de la intervención estatal en el ámbito económico, experimenta un proceso de evolución correlativo a la evolución misma del Estado. Esto es, la participación económico-estatal guarda una correlación directa con el sistema de gobierno, el desarrollo socioeconómico alcanzado, la filosofía política plasmada en el orden jurídico, el flujo ideológico históricamente dominante, así como con la moral e intereses, que en un momento determinado, porten los integrantes del grupo gobernante.

Fuera ya de discusión se encuentra la intervención estatal en los distintos ámbitos de la vida social. La historia económica mundial, aún en aquellos sistemas de marcada tendencia liberal, ha mostrado una diversidad de ejemplos de la progresiva ampliación de los fines y atribuciones estatales de carácter económico, bajo el propósito de dar cumplimiento a los objetivos sociopolíticos fijados.

Así, en el caso mexicano, las primeras manifestaciones de intervención económica estatal las encontramos en la etapa Colonial, en la cual se establecieron monopolios sobre determinadas ramas de la producción y comercialización, con el fin incrementar el dominio económico de la Metrópoli y de reforzar el control político sobre la población dedicada a éstas actividades. Entre los casos que se destacan los de tabaco, cobre, estaño, plomo, alumbre y, de manera significativa, los de azogue, sal y de pólvora.¹

El crecimiento de la participación económico-estatal observó un pausado pero constante ritmo hasta ya iniciado el proceso revolucionario de principios del presente siglo, la cual encontró un ambiente propicio con la expedición de la Constitución del 17.

La historia de México refiere que, de 1821, año de la consumación de la independencia, hasta 1917, año de la promulgación de la Constitución vigente, el número de dependencias de despacho de los asuntos encomendados al Ejecutivo osciló de cuatro al

¹ Carrillo Cuesta, Alejandro y García Ramírez, Sergio "Las Empresas Públicas en México". México, Miguel Ángel Porró, 1983 p. 34

inicio de dicho periodo a seis y siete al término éste.⁴ Así mismo, entre las entidades auxiliares más representativas, mediante las cuales el Estado intervenía para regular y restringir algunas actividades así como para promover y estimular otras, algunas limitadas durante la Colonia, se encuentran el Banco de Avío creado en 1830 con el propósito de apoyar el desarrollo de la industria textil y la fabricación de papel. Posteriormente, siete años más tarde, se funda el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre. De manera tal que, para finales de ese siglo, el Estado había ampliado su participación a ramas industriales y de servicios, entre las que se destacan las relacionadas con la prestación del servicio eléctrico. Consecuentemente, para la primera década de este siglo, sobresale el establecimiento de la Caja de Prestamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura.⁵

Con el surgimiento del Estado Social de Derecho, producto del proceso armado e ideológico de la Revolución Mexicana, se acelera el proceso de ampliación y crecimiento de los fines y atribuciones del Estado, y con ello se abre un periodo de creación y expansión de organismos administrativos, expresión del nuevo modelo estatal, en atención al contenido social, político y económico plasmado en el texto Constitucional de 1917.

Los cambios operados en el papel del Estado, que lo convirtieron en promotor del desarrollo socioeconómico, provocó la aceleración del proceso de expansión de sus actividades y atribuciones con el consecuente crecimiento del sector público, reflejado en el incremento cuantitativo de las dependencias de despacho del Poder Ejecutivo, así como de las entidades auxiliares para el cumplimiento de sus asignaciones constitucionales.

Estas últimas que para 1930, sumaban alrededor de 16, para 1950 contaban ya aproximadamente 50 y para finales de 1976 eran ya más de 900.⁶ En tanto que el Ejecutivo contó, respectivamente, con 9 dependencias para 1930, 15 para 1950, con 18 para finales de 1976⁷ y con 19 para 1982.⁸

Cabe mencionar que las entidades que se incrustan en lo que formalmente se han caracterizado bajo la expresión de Administración Pública Paraestatal, fueron creadas con el propósito de auxiliar al Gobierno Federal, en torno a las nuevas funciones que la Constitución de 1917 asignó al Estado Mexicano.

De esta forma, la evolución y desarrollo del Estado Mexicano, se ha caracterizado, en sus distintas etapas, como Estado Gendarme (con antecedentes visibles en

⁴ "Enciclopedia de México", op. cit.

⁵ Carrillo Castro, *op. cit.* pp. 35-36.

⁶ Carrillo C., A. y García R., S. *op. cit.* pp. 38 y ss.

⁷ "Enciclopedia de México", *op. cit.*

⁸ México, "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" 1985

la organización del Poder Ejecutivo con cuatro dependencias: del interior y exterior, de justicia, de Guerra y Marina y de Hacienda), Estado Promotor (con la posterior creación e incorporación de dependencias como las de Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas y la relativa a la Instrucción Pública), Estado de bienestar Social (producto del proceso armado e intelectual de movimiento revolucionario de 1910 plasmado en el Texto Constitucional de 1917) y Estado Planificador (Estado facultado para dirigir la vida económica y social).⁹

En los años recientes, la inercia de los modelos económicos hegemónicos, han desmistificado la idea igualitaria contenida en aquellos caracterizados por su extrema planificación, influyendo en la modificación de posturas económico-estadistas y, con ello, promovido su incorporación al contexto de libre empresa con limitada participación estatal.

Este es el caso en el que actualmente se encuentra la situación de la economía mexicana. Sin embargo, con todo lo que ello implica (privatización de áreas de la economía, otrora patrimonio público, apertura a mercados internacionales, participación directa de capitales foráneos en la economía doméstica, etcétera) el Estado Mexicano no puede renunciar a áreas vertebrales de la economía del país, ni tampoco descuidar o retirarse de áreas de desarrollo y beneficio social.

4.1.3. Tecnificación y Planificación de la Administración Pública

Son diversos los contextos y tonos en los que se da el debate al respecto del perfil de quien o quienes deben gobernar, si políticos o técnicos. El uno caracterizado por ostentar cualidades que le permiten gozar de respaldo o prestigio popular, el otro por poseer elementos técnico-científicos de análisis, aplicación y proyección de fenómenos de repercusión socioeconómica.

A diferencia de la burocracia que se constituye como sistema de organización, conexión y tramitación, sujeta a normas y reglas jerárquicamente establecidas, la tecnocracia se caracteriza por su impulso a constituirse en centro de decisión y control social en favor de la consolidación del poder público, lo que en grado implica una transformación de la estructura administrativa.¹⁰

⁹ Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980. pp. 54-57.

¹⁰ Palacios, Alejandro del. *Teoría final del Estado*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1986. p. 151.

Podemos señalar así, que la participación de técnicos y científicos en la dirección gubernamental es derivación lógica del crecimiento poblacional, del desarrollo de las fuerzas sociales y del aumento y progresiva complejidad de las actividades del Estado.

En México, la evolución del crecimiento de las actividades y atribuciones del Estado, con la correspondiente creación de entidades y su consecuente aumento en número, en ocasiones desordenado y excesivo, motivó la gradual implementación y consolidación de técnicas para la ordenación de la acción administrativa gubernamental, las cuales encuentran su expresión última en la reforma de febrero de 1983 al artículo 26 constitucional que atribuye al Estado, facultando al Ejecutivo lo en particular, para organizar un sistema nacional de planeación, mismo que se normará por la ley correspondiente.

Sin embargo, el uso de técnicas, en mayor o menor medida han sido implantadas, sin exclusión de casos, en todos los sistemas de gobierno y virtualmente orientadas hacia el control de la actividad socioeconómica de la población e influir, en grado, en su conducta en los distintos ámbitos de vida. Esto es, sólo mediante la aplicación de técnicas, es posible conocer, entre otros tópicos, el tamaño poblacional, su conformación, su origen, su densidad regional, su nivel cultural, su participación socioeconómica, su índice de crecimiento, etcétera, y derivar hipótesis respecto a sus hábitos de consumo, su comportamiento frente a determinados fenómenos y procesos, etcétera. Todo ello con el propósito de proyectar y elaborar leyes y planes encausados a nutrir las fuerzas interiores y exteriores del Estado.

Los antecedentes teóricos e históricos al respecto del vínculo del desarrollo científico y tecnológico con la dirección social y la evolución del Estado son variados y encuentran su soporte y justificación en razones distintas. Mencionemos algunos de los más representativos.

En principio, a la corriente fisiócrata del siglo XVIII, encabezada por el francés François Quesney, que con la afirmación de que la tierra es origen de la riqueza, sostenía la necesidad de planificar la actividad económica bajo la dirección gubernamental así como la idea de proteger e impulsar la investigación científica y tecnológica.¹¹

Ya para finales de ese siglo, el filósofo y economista francés Saint-Simon plantea la necesidad de estructurar y organizar la vida social bajo la dirección de un selecto grupo de científicos y técnicos que contrarreste la acción nociva de las clases ociosas (nobles, sacerdotes, funcionarios, etcétera).¹²

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

Años después, durante la tercer década del siglo pasado, influenciado por Saint-Simon, el también filósofo francés, Augusto Comte, funda la corriente positivista, la cual afirma el advenimiento inercial de una nueva era: la positiva; caracterizada por el desarrollo de las ciencias, posterior a los estadios teológico y metafísico del ser humano.¹¹

De contribución significativa, aunque tangencial, la teoría evolucionista de la selección natural y preservación de las especies concebida durante la segunda mitad del siglo XIX por el naturalista británico Charles R. Darwin y publicada bajo el título: "Sobre el origen de las especies por medio de la selección natural, o la preservación de las razas favorecidas en la lucha por la vida", sostiene que la conservación y evolución de las especies se produce a causa de una selección natural de individuos determinada por la lucha por la existencia, a la vez que es transmitida generacionalmente a través de información genética,¹⁴ así como mediante experiencias y conocimientos acumulados.

Trasladado éste enfoque a los ámbitos histórico y sociopolítico, podemos aseverar que el control y dirección de las agregaciones humanas han recaído en miembros de clases espacio-temporal privilegiadas, exógena y/o endógenamente concebidas, consideradas, de hecho y/o de derecho, material y/o intelectualmente, capaces de determinar el destino común.

La implementación del uso de técnicas para la toma de decisiones lejos esta de tratarse de casos aislados o específicos. En México existen también escritos en los que es palpable la sugerencia de la aplicaciones con apoyo científico y técnico. Entre otros significativos, podemos mencionar el trabajo de Guillermo Prieto bajo el título de: "Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857", publicado en 1861, se refiere en esa dirección: "Tras los números (...) se deben descubrir las relaciones internacionales, las cuestiones del ejército, del clero, de colonización, de comunicaciones: ver aislada la cuestión de hacienda, reduciéndola a una operación de sumar y restar, será pervertirla dejándola intacta".¹⁵

El intento de Francisco de Paula Madrazo, años antes, en 1817, es de consideración. En su "Manual Administrativo" señala que, éste "no se basa en teorías vanas ni en principios abstractos, sino en doctrinas de aplicación práctica (...), objeto será de este tratado todas las instituciones, todas las leyes, todos los derechos que forman los diferentes lazos y relaciones del hombre en sociedad, así como todos los derechos de ésta (...), escribimos un tratado científico, no un libro de política"¹⁶ y ello, agrega "sin preocupación de escuela, sin pasiones de partido".¹⁷

¹¹ *Ibid*

¹² "Diccionario Enciclopédico Hachette Castell". Director Roberto Castell. t. III. España, Ed. Castell, 1981.

¹³ Citado en Guerrero Orozco, Omar. "Introducción a la Administración Pública". México, Harla, 1984 (Colección Textus Universitarios en Ciencias Sociales) p. 236

¹⁴ *Ibid.* p. 253

Aunque existen escritos varios al respecto, de principio la claridad no representa la fundamental cualidad en cuanto el cómo de la aplicación de la idea. Sin embargo, la pretensión es evidente: el apoyo en parámetros tecno-científicos bajo la intención de proyectar la acción administrativa y consolidar con ello la posición y presencia del Estado.

Como consecuencia de la penetración de las tesis tecno-científicas respecto a la dirección gubernamental paralelamente ha surgido e impulsado la necesidad de la participación de los científicos y los técnicos, considerados como capacitados y más aptos para tareas de dirección y control en las decisiones gubernamentales.

Juan Jacobo Rousseau, en su "Contrato Social" mencionó que "lo mejor y lo más natural es que los más sabios gobiernen a las multitudes, cuando se está seguro de las gobernarán en provecho de ellas y no en el de ellos."¹⁸

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Rousseau, *op. cit.* p. 37.

4.2. CENTRALISMO POLITICO Y ADMINISTRACION PUBLICA

4.2.1. Presidencialismo y Administración Pública

Como característica condicionante de las instituciones políticas mexicanas, el presidencialismo, es resultado de circunstancias histórico-sociales específicas, caracterizadas por la centralización de la toma de decisiones y autoridad políticas, lo que consecuentemente ha repercutido, en las situaciones formales y reales políticas estatales y gubernamentales.

Esto es, la figura presidencial es el eje y condición del sistema político mexicano. Las instituciones políticas nacionales, regionales o sectoriales, son reflejo de la centralización de la autoridad política a nivel nacional.

La consolidación del sistema presidencialista mexicano significó que el poder político, administrativo y jurídico no fuera compartido de manera equilibrada entre los órganos gubernamentales y entre los distintos niveles de gobierno (locales y municipales), lo que consecuentemente trajo consigo un proceso de centralización de la autoridad política y con ello las decisiones de carácter jurídico y administrativo en los distintos niveles de la vida nacional.

Este proceso de consolidación se dio, por un lado, a través de fenómenos tales como la concentración de los elementos de fuerza y de manejo político dentro del marco jurídico-normativo y la distribución real del poder estatal. Asimismo, otro fenómeno que contribuyó al proceso de consolidación de concentración del poder político, fue la realización de la convocatoria social para con ello asegurar un amplio apoyo y lograr dar legitimidad al sistema político, en torno de la figura presidencial.

La articulación de estos factores políticos hacen de la institución presidencial el núcleo unificador de los mecanismos de fuerza y legitimidad del régimen.

De esta forma, la concentración del poder político entre sus efectos más significativos se encuentran la configuración de la estructura institucional del aparato estatal, así como influencia, de manera definitiva, en el comportamiento político de la sociedad.

Además, la concentración del poder político, como proceso de conformación de los vínculos de poder, ha sido elemento clave para construir y consolidar la unidad política en torno al Estado, mediante la subordinación, dominio, mediación, incorporación y neutralización de los factores reales de poder para que los conflictos generados tengan

cauces a través de procesos institucionales con objetivos de inclusión de estos al proyecto nacional.

Cabe destacar que la conformación, consolidación y estabilidad del sistema presidencialista mexicano, ha sido en parte, gracias a la conservación de las formas democrático-liberales contenidas en el ordenamiento constitucional (ejercicio del voto, organización de partidos, competencia electoral, etc.) con lo que se ha legitimado la forma presidencial de dominación como soporte del régimen político nacional.

Esto ha permitido a la instancia presidencial, convertirse en instancia central en la elección de sucesores políticos, que posteriormente, en su curso formal, son avaladas por las fuerzas políticas formalmente instituidas (a través partido dominante: PRI) y refrendadas en el proceso electoral.

Si bien la institución presidencial ha sido y es factor determinante de la estabilidad política en México, asimismo, ha sido y sigue siendo el punto de vulnerabilidad, no sólo política del régimen, sino también de la estabilidad y desarrollo de la vida social del país.

Este fenómeno de concentración de atribuciones y funciones en México encuentran su cabal explicación en el proceso político-histórico en el cual han influido marcadamente los contextos político-económicos, internos y externos, así como la idiosincrasia ingenua característica de la mayoría de la sociedad nacional.

