



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

EL DISCURSO DEMOCRÁTICO DEL ESTADO EN MÉXICO

TESIS Y EXÁMEN PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

MARISOL NAMBO SÁNCHEZ

Asesor: DRA. GUADALUPE LETICIA GARCÍA GARCÍA

ESTADO DE MÉXICO

ENERO 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La vida política no es nada sin ideales, pero los ideales son vacíos si no refieren a posibilidades reales. Anthony Giddens.

Agradecimientos

De las virtudes más grandes del ser humano es el agradecimiento y el reconocimiento a todos aquellos quienes han estado a tu lado en todo momento.

Dios gracias por enfrentarme a este reto y hacerme ver de lo que soy capaz.

Con dedicación especial a mi abuela Aurora que, junto con mi madre fue, es y será mi fuente de inspiración, fortaleza y dedicación. No pudiste compartir conmigo este momento, pero te llevo en mi corazón a cada paso que doy.

A mi madre, cuyos esfuerzos siempre han rendido frutos y este es uno de ellos. Mamá, gracias por todo tu amor, paciencia, apoyo, sacrificios, dedicación y ejemplo, por ser una gran mujer y una gran madre, te admiro mucho. Sin ti no lo hubiera logrado.

A mi padre, gracias por siempre procurarme lo mejor, por hacer de mi una mujer de bien. Reconozco y admiro todos tus esfuerzos por sacar adelante a nuestra familia con cabalidad. Juan Carlos y Ricardo gracias por ser mis hermanos, por su complicidad, su cariño y su paciencia. A ustedes cuatro con amor.

Mamá y Papá pueden sentirse muy orgullosos de la clase de padres que son, porque han sido el mejor ejemplo que mis hermanos y yo pudimos tener. Ustedes junto conmigo también lo lograron.

A mi siempre querida y respetada Dra. Guadalupe Leticia García García, por su invaluable apoyo y su excelente asesoría. Sin usted, esta tesis y todo lo que ella implica no hubiera sido posible. Gracias de todo corazón.

A Carlos Alberto por depositar en mi su confianza, amor, dedicación y respeto, por sus palabras de ánimo que me alentaron siempre a continuar a pesar de todo. Sin ti, tampoco lo hubiera logrado. Gracias por estar ahí siempre que te necesité.

A mi gran amigo J. Jacob Villagómez por su amistad incondicional, desinteresada e invariable. Gracias por todo, gracias por guiarme.

A cada uno de los sínodos: Lic. Rodolfo Aquiles Jiménez Guzmán, Mtro. Silvestre Cortés Guzmán, Mtro. Ernesto González Tenorio, Lic. María Guadalupe Sosa Ainslie, por su disponibilidad en la recepción y revisión de esta investigación, así como de cada uno de sus comentarios pertinentes que sin duda alguna enriquecieron este trabajo. Gracias por ser parte fundamental del proceso de titulación de aquellos quienes adquirimos el compromiso de emprenderlo.

A mi apreciada Facultad de Estudios Superiores Acatlán por recibirme y formarme.

Espero saber corresponder en todo momento y circunstancia a cada uno de ustedes y a su enorme apoyo.

Finalmente, hago mi compromiso explícito de siempre dar lo mejor de mí, por mi familia, por mis amigos, por mi Universidad y cooperar, en lo que me corresponde, para hacer de este lugar un mejor país.

CAPÍTULO 2

LA DELIMITACIÓN JURÍDICA DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO	53
2.1 Antecedentes Jurídicos Generales de la Democracia	53
2.1.1 Declaración de los Derechos del Hombre de 1789	53
2.1.2 Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948	57
2.1.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966	62
2.1.4 El reconocimiento y la garantía de los Derechos Humanos en la Democracia	68
2.2 Fundamentos Constitucionales	70
2.3 Orden Jurídico Secundario	74
2.3.1 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	74
2.3.2 Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	77
2.3.3 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	80

CAPÍTULO 3

EL DISCURSO DEMOCRÁTICO DEL ESTADO MEXICANO	83
3.1 México en América Latina	83
3.2 El ejercicio de la democracia en México	85
3.2.1 La teoría del discurso	85
3.2.2 El discurso democrático en México	90
3.2.2.1 Democracia política	96
3.2.2.1.1 Democratización y Gobernabilidad democrática	96
3.2.2.1.2 Instituciones políticas	100
3.2.2.1.2.1 Representación política	101
3.2.2.1.2.2 Control político	116
3.2.2.2 Democracia social y económica	125
3.2.2.2.1 Desarrollo económico y cohesión social	125
3.2.2.2.1.1 Igualdad social y económica	127
3.2.2.2.1.2 Seguridad pública	134
3.2.2.2.1.3 Impartición de justicia	137

3.2.2.2.1.4	Oportunidad de empleo	140
3.2.2.2.1.5	Seguridad social	142
3.2.2.2.1.6	Oportunidad de educación	145
3.3	Contraste entre la teoría y la praxis	149
3.3.1	Teoría Democrática	151
3.3.1.1	Giovanni Sartori	151
3.3.1.1.1	Libertad	154
3.3.1.1.2	Igualdad	155
3.3.2	Estado de Derecho	161
3.3.3	Estado Fallido	164
	Conclusiones y Propuestas	169
	Colofón	174
	Bibliografía	175
	Anexos	186
	I	186
	II	190
	III	196
	IV	201
	V	203
	VI	205

Introducción

En nuestro país hoy en día tanto la noción como el ejercicio que se efectúa sobre la Democracia se remiten a uno solo de los sentidos que comprenden la totalidad de la concepción democrática. A saber, la noción contemporánea de democracia, como resultado de las transformaciones sociales, comprende una exigencia teórica y práctica más estricta, concibiendo a este régimen bajo la noción de los procesos políticos, pero también económicos y sociales.

El Estado mexicano asumiéndose dentro del orden jurídico como una República representativa, democrática y federal, establece sus fines en torno a tales preceptos, definiendo además el ejercicio del poder político en torno a ellos. Sin embargo, en la realidad, los derechos sociales y económicos que también contempla nuestra Constitución Política como parte del régimen democrático, no son seguidos en el ejercicio cotidiano encargado al Estado. En este contexto se desarrolla el concepto de discurso del Estado.

Se considera al discurso como una práctica social, una enunciación lingüística a través de la cual el Estado pretende resaltar su poder de acción sobre la sociedad. El objetivo principal del discurso del Estado, entonces, es persuadir sobre la prevalencia de la democracia en nuestro país.

En el discurso México es un país democrático. Este discurso ha sido fundamentado en las condiciones de competencia, participación y pluralidad política, actuales, garantizadas por las libertades y los derechos jurídico-políticos que los ciudadanos poseen y han conquistado y que se concretan en el voto.

Sin embargo, la realidad muestra que la democracia en nuestra nación es aún incipiente y ha sido incapaz de resolver las desigualdades imperantes en ella.

Hacia dónde va nuestro país en el sentido político, económico y social, es un punto esencial que ocupa un lugar preponderante en la vida social de México. Sobre todo, por el impacto que las decisiones tomadas en el ejercicio del poder político tienen en todos los espacios de nuestra vida común.

La presente investigación realizará un contraste entre el discurso que maneja el Estado y la realidad que se vive cotidianamente, a través de un análisis

hermenéutico, esto es, la interpretación de los mensajes emitidos hacia la sociedad: los discursos hablados del Estado.

Para el desarrollo del tema antes citado, se abordarán en el primer capítulo la concepción democrática dentro de la ideología liberal y neoliberal, recapitulando las aportaciones de sus principales exponentes; considerando que dichas ideologías delimitaron dentro de nuestra contemporaneidad los principales preceptos democráticos. Además de que el ejercicio democrático se desenvuelve dentro del marco del Estado neoliberal. Sin dejar de lado el tránsito del Estado liberal al neoliberal: el Estado de bienestar, cuyo origen y desarrollo, permiten que los derechos sociales y económicos adopten un protagonismo importante en las tareas encargadas al Estado.

En el segundo capítulo, se señalará el orden jurídico fundamental y secundario que demarca la definición y el ejercicio de la democracia en nuestro país, órdenes que persiguen el cumplimiento de la democracia en todos sus ámbitos dentro de sus dos principios fundamentales: la libertad y la igualdad, en pro del bienestar social, fin último del Estado. Previamente se aborda la jurisdicción internacional, que constituye todo un paradigma al perseguir que el ejercicio del poder público en un determinado Estado sea en consecución de la garantía y realización de los derechos humanos fundamentales del hombre, aspecto trascendental en una democracia efectiva.

Para finalizar, en el tercer capítulo se realizará el contraste entre lo teórico y lo práctico, describiendo la realidad del ejercicio del poder político en México en los ámbitos político, económico y social. Asimismo, se abordará la teoría democrática a fin de puntualizar lo que ésta establece en torno al origen, definición, elementos característicos y el ejercicio de la democracia. Lo anterior, permitirá corroborar si el discurso que maneja el Estado no sólo es congruente con la realidad, sino que también lo sea con el *deber ser* que establece la teoría. Asimismo, la noción de Estado de Derecho y la puntualización de su importancia como el paso de una democracia de discurso a una democracia efectiva resultan preponderantes, y se incluyen en este capítulo, se analizará si en México existe o no un verdadero Estado de Derecho.

En suma, lo que trasciende de este tema es la inquietud que como ciudadanos tenemos respecto del futuro de México como nación y como democracia.

CAPÍTULO 1

CONCEPCIÓN TEÓRICA DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA

Todo pensamiento tiene una historia, eso significa que para poder comprenderlo cabalmente tenemos que captar su génesis, y además verlo hacia el futuro, hacia donde apuntan sus potencialidades aún no desarrolladas. Nada surge de manera espontánea y por supuesto en ninguna realidad existe la quietud e inmovilidad, que al presente debemos comprenderlo como la unidad indisoluble del pasado y el futuro.

Guadalupe Leticia García García¹

Las formas políticas, el Estado en particular, se reducen a fenómenos de poder y, en numerosos casos, al predominio de la fuerza. Y puede decirse que el Estado no refleja en su Constitución más que un aspecto de la sociedad².

Con estas palabras Andrés Serra introduce su libro sobre teoría política dándonos una clara noción de lo que representan las ideas políticas en la constitución de un Estado y su gobierno:

—EEstado, como entidad política, se manifiesta invariable, como forma de organización político-social; pero las formas de gobierno son variables y transitorias, en tanto que el concepto de soberanía sufre alteraciones y las variantes de la libertad se multiplican. Esto quiere decir que los viejos modelos políticos se actualizan con nuevos contenidos.”³

Nuestra época, puede decirse, surgió bajo el impacto de la ciencia, la tecnología y el pensamiento racional, cuyos orígenes se encuentran en la Europa de los siglos XVII y XVIII. El desarrollo de la cultura industrial occidental fue forjado por la Ilustración, por los pensadores que luchaban contra la influencia de la religión y el dogma que querían reemplazar por un enfoque más razonable de la vida práctica:

¹En *Derecho Ejecutivo Penal Análisis de la aplicación de la pena en México*, México, Porrúa, 2005, p. 35

²Serra Rojas, Andrés, *Historia de las ideas e instituciones políticas*, México, Porrúa, 1992. p. 10

³Ibidem. p. 11

—*Los filósofos ilustrados trabajaban con una máxima muy poderosa, y cuanto más capaces seamos de comprender racionalmente el mundo y a nosotros mismos, mejor podremos manejar la historia para nuestros propósitos.*"⁴

A partir del advenimiento de la Ilustración del siglo XVIII –donde se lucha por la defensa de los derechos del individuo–, así como del desarrollo social y teniendo como base el pensamiento liberal, se constituye el Estado liberal, el cual, nos señala Leticia García, se caracteriza por poseer serias contradicciones: la minoría de los poseedores de los medios de producción contra una mayoría de desposeídos⁵.