Desde esta perspectiva, podemos observar que lograda su independencia, México, era un país disgregado donde los caudillos militares, los caciques regionales y el clero dominaban prácticamente el panorama político nacional. De tal forma que las pugnas por el control político, de parte de las distintas facciones (centralistas-federalistas, monárquicos-republicanos, conservadores-liberales) provocaron un largo periodo de inestabilidad política, la regionalización del poder nacional y se acentuó la disgregación social a lo largo y ancho del país. Esto, entre otras cosas, trajo como consecuencia que durante el periodo que va de 1821 a 1876 se realizaran 51 cambios en la dirección político-gubernamental nacional, así como la significativa pérdida de territorios del norte del país (1836: Texas, 1847: Nuevo México y California).¹⁹

En este contexto, el proyecto de centralización del poder político-militar y la consolidación de un gobierno fuerte por parte de Porfirio Díaz, se justificó como condición

¹⁹ Arredondo R., Estela. "El Presidencialismo ante el dilema de Estabilidad o Democracia" en Rodríguez Araujo, Octavio (coordinador) "México Estabilidad y Luchas por la democracia 1900-1982". México, CIDI, 1985. pp. 77 a 166.

para estabilidad política a través del control de fuerzas o movimientos perturbadores del sistema que permitiera consolidar la nación

A comienzos del presente siglo, el soporte de la fuerza y la consistencia estatal de la dictadura de Díaz, se fue transformando en presupuesto de inestabilidad y riesgo político a partir de la estrategia socio-económica impulsada por el mismo régimen. La exclusión política de sectores mayoritarios y de la pequeña burguesía, progresivamente fue acumulando contradicciones y conflictos, donde la capacidad de representación política adquirió tintes radicalmente opositores.

La estrategia política, derrocada la dictadura, en su esencia planteaba la inserción política de los sectores (mayoritarios fundamentalmente) que en su momento se opusieron a la dictadura, en torno de un centro unificante. No obstante la centralización del poder militar, como garantía del monopolio de la violencia, no fue posibles a causa del enfrentamiento de los constituidos poderes reales por parte de los diversos intereses y grupos político-militares surgidos del movimiento armado y la incapacidad del poder central, lo que nuevamente provocaron la disgregación social y la parcelación de soberanías regionales del poder nacional.

Pasado el conflicto armado de la revolución, se inicia el proceso pacificador, implícito en el proceso de consolidación del Estado Mexicano y legitimidad política (condición para la estabilidad) mediante la institucionalización de la estructura y procesos del poder político nacional así como de la concentración de este en la figura presidencial y la inclusión subordinada de las masas, además de la eliminación progresiva de los caudillos militares y caciques regionales. Proceso estimulado por la integración de avances tecnológicos al desarrollo de las comunicaciones y los transportes, permitiendo con ello, la integración nacional y paso a nuevas formas políticas altamente centralizadas.

La neutralización, alianza, y control de la producción política de las mayorías, la eliminación física de los principales caudillos opositores, la expropiación y centralización de las fuerzas militares y la inclusión de militares a actividades políticas y económicas (para posteriormente despolitizarlos), posibilitó la subordinación del Poder Legislativo y la sujeción del poder militar bajo el mando del titular del Ejecutivo. Fenómenos que, de hecho, reforzaron la centralización e institucionalización del poder, consolidando la figura presidencial como eje político de la vida nacional, lo que contribuyó a contener las apetencias restauradoras de las antiguas clases y grupos dominantes, así como evitar la radicalización de las fuerzas populares, contribución acrecentada con la creación de un partido que en su interior aglutinara las fuerzas revolucionarias que permitiera la consecución de intereses a través de un marco de reglas de presión, negociación y arreglos, con el propósito de lograr las transmisiones del mando presidencial de manera pacífica.

No obstante de las constantes y progresivas pretensiones de hacer de la institución presidencial el eje de la vida política del país, para principios de los años treinta, el dominio del poder extra-institucional eran evidentes. Pero fue con la intensificación de la participación controlada de las clases campesina y obrera, que se afianzó, institucional y políticamente, a la presidencia como núcleo estructural del dominio político-institucional del Estado. Es decir, la concentración de los mecanismos de fuerza en el Ejecutivo, se sumó en los hechos la supeditación de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de las entidades federativas y más tarde el propio partido del régimen. Asimismo se ratificó su papel en la economía como conductor y mediador de conflictos de clase.

Con la consolidación del presidencialismo como forma de dominio y control político del poder nacional, se transformó o trasladó el centro de referencia de las prácticas de las organizaciones sociales, para dominios particulares y/o expresión de intereses y demandas grupales y sociales.

Jorge Carpizo en su trabajo sobre el presidencialismo en México entre sus conclusiones señala que "las causas del predominio del presidencialismo mexicano son: a) es el jefe del partido predominante; b) el debilitamiento del poder legislativo; c) la integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia; d) su marcada influencia en la economía; e) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; f) la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tienen respecto a los medios masivos de comunicación; g) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; h) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; i) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado; j) el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el distrito federal, y k) un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione".²⁶

4.2.2. Debilidad de la Administración Pública Estatal y Municipal

Una de las consecuencias del fenómeno del presidencialismo y del centralismo de autoridad política, derivado de ello, ha sido el debilitamiento progresivo de los gobiernos locales y la pérdida de autonomía de la institución político-administrativa municipal correlativamente a la progresiva centralización de la autoridad política nacional en la institución presidencial. Lo que a la par ha significado la centralización de atribuciones administrativas y concentración de recursos y la pérdida consecuente del Municipio de su función como célula de organización primaria político-administrativa.

²⁶ Carpizo, Jorge. *"El Presidencialismo en México"* México, Siglo XXI, 1985. p. 221.

Si bien, dentro de las premisas postuladas por el federalismo, es la fórmula de gobierno en la cual se pretende consolidar lo común y respetar lo diferente, la práctica política seguida apuntó hacia el ejercicio de un federalismo bajo una dinámica centralizadora, lo que en distintos momentos se justificó a través de la necesidad de crecimiento económico, estabilidad política y/o desarrollo social, lo que representó el establecimiento progresivo de un ejercicio centralista gubernamental de decisiones y actividades como solución obligada, limitando la posibilidad particular de desarrollo de las diferentes regiones del país.

Estas prácticas centralistas, que si bien, bajo las distintas concepciones de desarrollo, estimularon el crecimiento y la acumulación en regiones y zonas con características para el desenvolvimiento, principalmente de orientación industrial, del modelo de desarrollo impulsado por la administración gubernamental en turno y las cuales pretendían una integración nacional, progresivamente se convirtieron en obstáculos para dicha integración, reflejándose en atrasos extremos y profundas desigualdades socioeconómicas entre las distintas regiones y entidades federativas del país.

La centralización administrativa, derivada de la centralización política del país, implicó que la mayoría de las decisiones concernientes a asuntos y problemas estrictamente locales, no se resolvieran en las regiones respectivas, sino desde el nivel federal nacional, conformándose un fenómeno, de manera estricta, de sub-administraciones locales y regionales confrontadas a una supra-administración de nivel nacional.

En este sentido, la federación como forma de descentralización político-territorial fue vaciada de contenido, quedando formalmente bajo la forma centralizada de Estado. Los niveles locales, correlativamente, fueron reducidos a una pseudo-existencia autonómica, por una pérdida y condicionamiento progresivo de competencias resultado de la acumulación de competencias por el nivel nacional. La administración pública federal nacional se convirtió así, en una administración paternalista en relación a las administraciones locales y regionales, que progresivamente pasaron a depender de aquella.

Si bien el federalismo es expresión de la conciencia y la unidad nacional, es a la vez, de identidad cultural y de las características políticas regionales. La revitalización de las instancias locales y municipales del gobierno, significaría reconsiderar como legítimas necesidades, tradiciones e intereses locales en el marco de los correspondientes a nivel nacional, como también, la aplicación y respeto de competencias derivadas de nuestra organización federal y de nuestro marco jurídico-normativo.

4.2.3. Ausencia de Participación Ciudadana en la Administración Pública

El supuesto básico en el que se funda un sistema democrático, si consideramos la estructura socio-política en forma piramidal, esta expresado por la afluencia de toma de decisiones, de poder, de la base hacia el vértice. Esto significaría que desde la perspectiva sistémica, las demandas ciudadanas, derivadas de la propia naturaleza humana (instinto de conservación, necesidad de seguridad, aspiración de bienestar y felicidad) serían expresión de los insumos del sistema. En tanto el producto estaría expresado por actos colectivos concretos derivados de la articulación de las demandas y la formación de decisiones configuradas durante el proceso.

No obstante, esto implicaría la participación continua, activa, inteligente y armónica de todos, o al menos de una mayoría ampliamente significativa de los miembros de la colectividad, bajo el compromiso de desprenderse de aspiraciones o ambiciones de dominio o encumbramiento.

Ambiente humano prácticamente imposible, hace necesario no sólo crear un pacto político que condicione la conducta de todos y cada uno de los miembros de la colectividad, sino además someterse al poder que de este pacto se derive. De no ser así, se correría el riesgo de disgregación social o colectiva, o la inseguridad física de sus miembros por los mismos miembros

La centralización del poder político, se hace un recurso necesario para la conservación y orden colectivo, en tanto legítimo y legal. En tanto sea un poder orientado en favor de la colectividad y reconocido por los fundamentos establecidos en el pacto

Si bien necesaria, la concentración del poder político ha propiciado conductas, individuales, grupales y/o colectivas, contrarias al interés general. Por un lado ha propiciado la centralización de la toma de decisiones y la ejecución de éstas en los menos, y por otro, ha propiciado un alejamiento o ausencia de interés y participación efectiva de los más en la formulación y ejecución de éstas.

En este sentido, México se ha caracterizado por una ausencia casi absoluta de participación política. La sociedad no ha sido capaz, por sí sola, de organizarse para la participación -nos referimos aquí a las mayorías-, lo que se traduce en un alejamiento entre el ciudadano común y la orientación y actos de la organización política estatal. Lo que significa que -parafraseando a Rousseau- no ha existido ni existirá jamás una auténtica democracia participativa, lo que puede existir o ha existido, es o ha sido una democracia formal, en tanto el grupo gobernante ha conservado una actitud justa y equitativa de

governar a favor y en beneficio de la sociedad en su conjunto. La manifestación más evidente de la ausencia de la participación ciudadana en asuntos políticos la encontramos, en general, en la debilidad de los niveles inmediatos de gobierno: el municipal y el local.

Paralelamente uno de los reflejos de la poca participación política ciudadana, es observable en la ausencia y escasa participación de los administrados en la formulación y/o ejecución de actividades administrativas gubernamentales. El ciudadano no sólo como usuario, consumidor o simplemente vecino de una comunidad, en general, no es llamado ni consultado acerca en la formulación de decisiones y/o del estado en que se encuentra la administración o de la formulación de objetivos y/o estrategias de ejecución. Pero en contraposición, el ciudadano, en general, no ha sido capaz, (por ignorancia, por timidez, por desinterés o por combinación indistinta de estos) de organizarse para la participación, lo que lo aleja de la marcha y situación del aparato administrativo estatal y de su gestión.

4.3. FORTALECIMIENTO POLITICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DEBILITAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS

4.3.1. Fortalecimiento Político del Poder Ejecutivo y Debilitamiento del Poder Legislativo

El fortalecimiento progresivo de la institución presidencial, derivada del centralismo político consecuente de la necesidad de dar unidad, coherencia y otorgar garantías a la población, con el sucesivo debilitamiento de los regímenes municipal y local y la paralela concentración y centralización administrativa en instancias y ámbitos federales, traduciéndose correlativamente en debilitamiento de las instituciones legislativa y judicial del Estado, contribuyendo con esto en la politización de la Administración Pública, la cual progresivamente ha asumido un mayor rol político, convirtiéndose en una institución no sometida a efectivos controles.

En México formalmente, el Congreso General como depósito del Poder Legislativo e institución política por antonomasia, es expresión político plural de la sociedad, a la vez que expresión de la democracia moderna y, por ello institución expresión de la voluntad soberana por constituirse en el ámbito donde confluyen y manifiestan los diversos intereses sociales para la configuración de decisiones de cobertura general. No obstante, la capacidad, la fortaleza intrínseca de esta institución gubernamental, de soporte soberano ha sido superado por la fuerza material, política, jurídica y administrativa, centralizada en la institución y figura presidencial. El Legislativo como factor de equilibrio del poder gubernamental, progresivamente ha perdido vigencia, ha perdido su capacidad de representación soberana y se ha constituido en mero foro legal de discusión pública, legitimador de los actos del Ejecutivo.

Si bien resulta paradójico, las aspiraciones democráticas no siempre pueden descansar en órganos gubernamentales colegiados, pues implicaría generar un obeso sistema de decisiones y ejecuciones y con ello un ámbito propicio para la confrontación de grupos de poder, pero tampoco es, del todo válido, someter el destino colectivo a decisiones unipersonales que pueden fácilmente ser infectadas por circunstancias emotivas y/o ingenuas respecto a asuntos de carácter público.

Esta fortaleza del Ejecutivo frente a el Legislativo no se debe sólo a concesiones gratuitas o producto de enfrentamientos, sino también, no podemos descartar, de manera significativa, la capacidad material real e inmediata de la Administración Pública, que incrustada en el órgano Ejecutivo, es capacidad real, tangible del propio Ejecutivo lo que le permite y le da capacidad de otorgar, conceder y/o dispensar recursos a favor o en contra de determinada tendencia o grupo a cambio de convivencia, disciplina o acatamiento. Característica o capacidad, de la cual adolecen las demás instituciones gubernamentales, que

permite en grado al Ejecutivo, orientar, inducir, o al menos inhibir, la actividad no sólo política, sino también económica, social y cultural, de manera parcial o global del país.

4.3.2. Control de Administración Pública

El predominio del Poder Ejecutivo en la vida política nacional, en parte gracias a su capacidad material real de dominio, subordinación, disciplina y/o negociación a través de la Administración Pública y el consecuente debilitamiento de las instituciones políticas, han generado otra consecuencia de índole administrativo: la inexistencia o debilidad de efectivos controles, tanto por parte del Poder Legislativo como del Judicial.

Deduciendo de la doctrina de la división de poderes, que surge de la razón de dividir el poder político gubernamental bajo la intención de limitarlo con el propósito de impedir abusos y que en su interior mantiene la noción de dividir el poder en fracciones equitativas para impedir el dominio de uno sobre los otros,¹¹ en México, por razones que ya hemos mencionado, las funciones tradicionales de limitación mutua no se dan de manera efectiva a causa de la centralización del poder político en la instancia ejecutiva gubernamental por lo que ha podido colocarse por encima de los Poderes Legislativo y Judicial.

De esta forma, lo que doctrinal y tradicionalmente el Poder Legislativo debería ser además de órgano legislativo, instancia de vigilancia y control de los recursos públicos y su administración, en el caso mexicano la debilidad del Legislativo frente al Ejecutivo no se lo permiten, además de su conformación político-partidista mayoritaria, la que le impone, por disciplina partidista, una subordinación política derivada de la estructura del sistema político nacional. Se evidencia pues, que la Administración Pública en nuestro país, no cuenta con mecanismos de control y vigilancia, lo que abre la posibilidad de manejos turbios de los recursos y de los nombramientos por parte de funcionarios de la Administración Pública.

No obstante lo anterior, se añade la situación de incapacidad en que se encuentra el Poder Judicial en México para ejercer controles sobre la Administración Pública. La explicación la encontramos nuevamente en la centralización del poder político en la institución presidencial y en la conformación de Poder Judicial, el cual no cuenta, aún formalmente, con autonomía e independencia con respecto a la instancia ejecutiva, debido a la activa y directa intervención del Ejecutivo en la designación de ministros y magistrados de la Suprema Corte de Justicia y de Tribunales Superiores de Justicia respectivamente. Esta

¹¹ En palabras de Montesquieu "Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder" Montesquieu, "El Espíritu de las Leyes" Libro XI, Capítulo VI

situación, de hecho similar a la que prevalece en la conformación del Poder Legislativo, coloca al Poder Ejecutivo en una posición de predominio estatal y gubernamental, posibilitándolo a determinar las modalidades legislativas y judiciales en el país.

4.3.3. Influencia de Grupos de Presión en la Administración Pública

Si bien el fortalecimiento del Poder Ejecutivo es correlativo al debilitamiento de los Poderes Legislativo y Judicial, esta situación a contribuido a que en la misma proporción, la Administración Pública haya asumido progresivamente un carácter preponderantemente político y con ello, convertirse en ámbito de interés para los distintos grupos de presión. Esto es, el Poder Legislativo, como foro de discusión y resolución plural y general, ha perdido atractivo frente a específicos grupos de presión que pretenden intervenir en la orientación de los asuntos y recursos públicos y con ello materializar sus aspiraciones e intereses, lo que permite librarse de condicionamientos políticos propios de los sistemas deliberantes.