En el Estado liberal existe la igualdad política, pero también una evidente desigualdad económica, una autonomía ética y la ineludible dependencia económica. Lo anterior se ve fortalecido con la concepción del Estado Intervencionista, como antesala al desgaste del modelo liberal y el reformismo de dicha ideología, dando como resultado la instauración del Estado neoliberal, donde las características prevalecientes son las diferentes crisis económicas, deudas externas, recortes al presupuesto (sobre todo en sectores de asistencia social), el cambio del capitalismo propiamente dicho, al capitalismo inversionista, y los altos índices de desempleo⁶.

Estas particularidades de los diferentes Estados siempre nos han mostrado una desigualdad imperante, sobre todo en el Estado Neoliberal que hoy domina, y que pretende ser mitigada con la igualdad política. En este contexto, el análisis de las ideologías, que han enmarcado el desarrollo de las sociedades respecto de su organización política, económica y cultural resulta imprescindible; dado que, en las diferentes épocas de la sociedad junto con la concepción teórica e ideológica del momento, han determinado la implantación de uno u otro tipo de Estado.

⁴Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*, pp. 13-14 citado por García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit., p. 32

⁵ *Ibidem.* p. 33

⁶ *Idem*

En virtud de ello el análisis de la concepción democrática desde el punto de vista liberal como del neoliberal; parte del hecho de que la base de la comprensión democrática hoy en día se basa fundamentalmente en el aspecto político, es decir, en el principio de igualdad política, que desde el Estado liberal, se ha establecido.

1.1 Concepción Clásica de la Democracia

1.1.1 De las ciudades-Estado al Estado-nación

Desde los tiempos antiguos, los pueblos han concebido la posibilidad de que no sólo existiera un sistema político, sino que también pudieran constituirse en él; bajo la premisa de que sus miembros se considerasen iguales entre sí y colectivamente soberanos y que además dispusieran de todas las capacidades, recursos e instituciones necesarias para gobernarse⁷.

Bajo estos indicios, la sociedad de la Grecia clásica se organizó bajo un tipo de gobierno denominado democracia que en su acepción etimológica significa el gobierno del pueblo⁸, es así como ésta forma de gobierno fue no sólo ideada, sino puesta en práctica desde estos tiempos remotos:

—La democracia surgió en la primera mitad del siglo quinto antes de Cristo entre los griegos, quienes pese a ser pocos en número y ocupar un territorio no muy extenso, ejercieron una influencia extraordinaria en la historia.”⁹

Su influencia gira en torno a la magnificencia con la que los griegos pusieron en práctica sus principios democráticos¹⁰. Sin embargo, debemos señalar también,

⁷ Cfr. Dahl Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 9

⁸ En este sentido Giovanni Sartori nos acota: “El término *demokratía* fue acuñado hace unos dos mil cuatrocientos años, frecuentemente se considera que Herodoto fue el primero en utilizar “democracia”... en Herodoto encontramos una comunidad política dirigida por el *demos*, o por *muchos*, claramente opuesta a la monarquía y a la oligarquía. Igualmente Herodoto asocia el gobierno del *demos* a la *isonomía*, a una norma igual; una asociación que sigue predominado a lo largo de la experiencia griega sobre la establecida entre *demokratía* y *eleuthería* (libertad)”. Sartori Giovanni, *Teoría de la democracia*, Tomo II, México, Alianza editorial mexicana, 1987 p. 343

⁹ Dahl, *La democracia...*, Op. Cit., p. 9

¹⁰ Puede establecerse que la esencia de la democracia griega era la ciudad-Estado plenamente autónoma, donde el elemento central era el ciudadano, lo que a su vez permitía que la práctica de la democracia fuera de manera directa –permitida, claro, por la poca extensión de territorio-, en esta práctica prevalecían los intereses armónicos y la homogeneidad entre los mismos ciudadanos,

sus limitantes como lo era la exclusión, especialmente de las mujeres, los extranjeros y esclavos, al igual que lo fue ser un modelo de gobierno que no se exportó a sus colonias, a diferencia, por ejemplo de la República Romana¹¹.

Todos aquellos elementos que constituyeron a la democracia griega conforman para Robert Dahl el contexto en el que se dio la “primera transformación democrática”. Robert Dahl afirma que fueron los griegos y más notoriamente los atenienses quienes produjeron esta primera transformación, la cual consiste en el tránsito de la idea y la práctica del gobierno de los pocos, a la idea y la práctica del gobierno de los muchos¹² :

—...po la misma época en que la idea del gobierno de los muchos transformaba la vida política de Atenas y otras ciudades-Estados griegas, arraigó también en la ciudad-Estado de Roma... Pero el desarrollo del moderno Estado nacional volvió obsoleta la ciudad-Estado, y la idea de la democracia se transfirió de ésta a aquel en lo que sería la segunda transformación democrática, que dio origen a un conjunto de instituciones políticas completamente novedosas. Cuando hoy hablamos de democracia solemos referirnos a este nuevo conglomerado de instituciones.”¹³

En este sentido, los Estados modernos se desarrollaron como Estados-nación. Para Enrique González Pedrero, los propósitos que alentaron la creación del Estado nacional fueron la seguridad y el bienestar¹⁴ y sus características son: Estados como aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basados

y desde luego con espacios establecidos para el debate, y en donde la administración ciudadana era elegida mediante sorteo.

¹¹ Pese a que la tradición republicana se apartó de la concepción democrática griega, Dahl señala que compartió algunos de sus supuestos: “...al igual que los demócratas griegos, los republicanos sostenían que el mejor sistema político es aquel en el cual los ciudadanos son iguales en aspectos importantes: ante la ley, por ejemplo, y por la ausencia de toda relación de dependencia (como la que hay entre amo y esclavo) entre un ciudadano y otro. Además, la doctrina republicana insistía en que ningún sistema político podía ser legítimo, conveniente o bueno si excluía la participación del pueblo en su gobierno.” Como puede verse la doctrina republicana resalta, además de la virtud cívica, la igualdad, y la participación indirecta en el gobierno. Dahl Robert, *La democracia...*, Op. Cit., Ibidem p. 36

¹² Ibidem., p. 9

¹³ Ibidem., pp. 9-10

¹⁴ Cfr. González Pedrero, Enrique, *La cuerda tensa: apuntes sobre la democracia en México, 1940-2005*, México, FCE, 2006, p. 180.

en el monopolio del poder coercitivo, y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos¹⁵.

Por su parte, Anthony Guiddens, añade: *“Lo que hace de la nación una parte integral del Estado-nación...no es la existencia de sentimientos nacionalistas sino la unificación del aparato administrativo dentro de fronteras territoriales claramente definidas.”*¹⁶

Señala Robert Dahl, que para entender las innovaciones conceptuales e institucionales que introdujo el Estado moderno es necesario atender al conjunto de formas que adopta principalmente el Estado liberal, específicamente, el Estado democrático liberal.

En suma, a partir de la concepción de los Estados-nación se puede determinar hoy la configuración de los Estados modernos. Por lo que, examinar la concepción liberal, nos permitirá entender las características del Estado-nación y además puntualizar cómo es que la democracia se va concibiendo preponderantemente en el ámbito político.

1.1.2 Estado Liberal

Como se estableció en un inicio el desarrollo de la cultura industrial occidental fue forjado por la Ilustración, por aquellos pensadores que luchaban contra la influencia de la religión y el dogma que querían reemplazar por un enfoque más razonable de la vida práctica.

Este pensamiento Iluminista, reafirma Héctor González, habría de dar el fundamento ideológico para la lucha por la libertad y la racionalidad; donde ésta última cuestionaría el origen divino del poder y el carácter personal del control:

¹⁵ Cfr. Idem

¹⁶ Guiddens, Anthony, *Social Theory and Modern Society*, pp. 2-3 citado por Held David, *La democracia y el orden global, del Estado Moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 72

*“En el fondo del ideario liberal, con raíces en el liberalismo económico y político de los siglos XVIII y XIX, se señala una tendencia netamente individualista y de desconfianza al Estado, al que se quiere reducir a su mínima expresión. Derivado, como heredero directo, de las teorías del contrato social, el liberalismo estima que el individuo –anterior y superior a toda asociación- es la medida de todas las cosas. El Estado surgido del acuerdo de las voluntades, sólo existe para el individuo, para defender y garantizar sus derechos.”*¹⁷

Dentro de la concepción liberal el Estado se concibe no como el centro de la organización social en su conjunto, sino como una institución entre otras, como un árbitro y no como una estructura destinada al control de la vida social y junto con ello, frente al predominio del liberalismo económico (*laissez faire-laissez passer*) es decir, de la libertad económica sin ninguna restricción estatal, el Estado desempeña una función relativamente secundaria¹⁸.

Para John Locke el contrato social ya no tenía relación alguna con la omnipotencia del Estado dada mediante la renuncia de los derechos de los individuos a favor de éste, como lo estableció Thomas Hobbes, sino que se daba alrededor de un pacto de asociación donde el estado de naturaleza se transformaba en un gobierno civil con el fin de salvaguardar los derechos de propiedad.

La filosofía política de John Locke considera al individualismo, la libertad política, y la igualdad jurídica entre todos los hombres, pasando del absolutismo a una monarquía constitucional, sentando las bases del Estado liberal.

Por tal motivo, se exponen sus postulados, junto con los de Adam Smith y Montesquieu este último como predecesor de la filosofía política de Locke. Todo ello, como se mencionó, determina los elementos característicos y fundamentales en los que se basa la ideología liberal.

¹⁷González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, México, Porrúa, 2004, p. 568

¹⁸Cfr. García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit., p. 17-18

1.1.2.1 John Locke

John Locke, teórico de la revolución inglesa de 1688 habló de los derechos de libertad y propiedad como derechos reservados por los individuos al hacer pacto social, ideas que posteriormente fueron retomadas por los economistas de la escuela clásica inglesa. John Locke en su primer trabajo “Tratado sobre el gobierno civil” de 1689 se encarga de elaborar una controversial refutación de la teoría del derecho divino, en el que el autor critica las teorías de Filmer¹⁹ sobre el poder paternal de los reyes²⁰.

Ya en su segundo “Tratado sobre el gobierno civil”, Locke elabora su teoría del Estado. En él Locke parte de la descripción del estado de naturaleza del hombre, postulando que éstos viven dentro de este estado una situación de paz y sometidos a leyes naturales que surgen plenamente de la razón:

—Enefecto, para Locke el hombre es un ser razonable y la libertad es inseparable de la felicidad... Contrariamente a Hobbes, Locke estima que el estado de naturaleza es un estado pacífico... la naturaleza no es para él, ni feroz como para Hobbes, ni perfecta, como para Rousseau. El estado de naturaleza es un estado de hecho, una situación perfectible²¹

Locke establece que los hombres salen del estado natural -donde no existe justicia imparcial que asegure sus derechos naturales, sobre todo, el derecho de la propiedad privada, que según Locke es anterior a la sociedad civil-, a través de un pacto social:

—Leyes, jueces y una policía: esto es lo que falta a los hombres en el estado de naturaleza y lo que les proporciona el gobierno civil. Por consiguiente, el poder político es una especie de depósito confiado por propietarios a

¹⁹ Sir Robert Filmer (1588-1653) fue un teórico de la política Inglés cuya obra más conocida, es *Patriarcha*, publicada en 1680. Cuya principal tesis fue una defensa del derecho divino para gobernar, para lo cual se basa en la teología natural, y en la analogía sobre el poder que los padres tienen sobre los hijos como aquel que el monarca tiene sobre sus súbditos: la única diferencia es la amplitud y la extensión, dado que ambos gobiernan según su propia voluntad y no según las leyes y los deseos de los hijos o de los súbditos. Siendo así que el rey es perfectamente libre de todo control humano. Bobbio, Norberto, Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de política L-Z*, 3ª. Ed, España, Siglo XXI, 1985, p.1193

²⁰ Touchard Jean, *Historia de las ideas políticas*, 6ª edición, Madrid, Tecnos, 1998, p.294

²¹ *Ibidem.*, pp. 294-295

propietarios (political trusteeship'). Los gobernantes son administradores al servicio de la comunidad, su misión consiste en asegurar el bienestar y la prosperidad.”²²

De esta manera, la autoridad se sostiene en tanto se aseguren los derechos naturales que el individuo buscó proteger al entrar en la sociedad civil.

John Locke propone que la soberanía emana del pueblo. Y que con base en que la propiedad, la vida, la libertad y el derecho a la felicidad son derechos naturales de los hombres, anteriores a la constitución de la sociedad; el Estado tiene como misión principal proteger esos derechos, haciendo gran énfasis en las libertades individuales de los ciudadanos²³.

Locke decreta la abolición de la soberanía tal como se había entendido y la reemplaza con una división de poderes entre la legislatura y el ejecutivo, es decir, un nuevo monarca constitucional. Al dividir al Leviatán en dos, y haciendo que cada uno controle al otro, trata de asegurar que cada uno desempeñe su función propia y que ninguno sea lo suficientemente fuerte para limitar los derechos naturales del pueblo. El gobierno civil se basa en la presunción de que los ciudadanos del Estado eran propietarios que consienten libremente ser gobernados porque reconocen su utilidad en la medida en que esta utilidad es efectiva. Considera a la democracia sólo como origen y no como razón de ser de su sistema²⁴.

En la práctica, sin embargo, la obra de Locke no logró el gobierno popular ni los derechos democráticos. Sirvió de base para el establecimiento de los gobiernos por consentimiento y las oligarquías de los propietarios.

²² Ibidem., p. 295

²³ Cfr., Ibidem., pp. 294-297

²⁴ Cfr. Crossman, R. H. S., Biografía del Estado Moderno, pp. 86-87 y 89 citado por García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit. p. 1

1.1.2.2 Adam Smith

Adam Smith expresa el ideal de una clase y de un pueblo en plena expansión en su obra “Ensayo sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones” de 1776, en la que sostiene la tesis de la armonía fundamental entre el interés particular y el interés general. Así mismo, ensalza los beneficios de la concurrencia y del ahorro, y se alza contra las reglamentaciones. Su obra corresponde a una época de revolución comercial. El liberalismo económico de Smith asigna al Estado funciones precisas: facilitar la producción, hacer reinar el orden, hacer respetar la justicia y proteger la propiedad²⁵.

Por *laissez-faire* Smith entiende la no intervención del Estado en la vida económica (“la mano invisible”), en virtud de que las fuerzas del mercado controlarán cualquier irregularidad que pudiera presentarse: *“El esfuerzo natural que hace cada hombre para mejorar su condición... es el pilar básico que asegura la vida y el progreso de la sociedad. Todo hombre en su búsqueda del interés personal, promueve sin desearlo, el interés de los demás.”*²⁶

Lo anterior, es establecido bajo la concepción del liberalismo económico, que Adam Smith idea del concepto básico del liberalismo de John Locke: el individualismo. En este marco y tomando como base al sistema de libertad natural que el propio Smith concibe establece en cuanto al ejercicio del poder soberano:

—...*el soberano sólo tiene que atender a tres obligaciones, que son, sin duda, de grandísima importancia, pero que se hallan al alcance y a la comprensión de una inteligencia corriente:*

-primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes:

-segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto es posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia, y

²⁵ Cfr. Ibidem., p. 323

²⁶ Gómez Granillo, Moisés, *Breve historia de las doctrinas económicas*, México, Esfinge, 1967. pp. 72-74

-tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo en particular o para un pequeño número de individuos...»²⁷

Resulta que para Adam Smith estas tres obligaciones del soberano, engloban un relevante aspecto de la teoría liberal, como se mencionaba con antelación: el facilitar la producción, hacer reinar el orden, hacer respetar la justicia y la protección de la propiedad. De esta forma, la obra de Adam Smith no sólo interesa a la historia económica, sino también a la historia política.

1.1.2.3 Charles Louis Montesquieu

Louis Montesquieu retoma la concepción de la división de poderes de John Locke y añade además las bases jurídicas y constitucionales para asegurar la libertad de los ciudadanos mediante el principio de legalidad que limitaba al Estado y a sus órganos, lo que les impedía actuar arbitrariamente. Su pensamiento es la base no sólo para la división de poderes, sino también para el desarrollo de la democracia representativa.

Montesquieu en su obra “El Espíritu de las Leyes”, atribuyó al Estado tres funciones esenciales: crear las leyes que gobiernen al pueblo, aplicarlas y resolver los conflictos y las diferencias que se presenten entre los individuos. Esta visión acerca del papel del Estado representativo llevó a plantear la separación o división entre las funciones del poder, otorgado a tres órganos distintos (legislativo, ejecutivo y judicial) a fin de alcanzar un equilibrio en el mismo, capaz de garantizar la libertad y contrarrestar los peligros de la tiranía²⁸. En este sentido, Montesquieu y Locke se preocuparon por limitar el poder del soberano y por reducir su autonomía²⁹.

²⁷ Smith Adam, *La riqueza de las naciones*, Vol. II, libro V, México, Alianza, 1989, p. 601.

²⁸ Cfr. Montesquieu, Charles Louis, *El espíritu de las leyes*, México, F.C.E., 1985, p. 44

²⁹ Cfr. García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit. p. 7

Finalmente, Locke como precursor del Estado liberal sentó las bases de los principales fundamentos desarrollados por Adam Smith y Charles Louis Montesquieu que derivaron en la preservación de la libertad política, los derechos individuales y la igualdad jurídica en el Estado liberal.

En resumen, los pilares que sostienen al Estado liberal y que lo caracterizan de manera inequívoca son:

- El reconocimiento de los derechos inherentes al hombre. Estos abarcan la igualdad ante la ley, libertad de creencias, ideas, expresión, tránsito, asociación, reunión, seguridad jurídica, etc., así como el derecho de propiedad privada y sus garantías.
- La instauración del principio de soberanía nacional, fundamento de la democracia representativa que adquiere una serie de connotaciones en virtud de las cuales se adecua con las necesidades de la vida privada y la actividad económica de los particulares, y dando a los ciudadanos la función de electores.
- La voluntad general queda impresa en la Constitución, a partir de la cual se establecen los poderes constituidos, cuyo ejercicio responde al célebre principio de Montesquieu para hacer que el poder frene al poder y no quede concentrado en un solo hombre.
- La actividad de los órganos de Estado queda sujeta al principio de legalidad, cuyo significado limita sus funciones al apego estricto a las prescripciones legales. Esto implica que todo acto de autoridad pública debe ser motivado, fundamentado y llevado a la práctica según los procedimientos establecidos³⁰.

³⁰ Palacio, Alejandro, *Del Estado de Derecho al derecho del Estado*, pp. 42.43, citado por García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit., pp. 14-15

1.1.3 La democracia en el Estado Liberal

Al llegar el liberalismo político y económico, en el curso de su evolución a un estadio de madurez en el último tercio del siglo XIX y a comienzos del XX, quiso asegurarse eficazmente su permanencia en el panorama histórico, y construyó para ello la figura jurídica del Estado de Derecho liberal-burgués³¹. La idea que estaba subyacente era la de que el Derecho se origina por convenciones libres entre los hombres –lo mismo contratos que leyes, reglamentos u otras decisiones jurídicas- y de que el Estado, con su poder coactivo, debe abstenerse de intervenir en el contenido de los contratos y limitarse el derecho de garantizar vigencia. El liberalismo no atribuía al Estado ningún valor por sí mismo: era un mal necesario y nada más³².

Lo que caracteriza al Estado liberal de este periodo, es la concepción del Estado como forma del derecho individual, cuya protección es el único fin de la estructura política. Esta construcción del Estado se obtiene mediante el establecimiento de una serie de mecanismos que mantengan la actividad del Estado dentro de su órbita precisa, sin interferir la esfera intocable de la libertad de los individuos³³.

Dichos mecanismos, son los que a continuación se mencionan:

1. Una Constitución que ordena simultáneamente el poder y la libertad, señalando una órbita estricta a las facultades de los gobernantes en su relación con los gobernados.
2. Una repartición y un equilibrio de poderes, como estructura de las garantías constitucionales.

³¹ En el Estado de Derecho conforme al precepto liberal las garantías jurídico-formales y la realización material de los mismos, se constriñe únicamente a la protección y salvaguarda de las libertades individuales, las cuales incluyen entre otras, la libertad de conciencia, de expresión, de opinión, la libertad de profesión, la libertad de culto, la igualdad ante la ley, el derecho a la propiedad, etc., en consecuencia se acepta que el Estado carece de toda legitimidad para intervenir en la distribución de la riqueza social y en el apoyo de los sectores más desprotegidos de la sociedad. Por tanto, conforme al precepto liberal el modelo de Estado de Derecho no constituye *per se* un modelo de justicia distributiva, ni de compensación social ante las asimetrías generadas por el mercado. Cfr. Cortés Guzmán, Silvestre “Transición a la democracia, Reforma del Estado y Estado de Derecho”, en *Democracia y gobernabilidad en el marco de la globalización*, México, Impresiones Acatlán UNAM, 2005, pp. 288-289

³² Cfr. González Uribe, *Teoría Política*, México, Porrúa, 2004, p. 568-572

³³ *Ibidem.* pág. 572

3. Un gobierno representativo, con organización electoral, que haga posible la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
4. Un régimen de igualdad legal que, teniendo valor de postulado, evite los abusos de las mayorías ocasionales, que el peligro a que propone el sistema electoral.
5. Una opinión pública cuya virtualidad no se agota en la constitución de órganos legales y en las facultades de elegir representantes, sino que actúa como ambiente y se manifiesta espontáneamente a través de conductos que la constitución mantiene en vigor y protege, en garantía de los ciudadanos, prensa, etc. Es decir, régimen de derechos o garantías individuales en general³⁴.

Es así como los principales derechos liberales se conforman para crear un contexto jurídico-político, donde la posición del Estado sea limitada, y donde igualmente, el gobierno representativo se hace presente para asegurar, como el propio término lo indica, la representación de las distintas clases que el desarrollo del Estado liberal-burgués trajo consigo.