Esta modalidad de expresión o de aspiración para apropiarse de una porción de poder, ha propiciado una progresiva penetración de grupos de interés con poder político, a la estructura público-administrativa.

Así observamos que al término del periodo armado de la revolución mexicana, la diversidad de grupos y expresiones políticas, si bien reclamaban para sí tesis y proyectos abanderados durante el conflicto armado e incluidas en el texto constitucional de 1917, también se constituían en grupos en pugna por acceder, conservar o ampliar determinadas cuotas de poder. No obstante estas tendencias (obreras, campesinas, liberales, etcétera) se vieron obstaculizadas por la fuerza y cobertura de la influencia que ejercían los caudillos sobre la vida política nacional, por lo que aquellos grupos se vieron inducidos o forzados a identificarse o subordinarse a los jefes revolucionarios

De esta forma, algunos grupos refrendaron su alianza con el ejecutivo a cambio de concesiones y beneficios políticos y materiales. Uno de los casos más significativos lo representa el del grupo encabezado por Luis N. Morones por los años veintes, quien llegó a fungir como Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, durante el gobierno de Calles.

A guisa de ejemplo, de esta forma se ha generado paulatina y progresivamente, una penetración de grupos políticamente organizados, que no sólo, en número significativo de casos, persiguen propósitos meramente políticos, sino también intereses económicos.

Estos grupos, si bien en la medida de sus posiciones, ejercen cierta presión e influyen en la formulación o ejecución de políticas o estrategias, no siempre acordes con el interés colectivo. Desde una perspectiva general son los que contribuyen, articulan y determinan el funcionamiento de la vida pública y el sistema político del país.

4.3.4. Influencia del Partido Gobernante en la Administración Pública

Otro rasgo característico del sistema político nacional, además de ser un sistema de fuertes expresiones presidencialistas, lo constituye la existencia de un partido político predominante, que circunstancialmente, en el pasado reciente (prácticamente), se ha presentado como partido único.

Si bien, el fortalecimiento de la institución presidencial correlativamente ha significado o provocado un debilitamiento de los demás factores de poder, formales o reales, la creación de un sistema corporativo, así como de una organización regional, inmersos en una estructura partidista, como característica sobresaliente del sistema político mexicano ha definido la forma de desenvolvimiento.

Esto es, el sistema presidencialista mexicano, en el que la figura o institución presidencial se constituye como el eje del sistema político nacional, el partido político predominante se constituye en el principal sustento del régimen y, todavía en buen grado, ámbito oficial de solución de controversias y/o garantías que otorga el mantenerse bajo la protección o gracia del propio sistema, o al menos no presentarse como opositor diametral del mismo.

La disciplina, debilidad o sometimiento de la mayoría de los grupos políticamente organizados, dentro de la estructura político-partidista predominante, mantienen en el sistema garantías o beneficios que por lo regular se dan al interior de la estructura o a través de la actividad público-administrativa y que, por otra parte permite crear las condiciones necesarias de gobernabilidad (sin recurrir forzosamente a negociaciones o concesiones políticas), posibilidad que es contemplada sólo en aquellas situaciones donde las condiciones políticas plantean la necesidad de legitimar la política gubernamental.

En este sentido, se genera lo que podríamos identificar como una simbiosis entre el partido y la administración pública. El poder político se interrelaciona con la capacidad

público-administrativa, lo que provoca una politización significativa interna de la administración pública. Esto significa que la estructura partidista configure un sistema de control externo sobre la administración pública mediante funcionarios y empleados de extracción político-partidista propia (sin tener que recurrir a mecanismos de carácter presupuestales o económico).

Correlativamente, los funcionarios reproducen la simbiosis partido-administración pública, donde estos mantienen una doble identidad pública, como militantes partidistas y como funcionarios públicos (administradores). De aquí se advierte que los apoyos, así como la permanencia de los titulares, con respecto al partido y/o a la administración pública, dependan de los diversos tiempos, momentos o circunstancias que guarde el sistema político en sus ámbitos o instancia.

Vale pues agregar por último que, puede "relativamente" considerarse la neutralidad de la administración pública en relación al proceso político nacional.

CAPITULO QUINTO

DEMOCRACIA Y ADMINISTRACION PUBLICA

"En la Administración,
una vez que se ha conocido y fijado el fin,
los medios son el todo"

Melchor Ocampo

CAPITULO QUINTO

DEMOCRACIA Y ADMINISTRACION PUBLICA

El Estado justifica su existencia en tanto cubre los objetivos, implícitos y explícitos, que le dieron origen. La manera en como se desarrollen las relaciones y vínculos de poder al interior del propio Estado se encuentran determinados por el modo de ser de la sociedad a la que pertenece. Esto es, la cultura, factor primero de identidad y unidad social, se convierte de manera significativa en condicionante en el desarrollo de las relaciones sociales, políticas y económicas, tanto al interior social como con los nexos que guarde con el exterior.

En este contexto la Administración Pública, como organización administrativa del Estado inserta en el interior de la estructura gubernamental, responde a los impulsos del Estado y específicamente del propio sistema de gobierno. La Administración Pública se expresa en función de la forma de gobierno y en consecuencia de las decisiones políticas derivadas de ésta, a la vez como extensión del modo de ser de la sociedad de la que forma parte.

De modo tal, en el caso mexicano, el presidencialismo se define como condicionante de los sistemas político y de gobierno. El fenómeno presidencialista se extiende a todos los ámbitos de la vida nacional y afecta de manera determinante las estructuras y organización y desarrollo de los procesos del Estado Nacional.

Asimismo el sistema de partido e ideología dominante en México, con lo que ello significa (desequilibrio de poderes con dominio del Ejecutivo, desigual competencia política, control social a través de organizaciones socio-políticas), inhibe la concepción democrática, no sólo local y regional, sino nacional, que constituye representar legítimamente la aspiración de todo pueblo por ser participe de su propio destino hacia estados mayores de bienestar y desarrollo.

5.1. DEMOCRATIZACION DE LA VIDA PUBLICA NACIONAL

5.1.1. Consolidación de una Democracia Política

La democracia si bien un concepto de origen político este ha asumido también acepciones de carácter económico, social y cultural. El concepto es usado así en relación con su origen, desarrollo o fin, localizado en lo que se concibe como pueblo: *demos*. Conceptualizar a la democracia entonces, requiere necesariamente conocer o identificar la esencia y fundamento de lo que conocemos como política, para con ello interpretar lo que identificamos como democracia política.

Si coincidimos que hablar de política invariablemente nos remite a hablar de poder en un contexto social mediante vínculos entre individuos en la forma mandato-obediencia donde se aspira a conservar o alcanzar el máximo poder de mando dentro de la organización social, contando con el consentimiento popular, el poder se constituye en fundamento de lo político. Esto es, considerando la capacidad social de mando o poder político, como aquella capacidad física, moral o inteligible de uno o varios individuos para modificar o influir en las condiciones materiales o morales de otro u otros, por convencimiento o con el apoyo legítimo del uso del recurso de la fuerza, lo político se refiere a factores que se relacionan con poder y sociedad.

De aquí que deducimos que lo político encuentra su mínima expresión, de manera no exclusiva, en relaciones o vínculos bi-individuales (extra-individuales) y, por el contrario, su máxima expresión en ámbitos de cobertura nacional o internacional.

Ahora, si consideramos y aceptamos que sin individuos, y consecuentemente sin colectividad, no es dable el fenómeno político, podemos afirmar que la esencia de lo político se encuentra precisamente en el individuo, en la naturaleza intrínseca del ser humano, en su subjetividad y en su vida social de relación.

En virtud de esto, considerando que el proceder humano encuentra su razón y causa en su propia naturaleza: en sus impulsos, en su potencialidad sensitiva, en su fuerza y destreza para transformar su medio y en su inteligencia; la política, o bien lo político, responde a impulsos, necesidades, y aspiraciones también humanas. Es decir, el hombre determina su conducta a partir de su instinto de conservación; su aversión a la muerte; de su impulso de reproducción e inclinación al placer y al bienestar material, y por otro lado, de su capacidad de aprehensión y análisis de su contexto.¹

¹ Nos referimos a la capacidad cognoscitiva humana de derivar y concluir a través de procesos mentales, causa-efecto, efecto-causa, y que se constituye y conoce como pensamiento racional.

El fenómeno político responde correlativa y paralelamente en dirección a la esencia misma de la naturaleza humana y a su carácter colectivo-social, lo que implica la necesidad de crear un contexto social que permita a los individuos relacionarse y vincularse con sus semejantes armónica y pacíficamente con la garantía de su conservación y la posibilidad de lograr bienestar y desarrollo.

El Estado así, estructura emanada del poder mismo que representa la enajenación del derecho individual-colectivo a defender su propia conservación a la vez que expresión política de la organización social, surge del impulso, necesidad e inteligencia humana, alrededor del reconocimiento y propósito de garantizar y regular la convivencia y/o grupal al interior social, promoviendo la solidaridad y la unidad entre sus miembros, así como presentándose como opositor a conflictos individuales o grupales extremos que atenten en contra de la estabilidad o integridad social. El Estado responde a condiciones y determinantes humanas.

De lo anterior que el carácter democrático del fenómeno y ejercicio político se manifieste en su fondo, más no así en su forma. Esto es, el poder político es democrático si es un poder legítimo en tanto poder reconocido y autorizado por el *demos*

No obstante, lo legítimo no satisface por sí sólo los requerimientos democráticos. Se requiere además, ser un poder que garantice y represente las aspiraciones y necesidades del *demos*. Es pues democrático, un poder político, si es conformado con la participación continua y directa del *demos* y que represente las aspiraciones del mismo.

La cuestión se presenta en la condición y concepción de la noción de pueblo: si un conglomerado humano de propensión gregaria inmediata al significado de masa; si las mayoritarias o; el todo social. En este sentido, la democracia, como gobierno del pueblo, mantiene un riesgo significativo de orientación anarquista u oclocrática, por lo que la democracia representativa se presenta como alternativa óptima mediante la representación socio-territorial y socio-grupal, en tanto la representación esté caracterizada como legítima y determinada temporalmente, con el propósito de renovar continuamente y permeabilizar la actividad política e inhibir aspiraciones vitalicias de carácter político.

Se presentan aquí otras interrogantes acerca de la capacidad y cobertura de representación de los partidos políticos, así como de las organizaciones políticas formalmente establecidas y del porcentaje de población al margen de dicha representación, haciendo uso o no de su libertad y derecho de participación política. En el caso de México la representación política se encuentra fuertemente condicionada por el carácter propio del sistema político mexicano: el presidencialismo y la limitada representación política aglutinada en agrupaciones y partidos. *Verbi gratia*. ¿Donde está la representación política

de los grupos étnicos minoritarios? La conciliación técnica de éstas modalidades, si bien manifiestan dificultades, son requisitos necesarios para la consolidación de una democracia política e integración e identidad de lo nacional.

5.1.2. Consolidación de una Democracia Económica y Social

Si bien la participación continua y directa, así como la auténtica representación políticas, son condiciones del proceso democratizador, éste no se cumple si no se dan condiciones de justicia y libertad socio-económica que den contenido real al sistema de vida social.

No basta pues, que el sistema político oriente su acción a consagrar y defender derechos, garantías y libertades si no contribuye al bienestar y desarrollo moral y material en los distintos niveles o formas de convivencia humana: individual, familiar, grupal, colectiva y social.

Hay que considerar entonces que los grados de bienestar y desarrollo dependen de los nexos que guardan los distintos sistemas (político, económico, social y cultural) de una sociedad determinada, asimismo de aquellos que guarda con los sistemas externos de cobertura regional y mundial.

En nuestra opinión, si definiéramos la democracia como consecuencia lógica de expresiones determinadas de beneplácito y bienestar, pudiéramos aseverar que existe democracia en tanto individuos alcanzan un estado de felicidad. Tratando de aclarar esto, diríamos que existe una situación democrática allí donde los individuos se sienten satisfechos de los sistemas imperantes que influyen y condicionan su ámbito de vida.

En este sentido, la modificación en la noción que sobre la felicidad se tiene, influye en la consolidación o adopción de valores culturales que paulatinamente, a su vez, influyen en los parámetros de producción y consumo. Los sistemas socio-políticos, a partir de la inercia de sus respectivos sistemas económicos, promueven la construcción y definición de arquetipos de bienestar y con ello, los de felicidad.

Las democracias occidentales, desde la perspectiva socio-económica, determinan así su carácter democrático. en tanto posibilitan a un mayor porcentaje poblacional a acceder a los beneficios materiales, producto de los avances científico-tecnológicos, a través de recursos pecuniarios y su disponibilidad en el mercado.

La democracia así, depende de la consistencia y capacidad de crecimiento y distribución del sistema económico. Los criterios para evaluar entonces a las democracias tienen mayor valor si son valuadas desde su interior, a partir de valores culturales propios, y no sólo por aquellos que se desprendan de intereses y nociones del exterior.

Las contradicciones se presentan cuando valores y costumbres se enfrentan con las innovaciones del cambio. Cuando los tradicionalismos mantienen peso significativo frente a situaciones de cambio. Cuando los cambios se sobreponen y sustituyen valores culturales. Esto es, cuando los cambios alientan nuevos hábitos de bienestar y consumo y, por razones técnicas o políticas, estos no son capaces de satisfacer necesidades y aspiraciones que, de manera paralela y similar, generan sobre los individuos y, simultáneamente, no se promueven o adecúan las condiciones para progresar, desarrollar y cambiar dentro de un contexto cultural definido.

Así, bajo postulados similares, Japón y países Europeos, manifiestan patrones de consumo distintos con respecto a los Estados Unidos y, consecuentemente, se expresan mediante distintas estrategias de producción. México, en este contexto, por motivos de vecindad con la economía más fuerte del mundo, se ha visto influido, motivado y, ocasionalmente, presionado a adoptar moldes y patrones de consumo y producción semejantes a los propios de nuestros vecinos del norte. El riesgo cabe ahí donde la fragilidad de nuestra cultura se ha visto vulnerada, en la incapacidad de la economía nacional que está aún lejos de igualar o satisfacer los estándares de consumo importados, adoptados y asimilados, y en la capacidad aún limitada en cuanto estrategias de producción y distribución. México si bien requiere de cambios, estos deben promoverse a partir y en consideración de la cultura que nos identifica como nación y, paralelamente, de la generación de una nueva cultura racional de consumo.

5.2. EQUILIBRIO, COLABORACION Y CONSOLIDACION DE LOS PODERES CONSTITUIDOS.

5.2.1. Dignidad y Fortaleza del Poder Legislativo

La división de poderes, elemento doctrinal básico de la estructura de Estado democrático-liberal, se presenta como factor racional del poder político y principio orgánico de la constitución del poder estatal y límite intrínseco de su propia actividad.²

Si bien existen varios antecedentes, es a Charles de Secondant barón de Montesquieu, a quien se le acredita como autor de la formulación clásica de la división de poderes, más allá del mero ejercicio técnico funcional, como postulado político racional. Esto es, la fórmula se determina como mecanismo indispensable para inhibir los abusos del poder político y mantener el equilibrio de su ejercicio lejos de intereses distintos o contrarios a los de la sociedad y del propio gobierno.

Bajo molde que se circunscribe como liberal ortodoxo de balance de poderes, de frenos y contrapesos, fue concebido y estructurado el gobierno mexicano. No obstante, el pretendido ejercicio exclusivo por atribuciones de los respectivos órganos gubernamentales, en la práctica presenta serias dificultades de carácter político y técnico, por lo que se hace necesario la colaboración y coordinación entre los poderes constituidos a partir de las condiciones históricas propias del sistema.

En virtud de ello la conformación gubernamental en el caso mexicano expresa en lo general la sentencia maquiavélica que se refiere a que "los pueblos tienen los gobiernos que se merecen".