De esta forma indica Silvestre Cortés Guzmán, la historia del liberalismo en los siglos XIX y XX quedó marcada por su encuentro e integración, con los principios y valores democráticos. A diferencia del liberalismo clásico, la democracia supone el principio de “gobierno del pueblo” en el sentido de la participación universal de los ciudadanos en la conducción de las cuestiones públicas. Desde esta posición la democracia liberal deviene, formalmente, en un método pacífico para elegir gobiernos cuando es reconocido el principio de mayoría. La democracia, entonces, supone la existencia de una pluralidad de formas de vida e ideologías que le dan sentido y vigencia, por tanto las instituciones que le son propias, no pueden renunciar a su contenido liberal, tratando de asegurar que los objetivos básicos de la justicia social no sean perseguidos a costa de los derechos básicos de la misma ciudadanía³⁵.

³⁴ Idem.

³⁵ Cfr. Cortés Guzmán, *Democracia y gobernabilidad...*, Op. Cit., p. 289

Finalmente, cabe puntualizar, como ya se había mencionado, que el mecanismo de formalización de las democracias liberales se encuentra en las constituciones³⁶, y en cuanto a ello tanto la repartición y el equilibrio de poderes como la necesidad de un gobierno representativo, con la correspondiente organización electoral, han enmarcado, sin duda, el establecimiento de la democracia representativa y sus instituciones, elementos propios de la democracia liberal.

1.1.3.1 La democracia como colofón en el Estado liberal

Desde el punto de vista de Macpherson Crawford Brough existe una realidad democrática, que comprende tres clases de democracia que se han desarrollado a lo largo de la historia: la democracia liberal en el mundo occidental; la democracia no-liberal determinada por los países soviéticos (la variante comunista) y la democracia no-liberal determinada por los países independizados y subdesarrollados de África y Asia³⁷.

Al hablar específicamente de la democracia liberal, Macpherson Crawford refuerza la idea de que el Estado liberal necesitó de un proceso de democratización para poder sobrevivir.

La semilla democrática fue cultivada en el Estado liberal con la finalidad de obtener un resultado efectivo en pro de los intereses de los propietarios de la sociedad mercantilista:

³⁶ Dicho mecanismo, señala Cortés Guzmán, ha originado que se confunda la esencia misma del Estado de Derecho, al creer que las constituciones originan el Estado de derecho y no su expresión y manifestación codificada. Esto en función de que seguramente, es más oportuno considerar a las constituciones como superestructuras levantadas al objeto de garantizar el mantenimiento del Estado de derecho que, como suele hacerse, atribuirles la categoría de fuente de todas las demás leyes. Cfr. Idem.

³⁷ Macpherson señala: "En nuestras sociedades occidentales las franquicias democráticas no se implantaron hasta que no se hallaba firmemente establecidas la sociedad liberal y el Estado liberal [...] En el resto del mundo –en los países subdesarrollados y en los ahora recién independizados países subdesarrollados- la democracia llegó como una revolución en contra de la sociedad y del Estado liberal capitalista" Crawford Brough, Macpherson, *La Realidad Democrática*, España, Fontanella, 1968, p. 13

—La democracia llegó como colofón en un Estado liberal ya establecido, donde el funcionamiento de la sociedad mercantil e individualista se desarrollaba bajo un Estado liberal que garantizaba las condiciones de libre competencia, pero no de partidos democráticos liberales.”³⁸

Desde luego que en esta sociedad, basada en las opciones individuales, debía existir algún inconveniente y éste era la gran desigualdad entre la misma ciudadanía, ello como resultado del desarrollo de la sociedad de mercado capitalista, que sólo puede existir a condición de que algunos dispongan del capital acumulado y el resto, que es la mayoría, no posean nada. Esta desigualdad producida por la sociedad mercantil capitalista y dado que la clase trabajadora carecía de poder adquisitivo político (a diferencia de los dueños de los medios de producción), sus intereses en virtud de la lógica del sistema, no eran consultados. Al darse cuenta de ello solicitaron también el voto, utilizando el derecho general de asociación para organizar su demanda. Y procediendo así, nuevamente en virtud de la lógica del sistema, no había razón alguna para denegarles el voto, habida cuenta de que la sociedad liberal siempre se había autojustificado proclamando la igualdad de derechos y de oportunidades para todos los individuos³⁹.

Lo anterior presuponía una desigualdad en el ejercicio de la libertad y de los derechos. Existía la libertad garantizada por el Estado liberal, pero no había representación de aquellos que no pertenecían a la clase propietaria, y que exigían su derecho. De esta manera la decisión de establecer la democracia fue con el objetivo de la supervivencia misma de la sociedad mercantil y sus privilegios sin tener que enfrentarse a una clase trabajadora cada vez más amplia.

—Así llegó al Estado liberal, la franquicia democrática. Su esencia consistía en el sistema de partidos múltiples o alternados donde los gobiernos podían ser responsables ante diferentes secciones de la clase o clases que intervenían en la política”⁴⁰

³⁸ Ibidem. p. 18

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

En suma, la tarea de este sistema competitivo de partidos consistía en sostener la sociedad mercantil competitiva, habiendo un gobierno democrático sensible a los intereses mayoritarios, pero que al mismo tiempo garantizaba su existencia. Según Macpherson Crawford, es así como la democracia nace como adición tardía a la competitiva sociedad mercantil y al Estado liberal; subrayando además, que la democracia surge solamente como un accesorio del Estado para aminorar las desigualdades, al menos en el ámbito político.

1.1.4 El liberalismo en el Estado mexicano

Como se ha establecido las características del liberalismo presuponen un ejercicio latente de la razón y el principio individual que se traduce en la actividad política. Tal como afirma Jesús Reyes Heróles:

—El liberalismo –discutidor y todo- fue actividad y lucha por transformar la realidad. Los liberales crearon naciones, fueron opositores y gobernantes. Su racionalismo y dogmatismo intelectual, hizo a los liberales protagonistas del devenir histórico...⁴¹

Precisamente es Jesús Reyes Heróles quien señala que el liberalismo político mexicano, casi desde sus orígenes, distinguió las libertades políticas y espirituales, del liberalismo económico.

El liberalismo mexicano caracterizó y trató a su estilo los principales temas del liberalismo⁴². Por estas razones el liberalismo mexicano no debe comprenderse

⁴¹ Reyes Heróles, Jesús, *Liberalismo Político Mexicano*, 3ª. Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 11

⁴² En lo relativo a la propiedad, por ejemplo, en México los liberales no tenían más justificación que el condenable derecho de conquista, como lo califica Reyes Heróles. Por ello, señala el autor, Mora y Alamán, coincidieron en señalar la iniciación de la lucha por la independencia como un movimiento trastocado de la propiedad y el gran enemigo de la lucha de la independencia. Por su parte, Juan López Cancelada, aconsejaba como medio de acabar con ésta, el reparto de tierras a los indígenas, ya que, las tierras estaban acaparadas por los criollos partidarios de la independencia haciendo, pues, una apreciación correcta del papel que jugaba la distribución de la propiedad, en el fortalecimiento de los movimientos emancipadores. Por ello, la insurgencia, contó con masas indígenas y tuvo rasgos agrarios que no revistió en otros países.

En el aspecto relativo al librecambio, nos dice que, el mercantilismo practicado en beneficio de la metrópoli originó reacciones especiales que se tradujeron en un examen cuidadoso de librecambio,

sólo como un simple anticlericalismo, sino también, mediante la secularización⁴³ de la sociedad y la supresión del fuero eclesiástico, que son entre otros elementos, parte de un aspecto del liberalismo mexicano.

Según Reyes Heróles el estudio de las ideas del liberalismo mexicano comprende, un estudio abordado desde el punto de vista cronológico y dividido en dos grandes periodos:

- 1) Los orígenes del liberalismo mexicano, de 1808 al 1824. Se trata del proceso de recepción y configuración inicial del ideario del liberalismo mexicano y;
- 2) El periodo de las realizaciones hasta llegar a la plenitud del liberalismo mexicano, obtenida prácticamente durante la Guerra de Tres Años, cuando con palabras de Juárez ante el Congreso el 9 de mayo de 1861 hasta 1873, en que se adiciona y reforma la Constitución para incluir en ella una serie de principios liberales⁴⁴.

En virtud de lo anterior, el autor aborda la cuestión del contenido del liberalismo mexicano, en dos grandes temas: 1º) El liberalismo económico social y 2º) Liberalismo político jurídico.

El liberalismo económico social comprende dos puntos principales: la propiedad y el librecambio y la protección. Y el Liberalismo político jurídico, el estudio de: a) las libertades: libertades civiles y políticas, liberales y democráticas y el proceso que lleva a su consignación en nuestro país; b) la vinculación del liberalismo con la democracia, el enlace que entre ambos se efectúa y las variaciones que en el desarrollo histórico se observan. La diferenciación entre el poder político y la sociedad, la teoría de la representación democrática; la teoría de la división de poderes, son aspectos de este amplio tema; c) la secularización de la sociedad, la

que dio lugar a debates más que esclarecedores desde los inicios de la vida independiente del país. En México, apenas iniciada la vida independiente, directores del liberalismo, empeñados en el triunfo de las ideas morales y políticas de éste, se apartan del librecambio. Cfr. Ibidem. p. 13

⁴³ La secularización está íntimamente concentrada con la libertad de cultos, ésta con la libertad de opiniones, la que, a su vez, deriva de la libertad de conciencia, y desde luego suponer esta libertad presupone la seguridad y la libertad personal, es decir, que no es posible concebir las libertades civiles sin las libertades políticas. Cfr. Ibidem., p. 17

⁴⁴ Cfr. Ibidem., p. 18

liberación de la sociedad y la afirmación de la supremacía estatal, y por último, d) la identidad, el liberalismo y el federalismo que en México se realiza⁴⁵.

Finalmente, afirma Reyes Heróles, la democracia liberal como forma de gobierno consiste en una democracia representativa donde la capacidad de los representantes electos para la toma de decisiones políticas se encuentra sujeta al Estado de Derecho y normalmente moderada por una Constitución que enfatiza la protección de los derechos y libertades individuales y colectivas⁴⁶, estableciendo restricciones tanto a los líderes como a la ejecución de la voluntad de una determinada mayoría.

En suma, las democracias liberales suelen caracterizarse por la tolerancia y el pluralismo; las ideas sociales y políticas diferenciadas, pueden coexistir y competir por el poder político siempre sobre una base democrática. Las democracias liberales celebran elecciones donde los distintos grupos políticos tienen la oportunidad de alcanzar el poder. En la práctica, estas elecciones las ganan los grupos que defienden la democracia liberal, de modo que el sistema se perpetúa a sí mismo. Y es aquí donde, se puntualiza la importancia de partir de la concepción clásica de la democracia, comenzando con la concepción liberal de la misma, porque como puede observarse, el ámbito político (representación y procesos electivos), la legalidad y constitucionalidad aparecen como el sostén de la práctica democrática, aspectos delimitados bajo el esquema ideológico liberal.

⁴⁵ Ibidem., p. 19

⁴⁶ Jesús Reyes Heróles establece que los derechos y libertades protegidos por las constituciones de las democracias liberales son variados, pero normalmente incluyen gran parte de los siguientes: derecho a un debido proceso, a la intimidad, a la propiedad y a la igualdad ante la ley, así como las libertades de expresión, asociación y culto. Cfr. Ibidem, p. 16-17.

1.2 El tránsito del Estado liberal al Estado de Bienestar

El proceso anterior había puesto en crisis al Estado Moderno, pues si bien el Estado absoluto había sido el Estado originario, ciertamente el titular de la partida de nacimiento es el Estado liberal de derecho cuyo factor legitimante había sido el reconocimiento de la dignidad del hombre⁴⁷.

Para Leticia García, el tránsito del Estado liberal al de bienestar se puede analizar mediante la evolución y consolidación de los derechos de la ciudadanía: los civiles (libertad y justicia); los políticos (sufragio), y los sociales (mínimos de bienestar y seguridad económica). El Estado social es el que tiene una política a favor de la beneficencia, la asistencia o el bienestar. Es decir, la acción social para la población desamparada, la acción estatal de proporcionar los mínimos de subsistencia a un conjunto de individuos y la asistencia a grandes sectores de la sociedad, respectivamente⁴⁸.

1.2.1 El Estado de Bienestar

Existen diferentes concepciones de Estado social que lo definen como el Estado de bienestar, Estado asistencial o benefactor, que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación y educación a todo ciudadano ya no como beneficencia, sino como derecho político⁴⁹.

A diferencia del Estado Interventor en donde se desconoce que el modo de producción capitalista exige la acumulación y reproducción de la fuerza de trabajo lo que requiere la existencia de la libertad e igualdad política y jurídica de los individuos, el Estado de Bienestar conserva la estructura básica del capitalismo para superar la dicotomía sociedad civil-Estado y dar soporte ideológico al proceso

⁴⁷ García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit. p. 24

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Cfr. Wilensky, H.L., *The Welfare State And Equality*, p. 38, citado por Ibídem, Op. Cit., p. 24

de acumulación, además intensifica la intervención pública en la economía al mismo tiempo que es asistencial en cuanto a las prestaciones sociales⁵⁰.

Lo anterior, debido a que en el Estado de Bienestar el elemento de asistencia pública se vincula al de una sociedad desarrollada y con un sistema liberal-democrático. En este sentido, el Estado de bienestar se distingue no únicamente por la intervención directa de las estructuras públicas, sino más bien porque la búsqueda del bienestar de la población se reivindica como un derecho.

1.2.2 La socialdemocracia

Anthony Giddens señala que los orígenes del socialismo se encuentran ligados al primer desarrollo de la sociedad industrial, entre la mitad y el ocaso del siglo XVII⁵¹. Posteriormente el socialismo fue dominado en el Oeste por la socialdemocracia construida a partir de la consolidación del Estado de bienestar. En la mayoría de los países, incluyendo Gran Bretaña, el Estado de bienestar fue creación de la derecha tanto como de la izquierda, pero en el periodo de posguerra los socialistas lo reclamaron como propio⁵².

La socialdemocracia clásica veía al capitalismo de libre mercado como causante de muchas de las secuelas problemáticas que Marx ya había diagnosticado, pero creían que éstas podían ser mitigadas o superadas a través de la intervención del Estado en el mercado, con la obligación de suministrar bienes públicos que los mercados no pueden abastecer.

En este sentido, la búsqueda de la igualdad era una preocupación fundamental para los socialdemócratas. Una igualdad mayor había de lograrse mediante diversas estrategias de nivelación como la imposición progresiva, vía Estado de bienestar, quitar a los ricos para dar a los pobres. De esta forma el Estado de bienestar tiene dos objetivos: crear una sociedad más igual, pero también proteger a los individuos durante el ciclo vital. Así, en la socialdemocracia, la fuerte

⁵⁰ Cfr. Idem.

⁵¹ Giddens Anthony, *La tercera vía*, México, Taurus, 2000, p. 13

⁵² Ibidem, p. 11

presencia estatal en la economía, y también en otros sectores de la sociedad, era normal y deseable, ya que el poder público, en una sociedad democrática, representa la voluntad colectiva. En este tenor, la toma de decisiones colectiva, involucra al gobierno, los empresarios y a los sindicatos, y reemplaza en parte a los mecanismos del mercado⁵³.

Anthony Giddens hace una distinción entre la socialdemocracia clásica caracterizada por un importante intervencionismo estatal, que hasta finales de los años setenta siguió un modelo lineal de modernización –la “vía del socialismo”-. Esto es, el Estado de bienestar como punto álgido de un prolongado proceso de evolución de los derechos de la ciudadanía. En este sentido, se esperaba que los sistemas de bienestar se expandieran progresivamente, uniendo al desarrollo económico a una completa realización de los derechos sociales. Mientras que por el otro lado, emergió a finales de la década de los ochenta la “tercera vía” (los suecos adoptaron el término en esta época para referirse a una importante renovación programática del socialismo, y que para Giddens es un intento por trascender tanto la socialdemocracia como el neoliberalismo), una socialdemocracia que contempla cuestiones como la productividad económica, las políticas participativas, el desarrollo comunitario y, particularmente, la ecología. Para Giddens, la socialdemocracia dio un gran paso más allá del campo de la distribución de recursos para dirigirse hacia la organización física y social de la producción y las condiciones culturales del consumo en las sociedades capitalistas avanzadas⁵⁴.

En resumen, la socialdemocracia se caracterizaba por su acento corporativista, de orientación al pleno empleo y por un gran énfasis en el Estado de bienestar, aspectos que no comulgaban con cuestiones ecológicas ni con la actitud global. Finalmente, la socialdemocracia, estaba fuertemente ligada al mundo bipolar situada entre el bienestar minimalista de Estados Unidos (capitalismo) y las economías dirigidas del comunismo.

⁵³ Cfr. Giddens, Op. Cit. p. 20

⁵⁴ Cfr. Ibidem., pp. 21-29

1.2.3 El Estado de Bienestar en México

En su evolución política y a través de la Constitución de 1917, México se coloca a la vanguardia mundial debido al reconocimiento de los derechos sociales y las facultades del ejecutivo, así como al régimen de economía mixta resultante de la intervención del Estado en materia económica⁵⁵.

Los tintes socialistas dejaron ver su defecto durante la época cardenista, donde la educación, y en particular el trabajador del campo se vieron favorecidos. En este sentido, México introduce el Estado Benefactor, primero y antes que nadie en las atribuciones derivadas de los derechos sociales y las facultades económicas consecuentes; no obstante, el Estado Benefactor en su plenitud se haría presente hasta el sexenio de López Portillo en la década de los setentas.

Los procesos políticos y también jurídicos del Estado Intervencionista tienen su punto de coincidencia en la reforma de Miguel de la Madrid en 1983 a los artículos 25 y 26 de la Constitución, para establecer, en el primero, la sectorización del Estado y la llamada rectoría de éste en materia económica y para elevar a rango constitucional, en el segundo, la planeación administrativa.

El Estado Benefactor tiene su manifestación en nuestro país, casi a la par, o mejor dicho, al mismo tiempo que el Estado Intervencionista. La manifestación plena del Estado Benefactor se da cuando se cuenta con los recursos suficientes para la realización de grandes obras de infraestructura y de bienestar social a todos los niveles patrocinadas por el Estado⁵⁶.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Cfr. García, *Derecho Ejecutivo...*, Op Cit. p. 29

El periodo presidencial de Lázaro Cárdenas dio inicio con un programa nacional de organización del país que comprendió a todas las agrupaciones de los sectores públicos y privado y cubría tanto los aspectos políticos como los económicos y administrativos⁵⁷. Su programa comprendió entre sus acciones principales las siguientes:

- El otorgamiento de facultades a la Secretaría de Hacienda para exigir la inversión de reservas con los fines de utilidad social.
- El establecimiento de la Procuraduría de Aguas en la Secretaría de Agricultura y Fomento para asesorar a los campesinos.
- Se constituyó la Confederación de Trabajadores Mexicanos, en sustitución de la Confederación Regional Obrera mexicana (CROM)
- 1938 efectúa la expropiación petrolera realizada con base en los artículos 27 y 123 constitucionales.
- En materia educativa entro en vigor una reforma al artículo 3º. constitucional relativa a la definición de la educación como socialista y al exclusión de toda doctrina religiosa del ámbito de la enseñanza. También se mencionaba que la organización de las escuelas se orientaría hacia la formación de un concepto racional y exacto del universo y de la vida social⁵⁸.

El Estado de bienestar en pleno, como se menciona en un inicio, se retomó ya hacia fines de los años setenta, cuando el Estado mexicano atravesaba por una suerte de “atonía” y debilitamiento de la promoción del desarrollo económico y en el cumplimiento de las tareas sociales⁵⁹.

⁵⁷La necesidad de consolidar el apoyo que requería el Ejecutivo y de incorporar a la política activa de las grandes mayorías, motivó que el presidente Cárdenas cambiara la estructura del PNR para convertirlo en el Partido de la Revolución Mexicana con el fin de fomentar el proceso cívico electoral, fortalecer los sectores y organizaciones y garantizar la autenticidad del voto. Con esta reforma el partido adopta una organización sectorial en la que se incluyen obreros, campesinos, militares y se forman el sector popular, con base en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Cfr. Flores, Caballero, Romero, *Administración y política en la Historia de México*, México DF. UNAM INAP, 1988, p. 212-213

⁵⁸ Ibidem. pp. 213-219

⁵⁹ Ayala, José, Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976, en Cordera Rolando, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana, ensayos de interpretación histórica*. México, DF., FCE, 1981, p. 576

La rápida acumulación del capital ocurrida durante el llamado “desarrollo estabilizador”⁶⁰ exigía contradictoriamente, un mayor grado de intervención del sector público en términos de las funciones que antes, sobre todo entre 1930 y 1950, había desplegado con éxito.

En este contexto, el régimen del presidente Luis Echeverría se propuso desde sus inicios una nueva política económica que contemplaba como eje principal el robustecimiento del Estado en todos sus niveles, particularmente de sus finanzas, que le permitiera enfrentar el deterioro real que había sufrido tanto en la acumulación del capital como en la administración de los conflictos sociales⁶¹. Ello como parte del ordenamiento constitucional que preveía una “economía mixta”.

La nueva política económica del presidente Echeverría en lo que se refiere al fomento de la intervención del Estado en la economía significó:

- Un aumento considerable del gasto público total⁶².
- La creación de un amplio número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- Un número importante de reformas o nuevas leyes en materia económica⁶³.

⁶⁰ A partir de 1958 y hasta 1970, la intervención del Estado en la economía mexicana se organizó a partir de la puesta en práctica de una política económica y social que, posteriormente, en septiembre de 1969, se le denominó “Desarrollo Estabilizador”. El objetivo del gobierno era lograr crecimiento económico por la vía de la estabilidad. Los propósitos que se perseguían eran: 1) crecer más rápidamente; 2) detener las presiones inflacionarias, 3) elevar el ahorro voluntario; 4) elevar la inversión; 5) mejorar la productividad del trabajo y del capital; 6) aumentar los salarios reales; 7) mejorar la participación de los asalariados en el ingreso y, 8) mantener el tipo de cambio. Fue durante estos años que se multiplica la participación del Estado en la economía, organismos descentralizados, banca nacional, empresas de participación estatal minoritaria, consejos, comisiones y fideicomisos se crean y se fortalecen en todos los campos de la actividad nacional. Cfr. Tello, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006*, México, UNAM Facultad de Economía, 2007 pp. 362-362 y 433

⁶¹ Entre los conflictos cabe mencionar: 1) El retraso en la producción de algunas ramas clave de la economía (siderurgia, petróleo, electricidad, minería, etc.); 2) El severo deterioro del sector agrícola; 3) El progresivo debilitamiento de la inversión privada de capital, particularmente en aquellas ramas de la economía con bajas perspectivas de rentabilidad (producción de bienes de consumo popular y de algunos bienes intermedios), y 4) El grave rezago del gasto público en el llamado “bienestar” social (vivienda, seguridad social, educación, servicios municipales, etcétera). Ayala, Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976, en Cordera Rolando, *Desarrollo y...*, Op. Cit., p. 574

⁶² El gasto público federal significó, para 1971 el 26% del PIB y para 1976 era el 39.6%. A la industria correspondió el 33.5% de ese incremento y dentro de ese sector los energéticos absorbieron el 25%, a educación, salud y seguridad social el 23.1%, y al fomento agropecuario, pesquero y comercial agrícola el 15.2%. Del gasto total del gobierno federal 50% le correspondió a los organismos y empresas de participación estatal. Cfr. *Ibidem.*, p. 579

Un Estado que gastaba tanto como el de Echeverría pronto cayó en déficit que había de ser cubierto mediante préstamos, tanto internos como externos⁶⁴. Lo anterior se combinó con la crisis mundial. En suma, en México el acrecentamiento del sector público ocurrió en un contexto caracterizado por tres elementos que señala José Ayala:

- 1) Una política hacendaria y monetaria que se erigía como obstáculo importante a la consecución de ese objetivo;
- 2) La ausencia notable de programación económica que permitiera un control efectivo del presupuesto federal, y
- 3) El uso irracional y corrupto de los fondos públicos⁶⁵.