El Congreso de la Unión, depositario del Poder Legislativo Federal, no representa la excepción a dicha sentencia. El Poder Legislativo Mexicano, como otros muchos de nuestra América Latina, no participa de manera efectiva en la definición de las opciones políticas de desarrollo económico y social del país; no participa en la formulación real y discusión sustantiva de la norma legislativa. Es un poder supeditado a la voluntad del Ejecutivo. Esto hace necesario, que el Poder Legislativo, dignifique su presencia gubernamental a través su contribución legislativa real y su participación en la conducción y orientación del desarrollo nacional. Abandonar su participación gubernamental reducida sólo a aspectos protocolarios y formales de viabilidad y aprobación. Es por lo que nuestro

² Madrid II, M. de la. *op. cit.* p. 373

Congreso no legisla, aprueba, sanciona, refrenda leyes que han sido proyectadas por el Ejecutivo.

La conformación político-partidista del Gobierno Federal, y en consecuencia del Congreso, sujeta a disciplina presidencial, ha eximido a éste órgano gubernamental de la capacidad de control sobre la Administración Pública y la a trasladado a la propia organización política-partidista, paliando, eliminando las intensiones que al respecto manifiesta la representación político-partidista opositora. Así el control sobre la Administración Pública, se determina mediante intereses partidista-gubernamental y su respectiva negociación extra-partidista, variando en relación con la correlación de fuerzas que al exterior e interior de la propia estructura partidista gubernamental se den.

Los criterios y principios democráticos imponen que el Congreso, como instancia legislativa estatal y representación soberana, se erija en verdadero factor gubernamental de equilibrio y contrapeso, en auténtica institución de representación y expresión social, en factor protagonista de la vida nacional. para lo que se requiere que este abandone actitudes de espectador, víctima o complice de vicios en los sistemas político y gubernamental.

Esto, desde luego, contiene riesgos y exigencias. El riesgo cabe en tanto pueda provocarse una situación de inestabilidad política a consecuencia de que el Congreso se convierta, como otrora, en asamblea en defensa de feudos, prerrogativas y privilegios políticos. La exigencia en tanto honestidad reconocida y capacidad garantizada de los miembros al Congreso.

5.2.2. Consolidación de un Poder Ejecutivo Democrático

La fortaleza del poder ejecutivo, la debilidad del legislativo y la tenue presencia del judicial, se derivan de la dependencia de la mayoría de los respectivos miembros del gobierno con respecto al titular del ejecutivo, conlleva un deterioro en los principios democráticos de los que se desprende la propuesta de la división de poderes.

Si bien la propia Constitución, nuestro orden jurídico, es la que concede atribuciones y facultades al ejecutivo que lo ubican por encima de los poderes legislativo y judicial, es el sistema político el que concreta la superioridad del ejecutivo en la esfera gubernamental, otorgándole instrumentos meta-constitucionales de control, disciplina,

subordinación y, con ello, atribuciones y facultades de toma de decisiones en prácticamente todos los ámbitos formales (evidentes) de la vida nacional.

La capacidad directa de incursionar en actos legislativos, así como la facultad constitucional de nombrar a ministros de la Suprema Corte de Justicia (art. 89-XVIII) e inducir meta-constitucionalmente aquellos fuera de su potestad legal directa, tanto del propio poder judicial como los candidatos a diputados o senadores al Congreso, haciendo uso de su autoridad moral como jefe del partido gobernante, hacen del Ejecutivo, concretamente de su titular, el eje de los sistemas político y gubernamental de la Nación.

Si bien las facultades, atribuciones y capacidades del Ejecutivo, que en buena medida han determinado y definido las características y particularidades de los sistemas político y gubernamental nacionales, son fruto de necesidades y exigencias espacio-temporales pasadas que permitieron conservar o ganar posiciones así como mantener la estabilidad social. Situación que por razón de unidad y estabilidad deben, paulatina y progresivamente, ser corregidas bajo consideraciones de esencia que dieron origen a la división y equilibrio de poderes

No obstante resultar técnicamente difícil y riesgoso, en tanto miembros al Congreso manifiesten condiciones deficientes, en experiencia y habilidad política, así como conocimiento de la realidad política, económica, social y cultural en sus aspectos históricos y en sus características internas y externas, además de los obstáculos surgidos por diferencias ideológicas y aquellos derivados de disputas propias por ampliar o conservar coberturas de mando político.

En condiciones coincidentes, la contribución legislativa del Congreso resulta pobre, donde su autonomía, que paradójicamente resultaría contraproducente, se constituiría en foro de expresión de intereses parciales y, consecuentemente, en factor de desestabilidad social y obstáculo de desarrollo.

En virtud de esto, la supremacía del Ejecutivo, resulta todaví condición histórica necesaria para la estabilidad social y factor central de promoción del desarrollo.

Una contribución al equilibrio entre los poderes constituidos, resultaría con el sometimiento de los nombramientos de los colaboradores del Ejecutivo a la aprobación del Congreso, depositario de la representación soberana, para con ello atribuirles responsabilidad política y administrativa directa como titulares respectivos de áreas de competencia ejecutiva

5.2.3. Consolidación de un Poder Judicial Autónomo

Si bien la noción de justicia, desde una perspectiva ética se funda en el criterio de dar a cada quien lo que le es propio, esta característica de propiedad se funda por un lado en preceptos de índole ontológico que inspiran y dan origen a los principios del derecho natural y, por otro, en aquello intrínseco derivado de la inteligencia, intención y voluntad del proceder y conducta humanos.

De aquí el reconocimiento hecho derecho, de que cada persona humana sea dueña única de su cuerpo y de su espíritu (todo aquello que guarda características no materiales, que representan parte de su esencia y que le determinan frente a sus semejantes), así como de los efectos o productos derivados del desenvolvimiento y desarrollo de aquellos.

La justicia se manifiesta, luego, en reconocer la condición humana igual a todo semejante, y en dar a cada uno lo que por derecho le ha sido atribuido.

En este sentido, el ser humano, concebido como unidad materia-espíritu, se convierte en sujeto-causa y sujeto-receptor directo de sus actos en tanto estos deriven o impliquen mérito o desmérito, ganancia o perjuicio, utilidad o pérdida.

De aquí que el ser humano, en su vida de relación con sus semejantes, alcanza condiciones de convivencia armónica, en tanto la colectividad, la sociedad en su conjunto, ajusta sus determinantes de relación, de convivencia, a principios de justicia. Implica ello, el reconocimiento, respeto y salvaguarda de la integridad básica del ser humano como el de la propiedad, beneficio o responsabilidad directa de sus actos.

Bajo dichas nociones, asimismo, se proyectan y establecen las prioridades y jerarquías de los fines comunes, obedeciendo a aspectos de bienestar y desarrollo. Esto es, socialmente se establecen derechos y se imponen obligaciones.

No obstante los criterios a los que se ajusta la noción de justicia, un requisito lo impone la condición de igualdad humana, que en su esencia a de hacerse guardar frente a sus semejantes sociales, para expresarse como principio de imparcialidad y equilibrio del orden y fundamento, de la identidad y solidaridad social.

Es pues, a manera de corolario, un sólido sistema de justicia en un Estado dado, es garantía de un sistema democrático. Esto es, para que se dé una democracia, es indispensable se dé previo un ambiente social justo, aún previo a un ambiente de libertad, pues los parámetros de esta deben estar dados por los criterios de justicia. El sistema de justicia debe ser independiente de decisiones parciales de carácter político, con capacidad y presencia propia, sujeta sólo a ley.

En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia, depósito del ejercicio del Poder Judicial, se encuentra, como en otros casos, sujeto a interferencias del Poder Ejecutivo. Nuestra Carta Magna, en su artículo 96 expresa que es el Presidente de la República el que ha de hacer los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, mismos que deberán ser sometidos a la aprobación del Senado de la República, de donde se deriva una carencia de autonomía frente al Ejecutivo y una tendencia simulada a favor del Ejecutivo como consecuencia de las características de designación de los ministros y jueces.

Se impone el fortalecimiento, imparcial y autónomo, del Poder Judicial, sin librarse de la aprobación del Senado de la República, a través de mecanismos *ex-profeso*, entre los cuales cabría la creación de una carrera judicial, a la cual se accedería únicamente mediante concurso que, como propósito, tendiera hacia la estructuración de un cuerpo judicial con capacidad de control judicial sobre Gobierno y Sociedad.

5.3. CAMBIOS EN EL SISTEMA PUBLICO ADMINISTRATIVO

5.3.1. Desconcentración del Poder Presidencial

Una de las características, ya mencionada, del sistema político-administrativo de nuestro país, es la capacidad concentrada en la figura presidencial.

Si bien, es el mismo sistema político y su *sui-generis* condición histórica el que hacen de la figura presidencial el eje de equilibrio político y vértice superior del propio sistema político nacional, convirtiendo al titular del Ejecutivo, en receptor máximo de información política, económica y social del país, y con ello en oráculo de la vida nacional, donde éste lo sabe todo y lo decide todo.

Los Secretarios de Estado, Jefes o Directores de áreas político-administrativas, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Gobernadores, Senadores, Diputados y hasta Presidentes Municipales, Diputados Locales y demás actores de nivel de la vida política nacional, se presentan con ánimo subordinado siempre favorable en atención a la voluntad presidencial, la cual se desacuerda sólo con recato y/o disimulo.

La excesiva concentración de atribuciones y facultades, así como de foco de responsabilidades, ha restado importancia a las figuras de los Secretarios de Estado, Jefes y Directores de áreas o sectores político-administrativos, reduciéndolos a simples portadores de la voluntad presidencial. Lo que ha ocasionado que estos hayan sido absueltos de responsabilidades de orden político y administrativo sobre sectores que formalmente encabezan.

Cualquier persona investida como Presidente de la República, no puede ser responsable único del equilibrio y desarrollo nacional, no sea por voluntad, sino por limitantes físicas o intelectuales. Luego se impone el razonamiento y necesidad que propone una desconcentración del poder presidencial, bajo la consideración de responsabilizar políticamente a los titulares de sectores político-administrativos y otorgar mayor autonomía a las demás instancias formales de la política nacional.

5.3.2. Descentralización del Poder Nacional

De manera similar el sistema presidencialista, determinante de nuestro sistema político, ha venido consolidando un sistema centralizado de la vida nacional.

A pesar de que en nuestro texto Constitucional, en su artículo 40 señala que: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"; en la realidad se presenta una excesiva centralización del poder político, económico, social, administrativo, jurídico, cultural, etcétera, en los niveles de la vida nacional. Lo que ha contribuido a crear una acumulación y disposición excesiva de recursos en ámbitos específicos de la vida institucional del país.

Evidencia de esto se manifiesta en el acelerado crecimiento de zona metropolitana de la Ciudad de México durante los últimos cincuenta años, y la continuidad de su tendencia al crecimiento a zonas conurbadas, verifica el constante rezago al cual se ha marginado al resto del país, haciendo de la capital federal, centro de acopio de recursos y, consecuentemente, de oportunidades más de sobrevivencia y desarrollo.

Los niveles de Gobierno Estatal y Municipal, no participan efectivamente en los asuntos y tareas de crecimiento y desarrollo nacional, pues no cuentan con capacidad político-administrativa y se les limita a asuntos meramente localistas. Los gobiernos estatales, así como algunos de nivel municipal, se han constituido en centros de control y recompensa político-burocrática a la maquinaria política-partidista mayoritaria, por su disciplina, por su capacidad, o por compromiso, que siempre coincide con las aspiraciones de la población local.

La revitalización del resto del país, fuera de las grandes zonas metropolitanas de México, del Guadalajara, Monterrey, Puebla, del Estado de México, entre otras, así como restringidas zonas de desarrollo agrícolas y ganaderas del norte, occidente, oriente y centro, se hace imprescindible para un desarrollo integral, equilibrado y justo del país. Se requiere, de esta forma, la distribución equitativa de las potencialidades, beneficios y oportunidades de desarrollo regional, a lo largo y ancho del territorio nacional.

La revitalización y autonomía de los gobiernos estatales y municipales, representaría un avance en la vida político-administrativa del país, no obstante se generaría

un riesgo superado a lo largo los primeros años de este siglo, un sistema semi-feudal o cacical de privilegios y concentración de beneficios políticos y económicos.

Es necesario un proceso paulatino, que permita la consolidación y permeabilidad de los grupos políticos y de los grupos gobernantes, garantizando así, una auténtica representación regional en los niveles federales. Así mismo, la revitalización de los gobiernos municipales, mediante vinculación, identidad, solidaridad y destino común vecinal, se presenta como ambiente natural y nivel propicio inmediato de participación política ciudadana y célula de realización concreta democrática.

5.4. CONTROL DEMOCRATICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

5.4.1. Responsabilidad y Concientización Administrativa

Una de las preocupaciones de todo sistema democrático, así como característica de los Estados de Derecho, para evitar abusos derivados de la posesión de poder, es el establecimiento de un sistema de control sobre la Administración Pública.

Resulta claro que el propósito se orienta en contribuir a desterrar actitudes viciosas del poder (prepotencia, negligencia, desdén, etcétera) con la que suelen conducirse algunos funcionarios y empleados públicos, así como aptitudes deficientes en el desempeño de funciones que afectan negativamente, directa o indirectamente, el bienestar y las posibilidades de desarrollo del ciudadano común y el de su familia.

El establecimiento o reforzamiento de eficaces mecanismos e instrumentos de control sobre procesos y recursos de la Administración Pública, que en su carácter de organismo que dentro del Estado tiene la fuerza para concretar las decisiones políticas de gobierno, la que se constituye en elemento clave del desarrollo y estabilidad de la vida nacional.

De aquí que, producto de factores variados que en su conjunto se constituyen en un fenómeno generalizado de corrupción (prepotencia, negligencia, descuido, excesiva ambición material, incapacidad, arbitrariedad, deshonestidad, acoso personal, etcétera), se hace necesario la concientización social mediante la revalorización del trabajo (lícito) y de la preparación (académica y científica) como principios básicos de sobrevivencia, bienestar y desarrollo particular, así como de unidad y estabilidad social, contrariamente a posiciones fáciles de enriquecimiento súbito que sólo incitan y promueven actitudes individualistas ligadas a nociones de máximo beneficio con mínimo esfuerzo, inhibiendo aquellas meritorias por trabajo, esfuerzo, capacidad y responsabilidad contenidas.

La profesionalización del servicio público administrativo mediante la implementación de un sistema de carrera administrativa es necesario. La motivación bajo criterios de que la instancia administrativa pública, como instancia laboral, representa no sólo el trabajo que garantiza sobrevivencia sino que también un contexto que promueve y propicia bienestar y desarrollo. La profesionalización (bajo criterios de capacidad, responsabilidad, concientización y moralización), del servicio público-administrativo, contribuirá definitivamente a disminuir vicios y crear un espacio propicio para el verdadero espíritu del servidor público.

5.4.2. Autorregulación Administrativa

El propósito de regular, es la de ajustar situaciones conforme a lo establecido y proyectado que, medido y ponderado a acciones y modos previstos, permita evaluar resultados en relación a objetivos y metas en recursos, espacio y tiempo determinados.

De aquí que el logro oportuno y esperado de objetivos y metas, se encuentre sujeto a niveles obtenidos de eficacia (logro de objetivos) y eficiencia (racionalización y optimización de recursos y tiempos, destinados y establecidos a determinados objetivos y metas).

La noción de corrupción, en este sentido, se orienta a consideraciones viciosas y negativas en perjuicio de los objetivos y metas establecidas y proyectadas, tanto en sus razones de planteamiento, como en sus recursos, procesos y tiempos. Es pues que, actitudes y aptitudes exteriorizadas como prepotencia, negligencia, arbitrariedad, soborno, cohecho, ineficacia, ineficiencia, etcétera, se constituyen en condicionantes de los procesos, tiempos y manejo de recursos de Gobierno y Administración Pública, así como expresión de las decisiones del Estado y de la voluntad social, reflejo de las condiciones políticas y administrativas del país como centralismo, concentración, incontrol sobre los recursos y atribuciones, etcétera.