De esta forma, José López Portillo recibió de su antecesor un país colapsado: crisis económica, devaluación del peso, enfrentamiento con los empresarios, una política exterior protagónica, un campo devastado, un sindicalismo independiente una clase trabajadora castigada por la crisis y la inflación, una clase media insatisfecha y una falta de credibilidad en las instituciones, consecuencia del “desarrollo compartido”.⁶⁶

El nuevo proyecto gubernamental pretendía equilibrar las finanzas públicas, estabilizar la economía y combatir la inflación. La “Alianza para la Producción” ofreció una buena perspectiva de reconciliación a los empresarios⁶⁷.

- Se puso en marcha el Plan Nacional de Educación y se fundó la Universidad Pedagógica, el CONALEP, el INEA.

⁶³ Entre las que destacan: para fomentar la inversión extranjera, se publica la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, misma que en el sector empresarial se conoció como la “ley para fomentar la inversión extranjera y terminar con la inversión mexicana”, por las normas visiblemente inequitativas para la iniciativa privada de nuestro país. Otras leyes de este sexenio fueron la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (1971), la Ley Federal de Aguas (1972), la Nueva Ley del Impuesto sobre la Renta (1972) y la Ley del Mercado de Valores (1974). Cfr. García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit. p. 120

⁶⁴ Empezó la desestabilización y se recurrió a los préstamos extranjeros. Más de 16,000 millones de dólares. El presupuesto de egresos, que era de 72,000 millones de pesos, se elevó a 392,000 millones. El peso comenzó a hundirse y pasó de \$12.50 a \$20.00. Bajó la producción agrícola y fue necesario importar más víveres... La deuda externa subió a 19,600 millones de dólares o sea cuatro veces lo de todos los sexenios anteriores Cfr. Borrego E., Salvador, Un posible fin de la crisis, p.26. citado por Ibidem. p. 124

⁶⁵ Ayala, Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976, en Cordera Rolando, *Desarrollo y...*, Op. Cit., p. 576

⁶⁶ García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit., p. 122

⁶⁷ Cfr. Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, México, F.C.E., 1994, pp. 191-192

- Se estableció el DIF, el SAM (Sistema Alimentario Mexicano).
- Se reformó la Ley del Seguro Social con el fin de elevar las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada.
- El auge petrolero permitió también a López Portillo continuar la política exterior activa iniciada por Luis Echeverría.
- Las empresas estatizadas (que Echeverría había subido a 800), las aumentó a 1,200⁶⁸.
- Siguiendo el modelo del Estado Interventor, se reformaron los artículos constitucionales 25, 26, 27 y 28 para completar el monopolio estatal sobre las áreas económicas. El artículo 28 estableció, paradójicamente, que "no constituyen monopolio" los monopolios gubernamentales.
- Asimismo, para apoyar los cambios en materia económica, se crearon la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley General de Deuda Pública y se reformó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda⁶⁹.

En 1981 tuvo un alza del 40% y las exportaciones mexicanas dejaron 13,300 millones de dólares. Al año siguiente el ingreso fue de 15,600 millones. No obstante, López Portillo pidió más préstamos por 45,000 millones de dólares. De esa manera la deuda subió a 65,000 millones de dólares⁷⁰.

En suma, el Estado de bienestar coincide en nuestro país en primera instancia con el cardenismo, pero resurge plenamente en la década de los setenta y principios de los ochenta. Durante estos periodos el Estado interviene activamente en la vida económica y social con el objetivo de cerrar las brechas de desigualdad e inequidad económica y social que trajo consigo el capitalismo imperante y su forma de derecho individual. Sin embargo, el crecimiento desmedido y desordenado del aparato administrativo que junto con el uso irracional del gasto público, trajo severas consecuencias económicas que alentaron a la instauración de un nuevo modelo económico.

⁶⁸ Cfr. Méndez Morales, José S., *Problemas económicos de México*, México, Mc. Graw Hill, 1991, p. 219

⁶⁹ García, *Derecho Ejecutivo*, Op. Cit. p. 124

⁷⁰ Cfr. Borrego E., Salvador, Un posible fin de la crisis, Citado por, Ibidem., p.123

1.2.4 Crisis del Estado de Bienestar

Según Jürgen Habermas, el Estado de bienestar produce una estatización de la sociedad. Trabajo, ingreso y nivel de vida ya no están determinados por el mercado, sino por mecanismos políticos que tienen por objetivo la prevención de los conflictos, la estabilidad del sistema, el reforzamiento de la legitimación del Estado. La voluntad política no se forma aquí por el libre juego de agregados en la sociedad civil; se paraliza porque pasa por mecanismos institucionales que operan como filtro para la selección de las demandas funcionales del sistema. Los partidos, los sindicatos y el gobierno actúan como empresas que ofrecen servicios y prestaciones a cambio de apoyo político. Ello puede conducir a la total dependencia de los individuos y de los grupos pequeños respecto de los aparatos públicos⁷¹.

El Estado social pasó por una severa crisis causada principalmente por:

- La ilusión de alcanzar un crecimiento económico sostenido y garantizar el pleno empleo.
- La crisis fiscal provocada por el excesivo crecimiento del sector estatal
- Su ineficiencia como proveedor de servicios de bienestar, y
- La rigidez en las instituciones y el deterioro en la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por el estado de bienestar⁷².

En México a partir del periodo presidencial de Miguel de la Madrid y sobre todo durante el de Carlos Salinas de Gortari el país opta por la puesta en práctica del Neoliberalismo. Los empresarios argumentaron que la crisis económica era resultante de la mala administración del periodo 1976-1982 y manejaron la tesis de que la misma se originó por el desequilibrio del gasto público y el sector externo, la inflación y el desempleo. El sector empresarial se pronunció por el establecimiento de la llamada “economía social de mercado” y fue el inicio de la implantación del nuevo modelo de Estado⁷³.

⁷¹ Cfr. Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973, pp. 28-79

⁷² Cfr. Gómez, Fröde, Carina, *Introducción a la teoría política*, México, Oxford, 2000. p.61

⁷³ García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit. p. 29

1.3 Concepción Contemporánea de la Democracia

1.3.1 La renovación ideológica del liberalismo

A consecuencia de la guerra de 1914 a 1918 –que para muchos no fue sino un producto de las ambiciones del imperialismo y de las contradicciones internas de un capitalismo desbordado-, y sobre todo, por los efectos devastadores de la crisis económica de 1929, hubo la necesidad de abrir nuevos caminos a la política económica y social, y por consiguiente renovar el liberalismo.

Al respecto Ernesto González Tenorio señala:

*—...sentiendo que las ideologías tradicionales durante la guerra fría y que permitieron la organización de la vida política de los pueblos, dejaron de ser vigentes en gran medida explicada por la incapacidad observada para soportar el impulso dinámico del proceso modernizador. Por lo que, en este escenario de disputa, sólo el liberalismo pudo mantenerse en pie, gracias a su alta propensión de adaptabilidad a las nuevas exigencias del entorno mundial y porque de algún modo también su estructura programática corresponde en gran medida a tales condiciones impuestas por el capitalismo transnacional.*⁷⁴

Es así como el neoliberalismo surge como la renovación de la ideología liberal que permitiría un Estado mínimo, como condición innegable de estabilidad y gobernabilidad política, y alejado del anterior carácter populista⁷⁵. El neoliberalismo, se presenta como una solución a la crisis del Estado de bienestar, donde se plantea con fuerza el retorno al liberalismo primitivo de mercado.

La teoría del neoliberalismo plantea el retorno a la ley de la oferta y la demanda como una ley natural y la expresión de libertad, donde el mercado libre de toda interferencia, actúa como un regulador de las relaciones sociales y económicas:

⁷⁴ González, Tenorio Ernesto, Las ideologías y la praxis de la política en la era de la globalización, en Cortés Guzmán, *Democracia y gobernabilidad...*, Op. Cit. p. 166

⁷⁵ Cfr. Ibidem., p. 117

—La intervención del Estado estaría excluida del proceso económico y se limitaría exclusivamente al mantenimiento de las condiciones sociales y políticas para que puedan realizarse las relaciones de mercado. Para estos autores principios como igualdad, justicia social e incluso democracia, pueden resultar un atentado para la libertad en tanto que la atienden sólo como libertad para concurrir al mercado, como libertad de circulación de la mercancía.”⁷⁶

Por tal motivo, los fundadores de las teorías que dieron fundamento al nuevo liberalismo, en este sentido puramente teórico-racional, fueron Karl Popper, Friederich Hayek e Isaiah Berlín. Como afirma Fernando Vallespín:

—...e todos ellos se ve a la democracia liberal como a su garante institucional más eficaz. En Hayek esta reflexión comienza como reacción al socialismo y comunismo...En Berlín, por su parte, el acercamiento al liberalismo es producto de su familiarización con la historia de las ideas, que como ocurre con otros miembros de su generación como K. Popper, le sirve de cobijo frente a lo que la teoría postmoderna califica como los grandes relatos: las visiones omnicomprendivas y totalizadoras de la realidad social. El escepticismo frente a todo este cuerpo doctrinal es una de las características de este grupo de autores, más inclinados a favorecer una visión del discurso ilustrado que muestre su escepticismo frente a la capacidad de la razón para iluminar la realidad...”⁷⁷

Ya sea como reacción al socialismo y comunismo, o de la cercanía con la historia de las ideas, o como la búsqueda del escepticismo frente a la visión totalizadora del iluminismo que pretendía una comprensión total de la realidad, todas las doctrinas del neoliberalismo tienen como cometido la renovación y vuelta al liberalismo primitivo que permita la libertad de mercado dentro de un marco democrático, dentro de una nueva concepción racional.

⁷⁶ Bustos Ramírez, Juan, *Manual de Derecho penal*, Barcelona, PPU, 1994, pp. 22-23

⁷⁷ Vallespín, Fernando, *Historia de la Teoría política*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 13-14

Razón por la cual se abordarán sus principales aportaciones teóricas a fin de entender la dinámica neoliberal como contexto actual en el que se desenvuelven las democracias modernas.