Se hace necesario, como estímulo racional de estabilidad, permanencia y desarrollo político y administrativo, reforzar y otorgar márgenes de autonomía institucional a la Contraloría General de la Federación respecto a la Administración Pública con el propósito de eliminar o inhibir la posibilidad de denuncias derivadas de expiaciones político-administrativas de mandos superiores, a través de "chivos-expiatorios" que liberen de culpa a los primeros con el fin de no dañar la propia imagen de la administración y mostrar así, a la opinión pública, una voluntad política de liberarse y responsabilizar a miembros faltos de moral y sentido público. Esto, sin señalar los actos de revanchismo relativo, que de carácter político se llevan a cabo mediante la denuncia, discreta o abierta, de actos de corrupción generados al interior de la Administración Pública.

5.4.3. Control Legislativo de la Administración Pública

La configuración de un sistema democrático integral, esto es, un sistema capaz de extender justa y equitativamente los beneficios del mismo, exige un activo sistema legislativo de

control de la Administración Pública, en su organización, procesos, recursos, tiempos y ámbitos.

Si bien nuestra legislación se apega a principios teórico-filosóficos que identifican al pueblo como poseedor del poder supremo de la organización estatal y su voluntad como sustento del sistema jurídico y consecuentemente de todo acto público. El acto público, no siempre cuenta con la suficiente convicción, honradez y/o capacidad de funcionarios y empleados públicos para con ello hacer compatible el ser y el deber ser de la Administración Pública con respecto a su relación con necesidades y aspiraciones sociales. Esto significa que, el ejercicio público adquiere connotación de confiable, en tanto se sujeta a confiables sistemas de control, en tanto decisiones de gobierno, respecto a recursos, tiempos y espacios que esta absorbe y su respectivo impacto sobre la realidad política, económica y social del país o en alguno de sus ámbitos o regiones.

El título cuarto de nuestra Constitución Política, que versa sobre las responsabilidades de los servidores públicos, representa el fundamento legal de nuestro régimen de responsabilidades del servicio público, manifiesta explícitamente la voluntad política del Estado Mexicano de encontrar mecanismos para sancionar al servidor público deshonesto e/o incapaz. La presencia legislativa así, que como expresión y representación formal de la voluntad y poder soberano, se constituye en figura de contención respecto a irregularidades en atención al principio de que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio del mismo. La presencia legislativa de carácter fiscal, se hace imprescindible para la promoción de un ambiente social más justo y equitativo.

Se requiere impulsar una propensión legislativa que se oriente a exaltar una cultura que incite al trabajo y al estudio como medios de sobrevivencia y poder acceder a niveles de bienestar y desarrollo en contra de versiones de comodidad y facilidad que sujetas ocasionalmente a factores socio-económicos o culturales, propios o externos, promueven conductas inducidas por vicios de intereses individualistas que alientan actitudes de máximo beneficio con mínimo esfuerzo, afectando desde reducidos y específicos espacios hasta aquellos que, por su magnitud y cobertura, repercuten negativamente de manera global en los distintos niveles y ámbitos de vida y quehacer nacional y que podríamos denominar como contrarios a la prosperidad de la nación.

5.4.4. Sanción Judicial a los Actos de la Administración Pública

La Constitución como expresión de la voluntad soberana, debe ser guardada y custodiada por todos y cada uno de los miembros integrantes del poder soberano. El orden constitucional, debe entonces, darse por todos los ciudadanos de manera espontánea.

No obstante el proceder ciudadano espontáneo apegado a los preceptos constitucionales, deben considerarse para aquellos casos que infrinjan o violen los mismos, sea por falta de conocimiento o por razones de convicción contraria, a través de medidas preventivas y correctivas. Esto es, el orden constitucional, expresión soberana de necesidades y aspiraciones sociales, debe ser no sólo guardado y custodiado, sino también promovido. Nuestro texto constitucional, como ley suprema, debe ser cumplida y observada espontánea o coercitivamente.

El orden constitucional que se levanta por encima de todo poder público, su defensa, si bien depende directamente de la capacidad y decisión del pueblo, puede y debe delegarse en un órgano que, investido con la suficiente fuerza moral, convicción y autonomía, sea capaz de garantizar la resolución del libre y exacto ejercicio de los poderes públicos dentro de sus ámbitos respectivos.

Considerando el propósito de neutralidad, imparcialidad e independencia, dicho órgano debe situarse ajeno a pasiones y juegos políticos, para con ello propiciar un sano ambiente constitucional de protección y garantías, por lo que la configuración de dicho órgano sujeto a consideraciones de los poderes constituidos, no garantiza el ejercicio de los criterios y principio sociales de justicia.

En este contexto, la Administración Pública, como entidad responsable de concretar las decisiones de gobierno por medio del manejo y uso de recursos públicos *ad hoc*, es ámbito propicio de exaltaciones materialistas y de perturbaciones de poder, por lo que la necesidad de un poder judicial capaz y autónomo, de extracción políticamente neutral y socialmente imparcial, resulta imprescindible para la consolidación de un sistema democrático socialmente justo y equitativo. De aquí nuestra propuesta de promover la consolidación de un sistema judicial de carrera al interior de un poder judicial, socialmente comprometido, ajeno a condicionamientos políticos y desinhibidamente capaz de sancionar actos contrarios a los principios y preceptos constitucionales, privados o públicos, individuales o grupales, para hacer de la administración de justicia en México, un proceso justo y expedito.

5.4.5. Participación Ciudadana en el Control de los Actos de la Administración Pública

Con el propósito de superar (evidentes o presuntos) actos contrarios a principios, preceptos o mandatos de nuestra Constitución por parte de funcionarios o empleados públicos, el mismo texto abre la posibilidad de que sean los propios ciudadanos los que asuman una actitud fiscalizadora al respecto.

El Título Cuarto Constitucional, que versa sobre las responsabilidades de los servidores públicos, en el párrafo último del artículo 109, señala que "cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere ." el mismo artículo.

Por otra parte, el artículo 39 constitucional, si bien señala que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno" situación posible sólo cuando dicha soberanía es directamente ejercida por la totalidad de ciudadanos del Estado. Lo que sería dable en casos excepcionales de coincidencia anímica y temporal del pueblo

Esto es, la soberanía por su carácter abstracto, somos todos y nadie, por lo que actos aislados, por parte de ciudadano común, aunque honestos y valerosos, resultan insignificantes e insuficientes para contribuir a un eficaz y eficiente desempeño del quehacer público.

Frente a hechos, *verbi gracia*, como el uso de recursos públicos para beneficio o interés particular (inmuebles, muebles, vehículos, papelería, servicios, etcétera), el acoso sexual (como recurso de presión a subordinados) la falta de honradez para asumir errores o incapacidad, etcétera, el ciudadano común o empleado público inferior, pueden hacer poco para corregir dichas actitudes, más aún, cuando es la misma legislación¹ la que asfixia y limita la posibilidad de legítimas denuncias contra abusos de autoridad y administrativa, ante el temor de incurrir en alguna responsabilidad penal o civil por falta contundente de pruebas y el riesgo consecuente de constituirse en sujeto de represalias.

Indudable que la participación ciudadana en el control del quehacer público, en la administración de sus recursos, no sólo es necesaria sino imprescindible para acceder a

¹ Nos referimos al artículo 109 constitucional arriba ya referido y citado

estadios superiores del desarrollo democrático. No obstante se requiere de un decidido y convencido respaldo de medios y comunicadores, así como de una revisión y reformulación del sistema de administración de justicia, que evidentemente se encuentra condicionado al progreso y desarrollo político-democrático de la Nación.

POST-SCRITUM

ELEMENTOS PARA EL DIAGNOSTICO DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO

**"Existe una subcultura de la miseria en México
que debemos de afrontar con todo realismo.
Lo que en otras latitudes sería un acto vergonzoso,
mendigar, aquí es costumbre alentada
para tranquilidad de la conciencia de muchos
y comodidad de otros tantos "**

Federico Reyes Heróles

**"...estamos convencidos de que México
carecería de futuro si no lográramos fortalecer la sociedad,
incluso en sus propias contradicciones "**

M. Camacho

POST-SCRIPTUM

ELEMENTOS PARA EL DIAGNOSTICO DE LA DEMOCRACIA EN MEXICO

La Constitución del 17 es sin duda expresión institucional de la Revolución Mexicana de 1910. Los artículos 3, 27 y 123 dieron forma y contenido jurídico al movimiento social recogiendo y consagrando planteamientos y aspiraciones de carácter social. De manera similar, de que el propósito de conservación del orden coincidiese con la legalidad, la Constitución respondió al fortalecimiento de la razón de Estado constituyéndose en un instrumento de poder.

En un entorno caracterizado por limitadas posibilidades del ejercicio del poder, al interior de un ambiente social fluctuante, la alternativa resolvió por el establecimiento de un régimen presidencialista que permitiera a la nación caminar hacia la madurez institucional. Nuestro texto constitucional aludió, así, a la noción (hobbsiana) que considera a la maldad como característica intrínseca de la naturaleza humana y, con ello, a la necesidad de crear un centro concentrador de poder lo suficientemente capaz para imponerse sobre los distintos ámbitos de la vida social y atender de manera rápida y satisfactoria las exigencias y demandas del Estado

Factores reales de poder junto con elementos doctrinarios de carácter "abstracto", son los que dan forma y sustento al sistema de vida social mexicano: al *sui generis* ser nacional. Fenómenos dispares y desiguales del sistema social fueron dotados formalmente con la fuerza de la igualdad con el propósito de mantener la unidad y la estabilidad estatal. El Estado, que por mandato constitucional a través de su instancia gubernamental, se constituyó en promotor principal de la justicia social y del desarrollo nacional.

La Constitución del 17 se presenta, de manera similar que en su origen, como referencia legítima de anhelos y aspiraciones de la voluntad general de la sociedad mexicana, como parámetro normativo del Estado mexicano, como conjunto de principios del deber ser nacional. Quedaron así, legitimidad y legalidad establecidos en y por la Constitución y, por ello, como fuente conceptual fundamental de nuestra democracia.

Deriva de aquí la razón que, en distintos momentos, gobiernos y sociedad han apelado o referido nuestro texto constitucional como fuente rectora y normativa para justificar y legitimar orientación gubernamental y evaluar la conducta social.

De esta forma, el dicho popular que versa "del dicho al hecho hay mucho trecho" cabe para describir costumbres y tradiciones de la convivencia social en nuestro país. Aspectos estos que expresan rasgos característicos que identifican nuestro *modus vivendi* social mediante lo dicho y lo hecho, lo hecho y lo dicho y, entre la voluntad y la capacidad de hacer y de decir.

En este sentido, la Constitución como fuente de principios y postulados normativos, publicado el 31 de mayo de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 expone principios, lineamientos y estrategias de la conducta gubernamental para la administración en el periodo correspondiente.¹

El referido documento entre otras cosas señala:

"El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 da cumplimiento al mandato constitucional que impone al gobierno de la República la obligación de planificar democráticamente el desarrollo, nacional. Su razón de ser y sus objetivos no pueden sino emanar de la misma Constitución y servir, con respeto y con eficiencia, a la realización de los anhelos y aspiraciones que la Ley Fundamental cristaliza "

"..los objetivos nacionales son:

- La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- La ampliación de la vida democrática;
- La recuperación económica con estabilidad de precios;
- El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población "

"La democracia es el gobierno de la mayoría a través de representantes designados por la voluntad ciudadana en elecciones libres. La soberanía popular es la fuente legítima de toda autoridad. Del principio establecido en el Artículo 3º Constitucional se deriva la obligación del Estado de procurar un desarrollo democrático estrechamente asociado con la justicia, al definir la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". En nuestra Constitución, el concepto de democracia es a la vez un conjunto de normas de convivencia, expresión del consenso nacional y visión de la sociedad que deseamos perfeccionar".

En el mismo tono, el 1º de diciembre de 1988, en su mensaje de toma de posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas en partes mencionó:²

¹ México "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989

² México "Mensaje de Toma de Posesión del C. Carlos Salinas de Gortari como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos." In: de diciembre de 1988, en "El Gobierno Mexicano" Presidencia de la República, diciembre, 1988

"Pondré en práctica una Presidencia democrática, que respete y fortalezca el equilibrio constitucional de los Poderes Legislativo y Judicial. Promoveré una eficaz relación con los Estados y municipios, alentando la descentralización de las funciones, recursos y actividades."

"Serviré a mis compatriotas, a todos, sin distinción ni preferencia."

"Gobernaré la República con apego indeclinable a los principios y al proyecto de la Revolución."

"... prioridad a la excelencia en la investigación científica y al uso productivo de los desarrollos tecnológicos "

"Razón principal del empeño del Gobierno es el ver por la prosperidad y seguridad de los ciudadanos... concertaremos recursos y esfuerzos en cuatro temas críticos, prioridades sociales de mi gobierno, cuya atención ya no admite ni titubeos ni postergaciones. Estos son:

- la erradicación de la pobreza extrema,
- la garantía de seguridad pública
- la dotación suficiente de servicios básicos en los Estados de la República y
- el restablecimiento de la calidad de vida en la Ciudad de México "

"El bienestar de cada familia tendrá que ser la medida de la prosperidad de la Nación. El gran propósito de equidad es que todos eleven su nivel de vida, pero los que menos tienen deben beneficiarse más, y los que más han alcanzado, menos."

"La seguridad de los mexicanos, a lo largo de toda la República, es empeño en el que no voy a transigir en los seis años que tenemos por delante. La población está cansada de la impunidad del delito de la arrogancia de algunas autoridades, de la no observancia sistemática de la ley por muchos de nuestros ciudadanos. Con pleno respeto a su autonomía y dignidad, estableciendo medios para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumpla con su responsabilidad de Tribunal Constitucional, prestaremos todo el auxilio al Poder Judicial de la Federación."

"El mexicano quiere cambios que eleven su bienestar, respeten su dignidad y garanticen su seguridad. Asumo la responsabilidad de responder a este reclamo."

Asimismo, durante el cuarto informe de gobierno ante el Congreso de la Unión el 10 de noviembre de 1992, Carlos Salinas entre otras cosas indicó:¹

¹ México "Cuarto Informe de Gobierno Rendido por el C. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ante el II Congreso de la Unión" 10 de noviembre de 1992, en "El Gobierno Mexicano" Presidencia de la República No. 48 Noviembre, 1992

(hace un año) "Me comprometí también a ampliar las tareas de concertación con todas las fuerzas políticas del país a promover nuevas relaciones con las iglesias y a fortalecer institucionalmente la defensa de los derechos humanos."

"Durante el período que se informa se realizaron comicios para elegir a siete ejecutivos estatales, 303 diputados locales y mil 301 cabildos municipales en 15 entidades federativas. La gran intensidad de esta etapa política, con fuerte competencia y tensiones en algunas entidades de la república, nos obliga a todos los mexicanos a redoblar el esfuerzo por superar aquellos obstáculos que de alguna manera afectan la concordia nacional. Vivimos tiempos nuevos en el país que generan situaciones inéditas; aprovechemos plenamente las reservas morales de la nación mexicana para atender las causas que puedan promover confrontaciones."

"Los hechos reciente demuestran nuestro propósito de respetar plenamente la presencia y competencia de todas las fuerzas políticas en el régimen de partidos sin exclusiones de ninguna naturaleza. Por eso hemos procurado que mediante el diálogo respetuoso y la concertación constructiva se mejoren las prácticas políticas y se busquen soluciones que permitan el avance democrático."

"Se ha comprobado la voluntad conciliadora del Gobierno de la República frente a las divergencias, y la firmeza política frente a quienes desde fuera quisieran tener pretexto para intervenir en nuestro país. El debate de las ideas y de las opciones políticas ha sido intenso. Pero lo más importante es que, en ello, se ha encontrado la manera de evitar desuniones fundamentales. Al no ser antagónicas en lo esencial las opciones de las fuerzas políticas de México, existen posibilidades para seguir avanzando en compromisos comunes: el fortalecimiento de nuestra soberanía, el mantenimiento de una convivencia pacífica y el bienestar social."