1.3.2 Características del Estado Neoliberal

1.3.2.1 Karl Popper y Friederich Hayek

Desde el inicio de los años ochenta, señala Ernesto González Tenorio, se ha dado una nueva etapa del proceso histórico mundial definido por dos fenómenos enlazados: la instauración de regímenes formalmente democráticos y la aceptación como dogma de los postulados de libre mercado para los efectos del flujo e intercambio de bienes y servicios bajo la égida del capital transnacional.

De igual manera apunta que ambos fenómenos expresivos de la modernidad global deben su efectividad en gran medida a la filosofía de la *rational choice*, ya que en tanto fundamento “científico” de cálculo individual su lógica supone la concurrencia de “metas colectivas”, esto es, que para los fines particulares de los ciudadanos corresponden en forma simultánea con los grandes objetivos planteados por la sociedad, cuya aspiración máxima es vivir en democracia (como régimen de libertad) y con libertad económica⁷⁸.

Bajo esta filosofía se desarrollaron las ideas que dan fundamento al neoliberalismo:

—El sistema económico neoliberal, hoy dominante en nuestro mundo occidental, presupone una concepción de la ciencia, del ser humano, de la sociedad, y de la política funcionales a la realización de una sociedad regida por las pautas económicas características de dicho sistema, valor máximo a alcanzar. Éste presupone pues, una filosofía valorativamente neutra, que tiene como uno de sus componentes más importantes una muy particular concepción de la ciencia.”⁷⁹

⁷⁸ González Tenorio, Ernesto, en Cortés Guzmán, *Democracia y gobernabilidad...*, Op. Cit. p. 116

⁷⁹ Ricardo J. Gómez, *Neoliberalismo y Seudociencia*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 1995. p. 9

La tesis teórica que Karl Popper⁸⁰ sostiene conjuntamente con F. Hayek⁸¹ apunta al esclarecimiento y la reivindicación de la actitud auténticamente racional. Friederich Hayek concibe la realidad social dentro de una perspectiva interdisciplinaria, su pensamiento abarca desde las consideraciones económicas hasta aquellas que se inclinan a la teoría política. Lo anterior queda definido en su libro “Camino de servidumbre” de 1944, donde realiza una enérgica defensa de la economía de mercado y de los presupuestos básicos del liberalismo clásico, pero sobre todo, por su crítica de la planificación económica⁸².

Fernando Vallespín establece que Hayek busca derrotar las concepciones filosófico-políticas convencionales que se apoyan en el racionalismo ilustrado⁸³. Para ello introduce una concepción restringida de la racionalidad que remite a la importancia que poseen las reglas sociales en la acción humana, y así mismo, presentar las bases de una sociedad bien ordenada y dirigida a preservar el mayor grado de libertad y a satisfacer el mayor número de intereses individuales y sociales. También elabora una teoría constitucional que se limita a erigir los cimientos del edificio del Estado. Al respecto, Fernando Vallespín apunta citando

⁸⁰Los principales argumentos teóricos del autor versan sobre los siguientes aspectos:

1) Son racionales las elecciones, conocimientos, teorías, métodos y objetivos que hagan uso de correcta argumentación deductiva; 2) La consecución de objetivos racionales están vinculados excluyentemente a valores epistémicos, entre los cuales la verdad objetiva es siempre considerada como el valor supremo; 3) El objetivo alcanzable es el incremento del grado de verosimilitud mediante el uso del método científico o método crítico, éste es el único modo legítimo de progreso; 4) Para establecer la racionalidad científica de una decisión, experimento, teoría etc., se excluye de los objetivos alcanzables, todos los objetivos prácticos; 5) Los factores determinantes para arribar a decisiones racionales en la actividad científica, han de ser exclusivamente epistémicos y ellos han de reducirse a factores internos. El método crítico excluye las conjeturas metafísicas, y por supuesto también a los principios éticos, o a todo enunciado que tenga que ver con el uso y/o elucidación de valores; 6) La racionalidad científica deja *ex profeso* de lado el contexto histórico-social y se la imputa como modelo para determinar la racionalidad o irracionalidad de decisiones, métodos etc., de científicos, tanto pasados como contemporáneos, y 7) A partir de 1970 propone una nueva versión de la objetividad científica, suponiendo la distinción entre tres mundos en donde la objetividad de la ciencia queda garantizada, por la objetividad del *mundo* al que pertenecen los contenidos de las hipótesis y teorías, para evitar las dificultades de la versión anterior. Braceras, L. Diana, Legitimización científica del neoliberalismo, <http://www.cancerteam.com.ar>, agosto 5, 2010.

⁸¹ Friederich Hayek es representante de la tradición liberal anglosajona, ya que se nombra heredero de D. Hume y Adam Smith, se vale de ellos para señalar las distorsiones sobre el constructivismo racionalista. Cfr. Vallespín Fernando, *Historia de la...*, Op. Cit., pp. 15-18

⁸² *Ibidem.*, p. 16

⁸³ En este sentido, nos menciona Fernando Vallespín, Hayek recuerda a un liberalismo añejo, pero los distintos compases han sido combinados teniendo en cuenta la experiencia histórica y la evolución intelectual de los últimos siglos. *Ibidem.*, p 17

a Galeotti: —...orden social espontáneo de Hayek desemboca en un tipo ideal de organización social desarrollado en torno a un mercado libre competitivo.”⁸⁴

1.3.2.2 Isaiah Berlín

Isaiah Berlín, por su parte, concibe la racionalidad ilimitada del hombre como principal elemento de su naturaleza⁸⁵.

Los pilares en los que apoya su teoría política es su visión de la naturaleza humana, de la historia y su defensa del pluralismo valorativo. Para Berlín la naturaleza humana se define en torno a la concepción de que el hombre es un ser creativo que se dirige a sí mismo, y que por ende es capaz de elegir sus propios fines. Se trata entonces, de una visión del hombre como ser autónomo capaz de transformarse a sí mismo, pero desligada de cualquier idea de autorrealización racional, que, para Berlín, inevitablemente degenera en la conclusión de que sólo hay un modo correcto de vivir y, por tanto, conduce al paternalismo y al despotismo⁸⁶. En este sentido, los seres humanos serían agentes individuales, dotados de una racionalidad minimalista⁸⁷ y cuya característica universal es esa capacidad para formular sus propias metas, lo que incorpora inevitablemente la exigencia de libertad de elección. Estos presupuestos filosóficos, aparecen detrás de la concepción y análisis político de Berlín. Fernando Vallespín sintetiza este pensamiento político en tres apartados: la libertad política, el nacionalismo, y su defensa de la sociedad liberal.

⁸⁴ Ibidem., p. 18

⁸⁵ El contexto que contribuye a la formación de la visión que Isaiah Berlín tiene sobre la realidad del siglo XX son los comienzos de la Revolución Rusa, la Unión Soviética al término de la segunda Guerra Mundial bajo el gobierno de Stalin, el descubrimiento de los campos de exterminio nazis, los movimientos nacionalistas que se extendieron por todo el Tercer Mundo y finalmente, la división del mundo en dos bloques ideológicos durante el periodo de la Guerra Fría. Todo ello analizado y vivido desde una óptica que él mismo caracteriza de liberal y progresista y que a su vez se vio modelada por dichos acontecimientos. Cfr. Ibidem., p. 56

⁸⁶ Ibidem., p. 59

⁸⁷ Racionalidad minimalista quiere decir que un agente o individuo tiene razones para hacer lo que hace en función de la capacidad de establecer él mismo sus propios objetivos. Cfr. Idem

La libertad política

Isaiah Berlín aborda la libertad desde dos acepciones del concepto, la libertad negativa y la libertad positiva, ambas ubicadas dentro de la tradición liberal. La libertad política, define Berlín, no es como la libertad de decisión, intrínseca a la idea del ser humano, es algo que se ha desarrollado en la Historia. El sentido negativo de libertad podría ser descrito, como “ser libre de”. Disponer de un ámbito libre de intervenciones externas, en el que uno sea su propio dueño⁸⁸. El positivo por el contrario, sería “ser libre para algo” y deriva del deseo de autonomía: “quiero que mi vida y mis decisiones dependan de mí mismo y para ello necesito participar en el proceso por el que han de ser controladas”; es decir, la libertad que consiste en hacer que otros hombres no me impidan decidir⁸⁹.

Berlín defiende el sentido negativo de la libertad, afirmando que el sentido positivo ha servido de fundamento principalmente a los regímenes autoritarios. Además de ello considera otro argumento para la defensa del sentido negativo de libertad que es el enfrentamiento que existe entre la libertad individual y el autogobierno colectivo, identificados respectivamente, con la libertad negativa y positiva y que acaba siendo una oposición entre el ámbito de vida privado mínimo, en el que el hombre no puede ceder sin ofender a la esencia de su naturaleza humana y la esfera pública, el gobierno político. De ahí la insistencia de Berlín en mostrar que la conexión que hay entre la democracia y la libertad individual es mucho más débil de lo que les parece a los defensores de ambas. La democracia, en este sentido, puede ser opresora de los individuos y por ello los liberales propugnaron el establecimiento de unas fronteras que nadie pudiese cruzar, ni siquiera una asamblea popular⁹⁰; que en este caso sería la constitución el principal mecanismo de formalización de las democracias liberales.

Es así que, desde la visión de Berlín, mientras que la libertad negativa es precisamente garantía de la existencia de esa libertad de elección, la positiva,

⁸⁸ Es según Berlín éste es concebido por los filósofos ingleses del XVII que defendieron la creación de una esfera de libertad personal que debería quedar fuera del alcance del control social, pues si no, ofendería a la esencia de la naturaleza humana. Ibidem p. 68

⁸⁹ Ibidem. pp. 58-59

⁹⁰ Ibidem. p. 71

debido a ese elemento racionalista que incorpora, conduce inevitablemente a su supresión⁹¹.

Nacionalismo

Berlín enfatizó el nacionalismo como una de las ideologías más poderosas del Siglo XX. La importancia clave, afirma el autor, se debió al potencial movilizador que el nacionalismo estaba tendiendo durante este siglo. Lo anterior resulta más claro si atendemos a la siguiente afirmación de Berlín:

—No quiero dejar de creer que no es un sueño utópico un mundo que es un manto multicolor razonablemente pacífico, cada una de cuyas partes desarrolla su propia identidad cultural distintiva y es tolerante con las otras.⁹²

Dicha afirmación abarca la idea del nacionalismo imperante en aquel siglo, donde la pluralidad y la heterogeneidad sobre todo, en el contexto neoliberal son ineludibles.

Defensa de la sociedad liberal.

Precisamente desde esta posición pluralista Berlín nos sugiere la directriz de lo que sería una buena sociedad; afirmando que se necesita un sistema que permita perseguir diferentes valores pero que a la vez atenúe los conflictos más graves que el choque de éstos pueda generar, evitando las decisiones agónicas.⁹³. Esto quiere decir, puntualiza Vallespín, que para él el único tipo de organización que puede garantizar tal situación es la sociedad liberal pluralista en la que esta clase de escenarios límite se soluciona necesariamente mediante el compromiso. Al mismo tiempo Berlín afirma que este tipo de sociedad es compatible con un sistema económico capitalista, ya que hay más libertad en él, más variedad y más autoexpresión, y que además la forma de gobierno más adecuada sería una democracia pluralista que exija la consulta y el compromiso y reconozca las exigencias y derechos de individuos y grupos.

⁹¹ Ibidem p. 72

⁹² Ibidem p. 75

⁹³ Idem

Esto mismo coincide con la postura de Roberth Dahl quien en su trabajo sobre Poliarquía, define a la democracia bajo estos mismos supuestos, lo que posteriormente será abordado.