"...a pesar del menor dinamismo económico, la producción nacional sigue creciendo por cuarto año consecutivo a una tasa superior que la población y a un ritmo que, en la mayoría de los países más desarrollados, afectados hoy por una recesión general, se consideraría de franca expansión. Ciertamente, por la necesidad de crear más empleos y la amplitud de nuestras carencias sociales. México requiere de crecimientos más altos. Recordemos que históricamente, nuestro país ha crecido más y de manera sostenida cuando ha tenido estabilidad de precios; en otras etapas, cuando se aceptaron inflaciones superiores, el crecimiento no se mantuvo, la inflación se aceleró rápidamente y los salarios reales cayeron. Sólo hay crecimiento sostenido y salarios reales crecientes con estabilidad de precios, y eso quiere decir inflación anual menor a diez por ciento. Por ello, la tarea prioritaria es consolidar las condiciones que permitan mantener hoy la permanencia del crecimiento económico y expandir mañana sus bases y su dinámica. Estamos inmersos en un proceso de cambio económico, en el que ni la inflación ni la competitividad alcanzan todavía la exigente norma que nos hemos fijado. Porque vamos por el camino adecuado debemos reforzar el paso."

"Durante el período de enero a junio el número de plazas permanentes registradas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se incrementó en 3.5 por ciento y la tasa de desempleo abierto en las 16 principales zonas del país se situó en 2.9 por ciento. (...) El salario mínimo decreció en términos reales. Sin embargo, la menor inflación y la mayor productividad ha permitido, por cuarto año consecutivo, una recuperación real de los salarios contractuales. Así, los salarios promedio de la economía, si bien partiendo de bajos niveles, aumentaron en términos reales 4.5 por ciento en 1989, uno por ciento en 1990, 6.7 por ciento en 1991 y, en lo que va de 1992, 6.8 por ciento, reitero, todos ellos en términos reales."

Lo dicho expone formalmente voluntad suficiente gubernamental para hacer realidad la concepción democrática contenida en nuestro texto constitucional. No obstante, ocasionalmente, el mensaje se aleja de la situación real que guarda el fenómeno social en nuestro país tanto como de las potencialidades y posibilidades racionales dentro de nociones generalizadas de bienestar y desarrollo así como de las exigencias de Estado. Con frecuencia se recurre a planteamientos concretos fuera de la realidad vivida y sentida por la mayoría de la población. Lo dicho y las cifras citadas hablan de otro México que el gobernante desea o cree gobernar.

La dinámica en la que se mueven los distintos factores de los cuales depende el bienestar y el desarrollo, también es evidente. Factores que, consuetudinariamente han constituido al Estado como promotor principal de estos estadios a través de su instancia gubernamental, no siempre coinciden con la dinámica y dirección deseada, por lo que los resultados no alcanzan niveles satisfactorios.

La sociedad, que en lo particular podemos referirnos al caso mexicano, ha evolucionado de forma desarticulada y a veces desordenada. La cultura se ha determinado más como factor de unidad y estabilidad, que como factor de bienestar y desarrollo. La cultura nacional no ha asimilado de forma homogénea nociones de bienestar y desarrollo. México, con limitadas excepciones, se mueve en un ambiente donde la minoría nace, vive y piensa en el desarrollo. Donde otros nacen, viven y promueven bienestar. Donde la mayoría nace, sobrevive y asimila la marginación y la automarginación. México se mueve bajo distintos criterios y dinámicas, determinados tanto por elementos propios como ajenos.

Se ha optado por la divergencia y la ambigüedad como recursos de convivencia en tanto oportunidades y concepciones sobre bienestar y desarrollo. Perspectiva que para otros les sugieren sólo como recursos de sobrevivencia o eufemísticamente como mínimo de bienestar.

El mensaje oficial cotejado con información no oficial en pocas ocasiones presenta coincidencias. Observamos algunos de estos casos.

Con lo que respecta a la Constitución durante el presente régimen se han observado fenómenos como los siguientes:

"En menos de cuatro años de gobierno se ha modificado la esencia histórica de los artículos constitucionales que fueron la columna vertebral del proceso histórico que le dio vida a la Constitución del 17: la Revolución Mexicana. Los artículos 3, 27, 123 y 130, que se definieron por las corrientes victoriosas de la Revolución Mexicana perdieron su

esencia histórica y ahora responden a su lógica ideológica. El 3 abandonó el compromiso del Estado de la Educación gratuita y definida como esencia de la justicia social y de la democracia. El 27 reprivatizó el ejido. El 123 se conculca en la práctica cuando el gobierno economizó la defensa de los derechos laborales y se olvidó de las metas de justicia social. Y el 130 que resumió la lucha histórica contra el clero político y por la defensa de las creencias religiosas, se cambió para articular a la jerarquía católica como uno de los poderes fácticos del gobierno transexenal¹⁴

"Se ha aplicado una lógica económica por encima de la lógica jurídica, sentando las bases de una verdadera crisis constitucional: el espíritu que dio luz a la Constitución del 17 es un obstáculo para el nuevo proyecto gubernamental"¹⁵

El mismo artículo señala que a la fecha (4 febrero 93), existen en el país 16 gobiernos locales interinos, donde Michoacán y Guanajuato son prueba de la intolerancia federal. Asimismo se señala la marginación a la que ha sido sometida el Congreso en sus facultades relativas al sistema impositivo

El caso Muñoz Ledo¹⁶, para nosotros, no es más que un reflejo de la capacidad y cobertura constitucional y metaconstitucional con que cuenta la figura presidencial en México. La tan aludida tolerancia política no es más que demagogia gubernamental y muestra de la inmadurez de nuestro sistema político a manejarse con oposición real. La posición de Muñoz Ledo en contra de las negociaciones del TLC fue motivo de revuelo legislativo lo que reveló el nerviosismo de la parte mexicana a razón de que un legislador no piense como el presidente. Oposición que fue causa de condenadas y que evidencia la verdadera condición del sistema político y legislativo en México, donde formalmente los parlamentarios mexicanos tienen pleno derecho y garantías suficientes para expresar opiniones, dentro y fuera de los recintos parlamentarios, dentro o fuera del país. Es necesario entenderlo, el camino de la democracia requiere del fortalecimiento del diálogo, de la tolerancia y del respeto al Estado de Derecho

En el mismo tenor se encuentran los casos de San Luis Potosí, Guanajuato y de manera especial el de Michoacán, donde sacar de la legalidad a la oposición parece la consigna. Justificar la marginación política de sectores opositores. Donde alianzas partidistas-gubernamentales se formulan y funcionan bajo el propósito de cerrar espacios a la oposición.

La dignificación ciudadana en el Distrito Federal es, por otra parte, asunto que para algunas autoridades puede esperar. La región más importante del país y

¹⁴ *El Financiero* México, 4 de febrero de 1993

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *El Financiero* México, 3 de febrero de 1993

considerada como la mayor concentración humana del orbe padece la arrogancia de las deformaciones de la tradición política en México. La calidad ciudadana de los habitantes en el D.F. es sólo adjetivo y lejos está aún de convertirse en sustantivo para hacer real la capacidad de sufragar de forma efectiva y decidir sobre su modo de convivencia social. En la región geopolítica denominada como Distrito Federal, en México, se vive una marginación ciudadana y por ello política

Otro caso que nos llamo la atención es la posición en extremo optimista y tal vez desinformada (o mal intencionada) de la situación de México por parte de altos funcionarios de la presente administración. Publicado el día 7 de enero en la prensa nacional, al día siguiente, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe, durante una exposición en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) calificó de "mitos geniales" las consideraciones que afirman de que en México crece el desempleo y disminuyen la inversión y el salario real, donde señaló además que estos se van tomando "como si fueran verdad". Indicó también que se ha reducido la inflación sin disminuir el crecimiento económico y sin causar desabasto, así como habido "notables" crecimientos en áreas clave como la industria de la construcción, la eléctrica, las comunicaciones y el transporte.⁷

Expuso que la inversión total creció de 6.5 por ciento en 1989, de 13.4 por ciento en 1990, de 8.5 por ciento en 1991 y de una estimación del 10 por ciento en 1992; el salario real de la industria manufacturera se elevó en 28 por ciento y la productividad fue de 5.1 por ciento en el último año.

Versión que contrasta con otras dadas por otras fuentes de prestigio reconocido. Como ejemplo, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en un balance preliminar precisó que el comportamiento económico de México, para 1992, la inversión no fue suficiente para compensar los desestímulos derivados de la menor demanda externa, la política monetaria progresivamente restrictiva y el intenso proceso de ajustes del aparato productivo.⁸

En su balance la CEPAL, sostiene que los servicios disminuyeron su ritmo de crecimiento, con excepción de transportes, almacenamiento y comunicaciones, y que se observó una contracción significativa del personal ocupado en la industria manufacturera, cuya expansión se redujo en 50 por ciento en comparación con 1991. Asimismo se agregó que el dinamismo mostrado en 1992 por la inversión no fue suficiente para compensar los "desestímulos" derivados de la menor demanda externa, de la política monetaria progresivamente restrictiva y del intenso proceso de ajustes del aparato productivo, motivado por la apertura comercial, por lo que el crecimiento productivo de México se

⁷ *El Financiero*, México, 7 de enero de 1993.

⁸ *El Financiero*, México, 7 de enero de 1993.

desaceleró, registrándose sólo un aumento en el producto interno bruto (PIB) de 2.5 por ciento.

Asimismo, por otra parte, según estimaciones de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), los salarios no compensan las necesidades para satisfacer los gastos básicos de una familia. Dicha estimación señala que la canasta elemental para satisfacer las necesidades de alimentación, gastos domésticos y culturales de una familia de cinco miembros cuesta por lo menos 48.19 nuevos pesos cuando el salario mínimo es de 14.27. Esto se señaló para justificar una solicitud de amparo presentado por 26 trabajadores asesorados por la CTM.⁹

Dichas estimaciones fueron recogidas con datos del Instituto Nacional de la Nutrición con base en estudios de muestreo, bajo consideraciones austeras de una familia obrera de cinco personas, los cuales arrojaron la siguiente información.¹⁰

Un kilo de tortillas	75 Nuevos Pesos	
medio kilo de jitomate 3.00		
medio kilo de frijol	2.50	
200 gramos de sopa de pasta	.65	
medio kilo de arroz	1.50	
50 gramos de café	1.00	
2 litros de leche (Conasupo)	1.00	
un kilo de verdura	3.50	
medio kilo de fruta de temporada	2.00	
un cuarto de azúcar	.39	
medio kilo de huevo	1.90	
un cuarto de retazo con hueso	3.25	
un cuarto de aceite	.75	
subtotal		22.19
gas doméstico	60	
energía eléctrica	1.00	
artículos de limpieza	2.25	
renta o valor predial	11.60	
agua	1.00	
calzado	3.00	
subtotal		22.90
salud	.50	
educación	.50	
diversión	.50	
transporte	1.60	
subtotal		3.10
Gran total		N\$ 48.19

⁹ *El Financiero*, México, 6 de enero de 1993

¹⁰ *Ibid.*

Con fundamento en estos datos, en la misma estimación, se precisó que el salario mínimo para cumplir con lo establecido en la Constitución como salario remunerador debería crecer en un 337 por ciento.¹¹

En términos similares, según estimaciones elaboradas por el Banco Mundial,¹² México registra tiene un ingreso *per cápita* que apenas alcanza los US\$ 2 mil anuales, monto que representa sólo 5.9% del ingreso total de los pobladores de Suiza que registran un ingreso de US\$ 33,510 anuales (el mayor mundial) y que se ubica 4.32 veces abajo de las percepciones chipriotas referidas en US\$ 8,640 anuales (veinticinco a nivel mundial). En estos términos, E.U.A. y Canadá muestran respectivamente un PIB *per cápita* anual de US\$ 22,560 y US\$ 21,260. En Latinoamérica, Puerto Rico se ubica como la economía con mayores ingresos *per cápita* de la región con US\$ 6,450 anuales.¹³

Respecto a cifras y argumentos sobre el empleo existe una gran disparidad. En el caso que hicimos mención sobre la reunión en el ITAM, el 22 de enero se publicó en la prensa nacional¹⁴ una versión en defensa de las declaraciones del titular de Hacienda y Crédito Público, en el cual, según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), las cifras mencionadas por el secretario Aspe son reales, lo que hace especular el problema y que hace aparecer al desempleo con tasas altas es el subempleo. Es por esto que en México se observe una tasa real (no formal) menor a la de países como E.U.A. con un 7%, Alemania con un 8.3% o Canadá con un 11.0%.¹⁵ No obstante otras estimaciones no gubernamentales, *verbi gratia* la empresa de consultoría Wharton Econometrics,¹⁶ sostienen que en México actualmente se expresan tasas de desempleo superiores a 11 puntos porcentuales.

La recuperación económica con estabilidad de precios referida como uno de los objetivos mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 es uno de los logros inobjetable de la presente administración, lo objetable cabe en la estrategia que no la hacen coincidente con los postulados económicos adoptados la actual administración. Existen serias contradicciones, sobre todo cuando se señala con insistencia que la política económica debe regirse por las reglas del mercado. Por un lado se establece un salario mínimo, que como su nombre lo indica, debe ser base para que de ahí hacia arriba se decida de acuerdo común cual es el que conviene al trabajador y hasta donde la entidad económica puede pagar. Estrategia seguida durante los últimos dos sexenios, con el propósito de abatir los índices inflacionarios a costa del control salarial, no sólo se continúa practicando a través de establecer el monto que debe asignarse al denominado salario mínimo, sino que también respecto del tope que deben tener los salarios contractuales. Aquí no importa si las

¹¹ *Ibid.*

¹² *El Financiero*, México, 8 de enero de 1993.

¹³ *El Excelsior*, México, 6 de febrero de 1993.

¹⁴ *El Economista*, México, 22 de enero de 1993.

¹⁵ *El Universal*, México, 6 de febrero de 1993.

¹⁶ *La Jornada*, México, 10 de enero de 1993.

entidades económicas están en disposición o en posibilidades de ofrecer mejores condiciones, ni tampoco si se demerita el poder adquisitivo de quienes obtienen ingresos salariales.

Frente a estas comparaciones, no podemos restar créditos a la presente gestión gubernamental. La disminución del débito foráneo del sector público a US\$ 76,087 millones¹⁷, el saneamiento de las finanzas públicas, el control inflacionario de la economía, la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, son ejemplos de ello. No obstante sigue habiendo áreas en las cuales no se ha avanzado lo que muchos quisiéramos. La lista de las aún contradicciones sobre las conductas gubernamental y social es larga. Entre otros, baste mencionar la marginación de los Poderes legislativo y en especial del Judicial por parte del Ejecutivo, la marginación del pacto federal y con ello de la autonomía de las entidades federativas, el exceso de libertad y falta de explicación de motivos sobre los cambios en el gabinete presidencial sin participación del Congreso, la ineficiencia e ineficacia del sistema educativo nacional, la inoperancia económica del campo y las endeblés bases de autonomía económica de la fábrica.

La democracia no surge de coqueteos de buena voluntad, tampoco en la desigualdad extrema, ni de la ignorancia ni de la pobreza. Son necesarios pasos previos. La dignificación del ser humano a través del trabajo solidario en todos los ámbitos sociales es, sin duda, fuente fundamental de toda prosperidad. Sin embargo éste estadio exige condiciones de convivencia social asimiladas y superadas por todos y cada uno de los miembros sociales. No puede plantearse la posibilidad de un sistema de disputa por el poder si antes no se ha consolidado la unidad política de la sociedad. No puede plantearse la posibilidad de un proyecto de desarrollo integral si antes no se tienen garantizadas las condiciones necesarias de sobrevivencia.

Las opciones son limitadas y están históricamente determinadas por modelos de desarrollo específicos impulsados por consideraciones de carácter económico. La opción es asimilar e integrarnos. Cabe aquí plantear como dilema de la democracia: mantener la unidad y la estabilidad política mediante la conciliación y el respeto de intereses e ideales (gobernabilidad); garantizar a todos mínimos de sobrevivencia y bienestar a través de impulsar el crecimiento económico por arriba de la dinámica poblacional y; generar las bases científicas y tecnológicas exigidas por el desarrollo. Todo esto, con la participación armónica y responsable de todos y cada uno de los miembros sociales.

¹⁷ *El Financiero* México, 2 de diciembre de 1992

CONCLUSIONES

"Si un león conociera su propia fuerza,
harto difícil sería para cualquier hombre gobernarlo"

Tomás Moro

"Nadie tiene derecho a gozar de lo superfluo,
mientras alguien carezca de lo estricto"

B J

CONCLUSIONES

La tendencia del desarrollo histórico del hombre es resultado de sus características intrínsecas: capacidad intelectual, potencialidad sensitiva y naturaleza instintiva. Características propias que lo determinan como ser humano. Es decir, determinado por sus necesidades, deseos y aspiraciones, el hombre, a través de establecer valores, fines y metas, ha construido y precisado similitudes y diferencias, como definido su ubicación espacio-temporal y su relación y vínculo con sus semejantes tanto como con los demás seres y cosas, lo que le ha permitido decidir su forma de vida y su organización de convivencia social.

A través de un largo y denso proceso histórico y mental, el hombre ha establecido, modificado, transformado, adoptado y asimilado ideales y principios para normar criterios de valor mediante los cuales basar juicios y fijar móviles de conducta. El hombre ha construido distintas disposiciones para reflexionar con acierto y otorgar sentido lógico que expliquen, den razón y legitimen sus fines y medios en determinados espacios históricos. Es así que a partir de instituir códigos, normas, fines y medios, el hombre ha influido sobre ámbitos subjetivos y exógenos de su propio ser, orientándolos, fundamentalmente, con el propósito de garantizar su existencia y seguridad, y procurarse beneficios y placeres en relación y en convivencia con su determinado contexto social.

De esta forma las distintas formas de vida y organización social pueden simultáneamente adquirir, desde perspectiva semántica o histórica, connotaciones de buenas o malas, de verdaderas o falsas. De aquí que el mantener una actitud objetiva e imparcial frente a fenómenos político-sociales es particularmente difícil, por lo que recurrir a posturas doctrinarias de carácter filosófico se hace necesario para establecer referencias y con ello dar expresión al ser y deber ser del fenómeno político.

Explicar o analizar cualquier fenómeno o proceso político-social resulta, entonces, como consecuencia de establecer actitudes eminentemente valorativas, producto de perspectivas e intereses adjuntos específicos. La interpretación de procesos y fenómenos socio-políticos, si bien recurre a parámetros no estrictamente objetivos, se sujeta de manera significativa a consideraciones filosóficas impulsadas por la tendencia del desarrollo humano, tanto como por la trayectoria histórica que se da sin intervención de la voluntad o conciencia humana.

Todo proceso o fenómeno político-social consideramos pues, encuentra su motivo y explicación substancial en la características naturales y propias del ser humano, así como en las particularidades históricas que le ha tocado vivir.

El proceder humano, social *strictu sensu*, responde a necesidades, sentimientos e inteligencia propios del ser humano, mismos que a su vez encuentran su determinación en las condiciones y factores sociales que exigen su supervivencia, bienestar y desarrollo. La naturaleza humana, al reconocer intrínsecamente necesidades y posibilidades de hacerse para sí situaciones benéficas y/o placenteras, sitúa al ser humano en un proceso determinado por el ciclo necesidad-trabajo-satisfacción. El carácter e intensidad de las necesidades y tendencias humanas dan medida a su propia conducta. La conducta humana tiene pues, sentido e intencionalidad. De aquí que los rasgos característicos de los objetivos, medios y estrategias de la organización social, lo que conforma la voluntad general, encuentran su esencia en la subjetividad intrínseca del ser humano.

En este contexto, bajo concepciones ideológicas y tendencias histórico-sociales, la democracia como propuesta de convivencia y desarrollo humano, junto con expresiones análogas, se mueve dentro de impulsos e intereses característicos en el ser humano. La democracia así, como modo de asimilar el fenómeno de las relaciones humano-sociales, se ha constituido en una referencia más del pensamiento político. Así, desde la perspectiva propia, como modelo, la democracia permite orientar o ubicar fenómenos sociales específicos. Su reconocimiento, que depende de distintos modos de pensar la política, le ha otorgado validez como esquema coherente y razonado de convivencia política. La democracia, consecuentemente, ha definido su posición en el conflicto ideológico al interior de intereses y costumbres contrapuestos de los cuales surge. Ha promovido y definido cambios en contextos de conflictos entre ideas y situaciones reales a partir y en favor de criterios propios. Como idea, como forma de pensar, a través de categorías mentales, la democracia forma, conforma y reforma la cultura y, con ello el modo de ser social.

La democracia pues, se constituye en una forma de aprehender y comprender la historia y en propuesta de convivencia y desarrollo humanos. Se precisa como referencia para describir y valorar el surgimiento, subsistencia, modificación o sustitución de sistemas de convivencia social y sus respectivos medios e instrumentos adjuntos. Se presenta no como modelo conductal ni como diseño social normativo, sino como propuesta, como referencia de ubicación social y categoría ideológica e histórica de orientación e interpretación del desarrollo humano. Tratando de ejemplificar, como estado de convivencia humana, la democracia se desarrolla como antípoda del estado de naturaleza. Esto es, considerando la concepción rousseauiana que alude al estado de naturaleza como una situación que no existe, que quizá no han existido y que tal vez no existirá, que dicha situación se trata de abstracciones hipotéticas hechas modelo, de los cuales se requiere a partir de criterios universales, para con ello tener nociones precisas y poder identificar situaciones presentes y, consecuentemente, promover las futuras. En este sentido es que consideramos que la realidad socio-política del ser humano gravita entre el estado de naturaleza y, consideremos el concepto, el estado de democracia.

En este sentido, el impulso ideológico, sustentado en razones y necesidades y su consecuente expresión en principios, valores y aspiraciones universales y, superando

limitaciones y tradiciones históricas e ideológicas no coincidentes, la idea de democracia ha consolidado progresivamente su universalidad a partir del surgimiento del Estado de Derecho. Dos acontecimientos de eminente importancia universal, sucedidos en Francia en 1789, marcan este hecho: la Revolución francesa y la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. De aquí el resurgimiento y consolidación de la noción de democracia, donde, en adelante, el poder del Estado y el ejercicio gubernamental debían ser, respectivamente, legítimos y subordinados a Derecho.

La democracia estableció criterios y principios y, con ellos, fundamento y forma de la organización del poder estatal junto con los límites que éste, en principio, debería guardar frente al individuo, sus propiedades y derechos. La democracia se identificó así, como la voluntad general hecha gobierno.

Al igual que otras tendencias ideológicas e históricas, la democracia surge y adquiere su fuerza real en ambientes masivos susceptibles de seducción ideológica, consecuencia de contextos sociales derivados de la miseria y desesperación de las mayorías, junto con anhelos coincidentes de cambio y vicios acumulados de los respectivos modelos de compactación social. Las propuestas de cambio se constituyen en factores impulsores del ascenso de formas distintas de pensamiento, convivencia y organización político-social, sea cual fuere su verdadera tendencia. La democracia, se constituye en medio y fin. El principio de libertad, sustento del modelo liberal, tuvo que ceder a exigencias de igualdad y justicia, principios que moldearon y compactaron la noción de democracia. De aquí que modelos socio-políticos, en crisis y medios adjuntos, para ser modificados o reemplazados, deben ser presentados como proyectos ideológicamente obsoletos o improcedentes e históricamente superados. La democracia, a medida del desarrollo humano, se ha presentado como propuesta racional de convivencia y de desarrollo social.

La democracia, de manera semejante a otras formas de pensamiento socio-político, ha encontrado sus espacios propicios de desarrollo en similares ambientes de confusión social y de lucha ideológica, mismos en los que ha construido su propia lógica, a través de hacer prevaler su identidad mediante recursos y símbolos específicos. La razón fundamental y sustento del aprecio hacia la democracia, consecuentemente, podemos localizarla, sin duda, en la racionalidad histórica que posibilita hacer propio el derecho que otros defienden y hacen para sí. Implica inducir que el derecho hecho satisfactor, beneficio y desarrollo, sea derecho de y para todos. Derecho de todos o de ninguno.

De este forma, sobrevivencia, bienestar y desarrollo, bajo nociones de libertad, igualdad y justicia, como condiciones y fundamentos del pensamiento y ética democrática, históricamente le han conferido categoría y otorgado validez universal. La democracia se constituye así como un concepto coherente, consecuente y, por tanto, progresivo.

No obstante, como fenómeno social, la democracia se sujeta a condiciones de carácter intrínsecamente humanas que, indistintamente, la impulsan a adherirse a procesos de naturaleza eminentemente social. Esto es, de manera similar a todo fenómeno y procesos sociales, la democracia se inserta como categoría política bajo su dimensión de lucha por espacios y liderazgos sociales. La democracia ha sido condicionada a la dinámica propia del Estado, en donde encuentra su natural hábitat, donde su consolidación y desarrollo ha permitido y determinado que hombres e intereses vivan a la luz o a la sombra del mismo, propiciado en grado, que éstos procuren influir o dar forma al poder y a las instituciones del Estado o, en caso específico, apropiarse de él por completo. El grado de expansión de la democracia ha de surgir pues de la propia lógica y modulación del enfrentamiento de intereses, argumentos, medios y fines que se presentan como legítimos del Estado.

Es aquí donde la democracia encuentra su dilema. La democracia es referencia de convivencia social y forma de gobierno derivada de la voluntad general. No obstante dicha situación ideal requiere de condiciones previas de civilidad (governabilidad, competencia político-electoral), de bienestar y desarrollo (socio-económico) y, de manera fundamental, de un nivel social de cultura política. La democracia requiere conciliar y conjugar voluntades dispersas de gobernantes y gobernados bajo fines comunes, mediante la continuación y reafirmación del pacto social como asunción de obligaciones y responsabilidades de gobierno y sociedad.

Como consecuencia humana, la democracia, es producto y expresión de la cultura y ésta a su vez de la condición humana. La cultura se constituye en esencia del ser y de su convivencia en sociedad. La cultura da forma, sentido e identidad a la convivencia social y con ello genera espacios propios y modos particulares del ser. Dentro de la cultura el hombre construye sus valores y concepciones y los transforma en actos (bueno-malo; bienestar-malestar, felicidad-infelicidad). El hombre, en sus distintos ámbitos, da forma y/o nutre su respectiva cultura en lo social, lo político y lo económico. El carácter propio de la democracia pues, es expresión cultural de donde surge.

De aquí resulta que, por extensión, la cultura como creación y condición humana, da forma al ser social, y consecuentemente al ser político y al ser económico. Como consecuencia de su origen y tradición, de manera similar, no resulta posible concebir democráticamente la organización de un gobierno y su respectiva administración pública, sin una sociedad y un respectivo Estado democráticos. Estado democrático es consecuencia sólo de una cultura democrática y su sociedad *mater*. Aplicando silogismos, sin sociedad democrática no es posible la existencia correspondiente de un Estado, gobierno y administración pública democráticos. Asumimos aquí que, sin desarrollo cultural no es consecuente el desarrollo democrático social, político y económico. No es posible acceder a etapas superiores de desarrollo sin antes superar etapas estrictas de sobrevivencia y bienestar.

El fenómeno democrático, como fenómeno político-social de principios e intereses, descansa en una sociedad culturalmente democrática. Implica derivar el fenómeno democrático a través de un proceso gradual de la sociedad, como tendencia de agrupación humana hacia una sociedad éticamente solidaria y desarrollada, lo que exige condiciones que impulsen la distribución de la riqueza y el bienestar, así como aquellas relativas a la promoción del desarrollo general del ser humano. Esto si bien presenta al proceso democrático como un fenómeno progresivo, lo presenta también cuasi-evolutivo, abrumadamente lento y por ello temporalmente extenso, en consideración de los requisitos culturales, sociales, políticos y económicos previos ya comentados, con lo que se corren riesgos en doble sentido: de caer en fenómenos de involución social o en un irreversible rezago social a causa de la tolerante y complaciente conciencia social o, de gestar un fenómeno de continua inconformidad, despertando e inquietando con ello sentimientos sociales de frustración social y su espíritu revolucionario abriendo periodos de confusión.

De aquí que el proceso democrático no debe, ni puede, dejarse a impulsos de la evolución histórica, sino que debe ser inducido, promovido y orientado. La instancia gubernamental del Estado, a través de la administración pública se presenta como contexto propicio para germinar y generar una cultura democrática. Primero, por su capacidad de acción en la concreción de las decisiones políticas de gobierno; segundo, por sus aspectos técnicos administrativos a través de planes, gestión, control, evaluación, entre otros y; tercero, por sus aspectos políticos de legitimidad y aspectos de vinculación entre sociedad y gobierno en espacios y decisiones del poder del Estado. No obstante, nuevamente, su limitante se encuentra en factores culturales.

Si bien hemos deducido que los sistemas político, económico y social son el resultado de auténticos factores constitutivos de las culturas nacionales, se puede aseverar que, frente a expresiones no-democráticas o anti-democráticas, la reorientación democrática debe ser originada en la causa misma, es decir, en la cultura nacional a través de la formación y educación social bajo consideraciones históricas específicas. El desarrollo cultural mediante la transformación de tradiciones y costumbres, en forma primero y de fondo después, pueden contribuir en la constitución de factores que impulsen el desarrollo democrático, en tanto la razón de cambio comulga con el deber ser democrático.

La administración pública como parte de aparato gubernamental, en este contexto, es sólo reflejo de la situación que guarda la cultura social y la cultura política del Estado. Organización, eficacia, eficiencia y moralidad de la administración pública es resultado de la sociedad civil y de la sociedad política a la que pertenece. Sociedad, Estado y gobierno crean y mantienen relaciones y vínculos de estrecha dependencia e identidad. Es por ello que para determinar el carácter democrático de los Estados es preciso revisar su historia y cultura de la sociedad a la que pertenecen y así determinar su fortaleza democrática.

En este contexto, México vive y padece una subcultura política y una subcultura cívica promovida y consentida por intereses y grupos. Es así cómo, en nuestro país, se fundan y sustentan en forma y fondo, los sistemas político, de gobierno y público-administrativo respectivos y, con ello, el carácter de nuestra democracia. La realidad socio-política nacional, fundamentalmente determinada por el régimen presidencialista, ha dado paso de un sistema de partido de Estado a un fenómeno de ideología de Estado. Presidencialismo y partido de Estado, presidencialismo e ideología de Estado, como proceso de transformación política del país, han provocado su impacto en la administración pública: verticalidad en la organización jerárquica y, respectivamente, en la toma de decisiones (disciplina gubernamental), opinión interna restringida a parámetros de la ideología de Estado y disciplina institucional, desarrollo de estrategias y conductas de intereses y no de valores, son algunas expresiones del carácter del ser democrático nacional. Al interior de la administración pública mexicana esto ha provocado que se den correlativos fenómenos de autoritarismo (arrogancia-sumisión jerárquica institucional), corrupción, ineficacia, ineficiencia inmorales, etcétera, promovidos, tolerados y soportados para la vitalidad del sistema político nacional.

En el contexto de la democracia mexicana, que si bien goza de salud más estable que en el pasado, su diagnóstico presente no la liberan de padecimientos de alto riesgo. Actualmente la sociedad mexicana cuenta con una mayor cultura, información y medios para promover sus derechos, de donde se deriva el aprecio y valor que para la cultura política nacional tienen los principios y criterios de libertad, igualdad, justicia, división de poderes, federalismo, soberanía popular que dan forma a la democracia, mismos que se encuentran explícitamente inmersos en nuestro marco legal. La sociedad mexicana, sin duda alguna, ha evolucionado y desarrollado. De manera similar, paralelamente, grupos de interés y políticos, métodos e instrumentos de influencia, de dominio y de gobierno, también se han desarrollado.

Observamos así que pensar y quehacer público en México, en distintos momentos de su historia, no han contado con la suficiente convicción y/o capacidad de sus protagonistas. México, hacia el siglo XXI, mantiene todavía estructuras, instituciones y procesos que recuerdan su etapa de consolidación estatal determinada por una excesiva centralización en la toma de decisiones y una elevada concentración en la disponibilidad, manejo y administración de recursos.

Si bien, el carácter propio del sistema mexicano exteriorizó su naturaleza mediante limitada capacidad de recursos sociales de participación política, incapacidad social para sustentar un régimen acorde a postulados formales; bajo nivel de desarrollo con respecto de los países democrático-occidentales; escasa coincidencia entre ideales, formas jurídicas y realidad social, e; incapacidad soberana de autonomía gubernamental respecto a factores externos, históricamente encontraron justificación a razón de características específicas que en su momento contribuyeron a dar congruencia, identidad y unidad a la

nación, pero que a la vez se constituyeron y consolidaron como factores generadores de vicios, promotores estos de espacios de poder privilegiado que, con el tiempo, se presentaron en obstáculos del proyecto formal del Estado Mexicano y en lastre para el desarrollo integral de la vida nacional.

Al interior de la sociedad, Estado y gobierno mexicanos, si bien existe una cierta expectativa y evidente necesidad de refrendar valores y principios democráticos, se cuestiona sobre su vitalidad y congruencia a partir de nuestra realidad y cultura. No obstante, esta expectativa y necesidad tienen la capacidad de superar una realidad político-social adversa, con voluntad gubernamental y responsable participación social consciente, en principio puede generarse mediante el estímulo y promoción de la protección a la dignidad humana (otorgar v.gr., autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos); promover el bienestar y desarrollo social (municipalizar los Programas de Bienestar Social), promover la garantía del sufragio como constitución del poder público (otorgar autonomía a los órganos electorales), exaltar la necesidad de actualizar estructuras y procesos que garanticen el principio de división de poderes (devolver la dignidad jurídico-política a los poderes legislativo y judicial); erradicar tendencias centralizadoras y concentradoras de toma de decisiones y recursos (defensa del federalismo y promoción de una modalidad de justicia fiscal y de distribución del ingreso); depurar mecanismos e instancias tradicionales de poder (cualesquiera que sea su modalidad), censurar las modalidades de control ideológico e intolerancia político-social, promover canales de participación y responsabilidad social y, fortalecer la autonomía de los sistemas de vigilancia y control sobre los recursos y confianza públicos

En virtud de lo anterior concluimos lo siguiente

- * La democracia al igual que todo proceso o fenómeno político-social encuentra su motivo y explicación substancial en las características naturales y propias del ser humano (ciclo necesidad-trabajo-satisfacción), así como en las particularidades históricas que le ha tocado vivir.
- * Los rasgos característicos de los objetivos, medios y estrategias de la organización social, sea esta cualesquiera, encuentran su esencia en la subjetividad intrínseca del ser humano
- * La democracia, de manera similar que otras propuestas de organización social y formas de pensamiento, ha definido su posición en el conflicto ideológico al interior de intereses y costumbres contrapuestos de los cuales surge, por lo que se ha constituido en alternativa y forma de aprehender y comprender la historia, así como propuesta de convivencia y desarrollo humano
- * La democracia, no obstante su carácter y origen político, como fuente de legitimación de posesión y toma de decisiones al interior del poder estatal, su

influencia teórico-práctica se ha extendido a los distintos ámbitos de convivencia y quehacer humano.

- La democracia, como sustento teórico del Estado de Derecho, responde, bajo nociones de libertad, igualdad y justicia que le dan forma, a necesidades y aspiraciones intrínsecas del ser humano: sobrevivencia, bienestar y desarrollo. La democracia, determinada por su propia lógica, se ha determinado en concepción superior de la convivencia humana. La democracia es proyecto ideal de convivencia y desarrollo humano y por ello propuesta generalizada de organización social.
- La democracia, en su acepción común, se alude como sistema de vida social ligado a condiciones de armonía, bienestar y desarrollo, por lo que necesariamente queda condicionada no sólo por lo político, sino también, por lo social, lo económico y lo cultural. El sistema democrático responde así, a factores humanos que posibilitan cubrir necesidades y aspiraciones colectivas y sociales. El desarrollo político, social, económico y cultural se constituyen de este modo, en parámetros de referencia y medición del sistema democrático.
- El desarrollo cultural -entendida la cultura como elemento de identidad y unidad social y como capacidad social de adaptación y transformación-, de manera significativa, es a su vez condicionante del desarrollo de las relaciones sociales, políticas y económicas, y por del desarrollo democrático de las sociedades, tanto a su interior como con los nexos que guarde con el exterior. El carácter de las relaciones y vínculos de poder, en forma y fondo, al interior del propia organización político-estatal, se encuentran determinados por la cultura, misma esta que moldea la forma de ser de la sociedad a la que pertenece.
- La democracia mexicana se incrusta en un controvertido contexto de pragmatismo gubernamental, idealismo constitucional y realidad y capacidad social de transformación y adaptación. En este contexto, no con frecuencia dichos elementos concurren congruentemente en los espacios de la nuestra respectiva realidad sociocultural que constantemente evidencia las contradicciones entre el ser político-pragmático, el deber ser teórico-filosófico y la capacidad social de desarrollo.
- Desde la perspectiva jurídico-dogmática, a partir de los fundamentos político-filosóficos, el Estado Mexicano, a través de su expresión constitucional, es ideal y formalmente un Estado Democrático.
- Nuestra Constitución del 17, desde su expedición, ha permitido, y permite, modificar y reformar los criterios temporales bajo los cuales se ha expresado no sólo el proyecto nacional, sino los requerimientos de gobernabilidad. De

aquí que las atribuciones y funciones, económicas, políticas y sociales del Estado Mexicano, en momentos se confundan y propicien excesos o incoherencias en sus expresiones, ámbitos y objetivos.

- El presidencialismo mexicano, realidad histórica del Estado Mexicano, se presenta como característica condicionante de los respectivos sistemas político y de gobierno. El fenómeno presidencialista, que se extiende a todos los ámbitos de la vida nacional, afecta de manera determinante las estructuras, organización y desarrollo de los mismos y, por consiguiente el proceso de maduración democrática de la sociedad mexicana.
- En México, régimen presidencialista, junto con sistema de partido e ideología dominantes, estimula el desequilibrio de poderes con dominio del Ejecutivo, la desigual competencia político-partidista, el control y organización social a través de estructuras socio-políticas, inhibe la pluralidad y el debate ideológicos y, limita la responsabilidad y desarrollo democráticos que aspira representar legítimamente la voluntad social por ser partícipe de su propio destino. En México, régimen presidencialista y sistema democrático corren en diversos sentidos.
- La Administración Pública, como organización administrativa del Estado inserta en el interior de la estructura gubernamental, responde a los impulsos del Estado y específicamente del propio sistema de gobierno y su respectiva línea ideológica. La Administración Pública se expresa en función de la forma de gobierno, como consecuencia de las decisiones políticas y, como extensión del modo de ser de la sociedad de la que forma parte.

Nuestro trabajo pretende ser pues, una porción, a la vez que invitación, de la reflexión sobre las dificultades de comprensión respecto a las cuestiones de convivencia, bienestar y desarrollo social. Si bien en la consideración de limitaciones contenidas en el presente, nuestro empeño se vería satisfecho si este trabajo proporcionará elementos de inquietud que motivaran a una reflexión comprometida con la convivencia y la solidaridad humana. La democracia es hoy por hoy, en su acepción común, referencia del estado ideal de la convivencia y desarrollo del destino humano. La democracia, en su concepción amplia, es lo más cercano a lo que algunos pensadores han asimilado como ciencia superior del hombre.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- ABURTO de Rello, Hilda. "*Hobbes y el Leviathan*" Material de Clase, F.C.P. y S. - U.N.A.M., 1984.
- ALCOCER, Jorge (compilador). "*México: Presente y Futuro*". 1a. reimp., México, Ediciones de Cultura Popular, 1985.
- BASAVE, Agustín. "*Teoría de la Democracia*" (Fundamentos de Filosofía Democrática), 3a. ed. México, Ed. Jus, 1988.
- BIELSA, Rafael. "*Derecho Administrativo*" (Tomo I), 2a. ed. Buenos Aires, Roque Depalma, editor, 1955.
- BOBBIO, Norberto. "*El Futuro de la Democracia*". Trad. de José F. Fernández Santillán. México, F.C.E., 1986.
- BOBBIO, Norberto. "*La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*". Trad. de José F. Fernández Santillán. México, F.C.E., 1988.
- BOBBIO, N. y BOVERO, M. "*Origen y fundamento del Poder Político*". Trad. de José F. Fernández Santillán, México, Enlace-Grijalvo, 1984.
- BREWER-CARIAS, Allan Randolph. "*Política, Estado y Administración Pública*". Prólogo de Rafael Caldera. Caracas, Ediciones Conjuntas: Ed. Ateneo de Caracas y Ed. Jurídica Venezolana, 1979.
- BURDEAU, Georges. "*Tratado de Ciencia Política*". Tomo I (Presentación del Universo Político), Volumen I (Sociedad Política y Derecho). Trad. coordinada por Enrique Serna E., 3a. ed. México, U.N.A.M.-E.N.E.P.-Acatlán, 1982.
- CAMACHO S. Manuel. "*El futuro mendado*" en "*La Clase Obrera en la Historia de México*", núm. 15, 7ª ed., co-Ed. S. XXI-Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M., 1989.
- CARRILLO Castro, Alejandro y GARCIA Ramírez, Sergio. "*Las Empresas Públicas en México*". prólogo de Francisco Labastida Ochoa. México, Miguel Ángel Porrúa, 1983.
- CASTELLANOS, José J. "*El Derecho a la Información*". México, Ed. Promesa, 1979.
- CERRONI, Umberto. "*Introducción al Pensamiento Político*". Trad. Arnaldo Córdova. 12a. ed. México, S. XXI editores, (colect. mínima 4.), 1981.
- CÓRDOVA, Arnaldo. "*La Formación del Poder Político en México*". 12a. ed. México, Ed. Era, 1984. (Serie Popular)
- CÓRDOVA, Arnaldo. "*La Ideología de la Revolución Mexicana; La Formación del Nuevo Régimen*". 15ª ed. México, Ed. Era, 1988.
- CÓRDOVA, Arnaldo. "*Política e Ideología Dominante*" Material de Clase, F.C.P.y S.- U.N.A.M., 1984.
- COCKCROFT, James D. "*Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana (1910-1913)*". México, S.E.P.-Siglo XXI, 1985.
- FERNÁNDEZ Santillán, José F. "*Hobbes y Rousseau: entre la Autocracia y la Democracia*". México, F.C.E., 1988.

- FLORES Olea, Victor.** "*Ensayo sobre la Soberanía del Estado*". México, F.C.P. y S.- U.N.A.M., 1981.
- FRAGA, Gabino.** "*Derecho Administrativo*" México, Ed. Porrúa, 1934.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo.** "*El Estado y los Partidos Políticos*". 2a. ed. México, Ed. Era, 1982.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo.** "*La democracia en México*". 15a. ed. México, Ed. Era, 1984. (Serie Popular).
- GONZÁLEZ Ibarra, Juan de Dios.** "*Modernidad Política Mexicana y Cambio Constitucional*". México, Ancien Régime (Universidad Autónoma de Zacatecas - Universidad Autónoma Metropolitana), 1989.
- GUERRERO Orozco, Omar.** "*Introducción a la Administración Pública*". México, Harla, 1984. (Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales).
- JARQUE, Carlos M.** "*México al inicio de la última década del siglo XX*". (Palabras dirigidas a los mandos medios del Instituto). México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1992.
- LOCKE, John.** "*Ensayo sobre el gobierno civil*". Trad. del Inglés por Armando Lazaro Ros, intr. de Luis Rodríguez Aranda. México, Ed. Aguilar, 1983.
- MADRID Hurtado, Miguel de la.** "*Elementos de Derecho Constitucional*". México, Instituto de Capacitación Política - P.R.I., 1982. (Serie Derecho Constitucional).
- MICHELS, Roben.** "*Introducción a la Sociología Política*". Buenos Aires, Paidós.
- MOSCA, Gaetano.** "*La Clase Política*". Selección e introducción de Norberto Bobbio, trad. Marcos Lara, México, F.C.E., 1984. (Colec Popular).
- OLMEDO, Raúl.** "*Introducción a la Economía de México*" (descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos). México, Enlace-Grijalvo, 1984.
- PALACIO Díaz, Alejandro del.** "*Lecciones de Teoría Constitucional*". México, Claves Latinoamericanas, 1987.
- PRECIADO Hernández, Rafael.** "*Lecciones de Filosofía del Derecho*". México, Facultad de Derecho - U.N.A.M., 1984 (Textos Universitarios).
- RAWLS, John.** "*Teoría de la Justicia*". Traduc. de María Dolores González, México, F.C.E., 1985.
- RODRIGUEZ Araujo, Octavio** (coordinador) "*México: Estabilidad y Luchas por la Democracia 1900-1982*". México, C.I.D.E., 1985.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo.** "*El Contrato Social o Principios de Derecho Político*". "*Discurso sobre las Ciencias y las Artes*". "*Discurso sobre el Origen de la Desigualdad*". Estudio Preliminar de Daniel Moreno. 7a. ed., México, Ed. Porrúa, 1982. (Colec "Sepan Cuantos..." Núm. 113).
- VILLORO, Luis.** "*El Concepto de Ideología y otros ensayos*". México, F.C.E., 1985.
- WONNACOTT, Paul y Wonnacott, Ronald.** "*Economía*". trad.: Juan Fernández de Castro y RIVERA, y Juan Tugores Ques, 2a. ed. México, McGraw-Hill, 1986.

OTRAS PUBLICACIONES

- México. "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*" (Comentada). México, Rectoría; Instituto de Investigaciones Jurídicas - U.N.A.M., 1985. [Serie A. Fuentes b] Textos y Estudios Legislativos Núm. 59.
- México. "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*" (Comentada) "Mexicano: esta es tu Constitución". comentarios por: Rabasa, Emilio O, y Caballero, Gloria. México, L1 Legislatura, H. Cámara de Diputados, 1982.
- México. "*El Desafío Mexicano*". 2a. ed., México, Ed. Oceano, 1985. (Nexos).
- México. "*Juventud y Desarrollo en el México de Hoy*". Memoria del Ciclo de Mesas Redondas realizadas del 2 al 17 de Agosto, México. S.E.P.-C.N.R.A.J. (CREA), 1983.
- México. "*México Hacia el Siglo XVI; visión de una generación*". México. coord S.E.P.-C.N.R.A.J.(CREA)-U.A.M.. 1988. (Colecc. Seminario de Estudios Nacionales).

OBRAS DE CONSULTA

- "*Diccionario de Economía Política*". Borisov, Zhamin, Makárova (coordinadores), Montevideo-Uruguay, Ediciones Pueblos Unidos, 1980.
- "*Diccionario Enciclopédico Hachette Castelt*" 121 Barcelona-España, Ediciones Castelt, 1981.

PUBLICACIONES OFICIALES

- México. "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*". 1989.
- México. "*Mensaje de Toma de Posesión del C. Carlos Salinas de Gortari como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*". 1o de diciembre de 1988. "El Gobierno Mexicano". Presidencia de la República, 1988.
- México. "*Cuarto Informe de Gobierno Rendido por el C. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ante el II. Congreso de la Unión*". 1o. de noviembre de 1992. "El Gobierno Mexicano" No. 48. Presidencia de la República Noviembre, 1992.
- México. "*Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*". Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989.
- México. "*American Bulletin of Statistical Information*". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática No. 3. 1992.
- México. "*Evolución de la Economía en México 1990*". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Marzo, 1991.
- México. "*Avance de Información Económica*". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Marzo, 1992.

PUBLICACIONES PERIODICAS

"*Estudios Políticos*" No. 2. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - U.N.A.M., Abril-Junio, 1986.

"*La Carpetita Púrpura*". Análisis quincenal editado por Servicios Especiales de Publicidad, Promoción e Información. México. 1989-1990.

"*Revista de Política y Administración*" No. 4: El Estado como Empresario. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Política y Administración Pública. Enero-Abril, 1976.

"*El Financiero*". (diario) México.

"*La Jornada*". (diario) México.

"*El Excelsior*". (diario) México.

"*El Economista*". (diario) México.

"*El Universal*". (diario) México.