Berlín establece: “...*el ser civilizado significa que se debe estar preparado para permitir los cambios sin que esto impida la dedicación total a los ideales que uno acepta mientras siga creyendo en ellos.*”⁹⁴

Esto es que la renovación del liberalismo ha permitido la supervivencia de la ideología, y por supuesto ha reafirmado su capacidad de adaptarse a los cambios históricos que han sido necesarios.

Finalmente los principios teóricos señalados: la racionalidad crítica de Popper, el individualismo y la defensa del libre mercado de Hayek, y la defensa, también, de la sociedad liberal de Berlín; permiten caracterizar al modelo neoliberal, entendiendo que el neoliberalismo surge como la reforma del liberalismo, y que sin embargo, retoma sus principios esenciales y que buscan dar sustento ideológico a dicho modelo y a sus ideas concretadas en las políticas económicas recomendadas:

- Políticas monetarias restrictivas. Consiste en aumentar las tasas de interés o reducir la oferta de dinero. Con ello se disminuye la inflación y se reduce el riesgo de una devaluación. No obstante con ello se inhibe el crecimiento económico, ya que se disminuye el flujo de exportaciones y se perpetúa el nivel de deuda interna y externa denominada en monedas extranjeras. Así mismo, se evitan los llamados ciclos del mercado.
- Políticas fiscales restrictivas: Aumentar los impuestos sobre el consumo y reducir los impuestos sobre la producción y la renta; eliminar regímenes especiales; disminuir el gasto público. Con ello se supone que se incentiva la inversión, se sanean las finanzas públicas y se fortalece la efectividad del Estado. No obstante, no se distingue entre los niveles de ingreso de los contribuyentes, donde unos pueden pagar más impuestos que otros, y se grava a las mayorías mientras que se exime a las minorías, deprimiéndose así la demanda, si bien se busca apoyar la oferta, buscando el bienestar de

⁹⁴ Ibidem. p. 76

toda la sociedad. Tampoco se reconoce que el gasto público es necesario, tanto para el crecimiento como para el desarrollo (comparar históricamente ejemplos de países industrializados); para la protección de sectores vulnerables de la economía y la población; y para la estabilidad social y económica en general.

- Liberalización: Tanto la liberalización para el comercio como para las inversiones se supone que incentivan tanto el crecimiento como la distribución de la riqueza, al permitir: 1) una participación más amplia de agentes en el mercado (sin monopolios u oligopolios); 2) la generación de economías de escala (mayor productividad); 3) el aprovechamiento de ventajas competitivas relativas (mano de obra barata, por ejemplo); 4) el abaratamiento de bienes y servicios (al reducirse costos de transportación y del proteccionismo), y 5) el aumento en los niveles de consumo y el bienestar derivado de ello (en general aumento de la oferta y la demanda en un contexto de «libre» mercado, con situaciones de equilibrio y utilidades marginales).
- Privatización: Se considera que los agentes privados tienden a ser más productivos y eficientes que los públicos y que el Estado debe adelgazarse para ser más eficiente y permitir que el sector privado sea el encargado de la generación de riqueza.
- Desregulación: Se considera que demasiadas reglas y leyes inhiben la actividad económica y que su reducción a un mínimo necesario (sobre todo la garantía del régimen de propiedad y de la seguridad) propician un mayor dinamismo de los agentes económicos⁹⁵.

Por último, es posible establecer que el neoliberalismo afirma esencialmente que la mejor manera de alcanzar la distribución de la riqueza y el bienestar de los individuos es mediante un crecimiento total de la producción, que por su propia dinámica permea al total de los integrantes de la sociedad, sin olvidar que como liberales en esencia promueven mediante el beneficio individual a fin de alcanzar el supuesto beneficio de toda la sociedad.

⁹⁵ Gómez Fröde, Carina, *Introducción a la teoría política*, México, Oxford, 2000, p. 61

1.3.3 La Democracia en el Estado Neoliberal

A partir de la posición y defensa pluralista del ideólogo neoliberal Isaiah Berlín, la cual plantea la línea sobre la que se puede edificar una buena sociedad donde se persigan diferentes valores y que éstos aminoren los disensos más graves que se deriven de ello, se considera que el único tipo de organización que puede garantizar dicho aspecto es una sociedad liberal pluralista, es decir la democrática, la cual es compatible solamente con un sistema económico capitalista, dado que existe más libertad en ella.

En este sentido, sobre la inminente relación que existe entre el régimen democrático y la política económica neoliberal, Norbert Bilbery señala que los gobiernos como los partidos políticos no pueden prescindir de este sistema económico, tanto para la confección de sus presupuestos como para la financiación de las campañas electorales respectivamente. Y termina afirmando: —*Si la democracia real está aún lejos del ideal, se debe hoy, en gran parte, al freno interpuesto por los intereses productivos y financieros del capitalismo*⁹⁶

Es evidente, pues, que la democracia en el sistema económico neoliberal se circunscribe a una relación estrecha y hasta de dependencia, donde los valores fundamentales de la misma juegan un papel esencial en el desarrollo de las políticas económicas de este sistema. Por otra parte, el Estado constitucional, como herencia de la ideología liberal ha permitido que el reconocimiento jurídico de los derechos del hombre (como el de la propiedad) desempeñe una función fundamental en el momento en que principios como la libertad y la igualdad jurídicas no representen un obstáculo para su defensa, lo que deriva en que los grandes monopolios neoliberales cooperen en los altos niveles de desigualdad económica y social. Tal es el panorama de la democracia en el Estado neoliberal, el Estado que actualmente impera.

⁹⁶ Bilbery, Norbert, *Democracia para la diversidad*, Barcelona España, Ariel, 1999, p. 59

1.3.4 El Estado Neoliberal en México

El Estado mexicano conserva del Estado liberal la estructura constitucional clásica (1917), por las garantías individuales, los principios de representación política y de división de poderes, la precisión de las funciones de cada uno de ellos y la función autorreguladora en defensa de las primeras, propia del amparo⁹⁷.

Los diferentes tipos metódicos de Estado aparecen con claridad en la evolución política de nuestro país, aunque no coinciden con las épocas en que éstos se presentan en el resto del mundo.

A partir de Miguel de la Madrid y sobre todo de Carlos Salinas de Gortari, México asiste a la puesta en práctica del neoliberalismo. Los empresarios argumentaron que la crisis económica era resultante de la mala administración del periodo 1976-1982 y manejaron la tesis de que la misma se originó por el desequilibrio del gasto público y el sector externo, la inflación y el desempleo. El sector empresarial se pronunció por el establecimiento de la llamada “economía social de mercado” y fue el inicio de la implantación del nuevo modelo de Estado.

Al respecto, Leticia García nos señala:

*“Nuestra identidad nacional y nuestros valores emanados a lo largo de la historia entran en crisis, y se transforman en función de un modelo que alcanza todos los ámbitos, a tal grado que para poder afianzarlo se reformó nuestra Carta Magna en varios aspectos para sentar las bases del cambio que hoy en día estamos viviendo.”*⁹⁸

Y además añade que en América Latina, la nueva orientación del capitalismo hacia el proyecto neoliberal se acentuó primeramente en los países del Cono Sur, y posteriormente en México con el Tratado de Libre Comercio, pero en ambos casos el retorno a las instituciones del mercado libre alcanzó la categoría de política económica dominante⁹⁹.

⁹⁷ García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit., p. 29

⁹⁸ Idem

⁹⁹ Idem.

Históricamente se ha manejado la idea de que la dependencia de México respecto de Estados Unidos es la situación que ha condicionado su avance material y cultural al desarrollo. Este estancamiento o retroceso en el juego democracia-dependencia ha sido patente a partir de la política seguida durante los últimos 19 años, concretamente a partir de Miguel de la Madrid (1982-1988) y hasta la actualidad, donde la capitalización nacional se ha transformado en la capitalización de élites locales y extranjeras, y la independencia en dependencia por el regulamiento del presente al pasado porfiriano.”¹⁰⁰

En este sentido, la democracia en México es un proceso impulsado y dirigido desde los centros de poder financiero, que se ha ido profundizando desde 1982 y que el actual presidente asume que tiene la misión histórica de culminar conforme a las expectativas de Washington¹⁰¹.

De esta manera se ha desarrollado en México el modelo neoliberal, donde el Estado ha implementado las medidas económicas que ya se puntualizaron, y que delimitan el contexto en el cual se desarrolla el fenómeno que se analiza en la presente investigación.

1.4 Los partidos políticos como depositarios de la Democracia

1.4.1 Origen, definición y características de los partidos políticos

Los partidos políticos se han originado como organizaciones que tienen como finalidad la representación de los intereses ciudadanos, en cumplir y hacer cumplir sus propuestas, y sus características se apegan a ésta su razón de ser. Su origen y evolución han ocurrido al paralelo de la sociedad misma, en donde, la libertad es el elemento fundamental para su desarrollo¹⁰². Por ello, su surgimiento, ocurre también, al paralelo de la democracia representativa y del Estado constitucional determinados por la ideología liberal.

¹⁰⁰ Cfr. Ibidem., p. 30

¹⁰¹ Idem

¹⁰² Reveles Vázquez, Francisco, *Apuntes teóricos sobre los partidos políticos*, México, UNAM, 2002, p. 15*

En virtud de lo anterior, el reconocimiento de de los partidos políticos como una de las principales instituciones de la democracia, es preponderante.

Definición de partido político

Establecer una definición de lo que es un partido político, no es tarea fácil, ya que involucra atender a las diversas transformaciones y desarrollo de las ideas y prácticas políticas; sin embargo resulta útil hacer referencia, en primera instancia, a su acepción etimológica y a partir de ello entender el término de partido político y su importancia en la vida democrática de un determinado sistema político.

Giovanni Sartori nos refiere que acababa de iniciarse la segunda mitad del siglo XVIII cuando Voltaire afirmó concisamente en la *Encyclopédie*: “*El término partido no es, en sí mismo, odioso; el término facción siempre lo es*”¹⁰³. A partir de esta somera diferenciación entre partido y facción¹⁰⁴, Sartori inicia su estudio sobre los partidos políticos.

El autor precisa que el término partido en su acepción etimológica, se deriva del latín, del verbo *partire*, que significa dividir. Sin embargo, esta palabra no entra en forma significativa dentro del vocabulario de la política, sino hasta el siglo XVII¹⁰⁵.

Por otro lado, establece que, cuando la palabra *parte* se convierte en partido, se dispone de un término que se somete a dos significados semánticos opuestos: por una parte, de la derivación de *partire* que significa dividir, y por el otro el significado que se asocia con participar y, en consecuencia con compartir. Este segundo significado semántico se deriva del proceso de desarrollo del pluralismo político de las sociedades desde el siglo XVII.

¹⁰³ Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, España, Editorial Alianza, 1980, p. 19

¹⁰⁴ Sartori afirma: “La facción fue desde la época romana hasta el siglo XIX un término que se utilizó de manera despectiva. Una facción era un partido sedicioso dentro de un Estado; por tanto, el término de partido era aplicable a las facciones que no eran sediciosas. Bajo estas premisas facción se aplica a un grupo concreto mientras que el partido constituye una partición analítica, una imagen mental, en lugar de una identidad concreta.”. *Ibidem.*, p 22

¹⁰⁵ *Ibidem.*, p. 20

En este sentido, Sartori afirma que los partidos son correlativos con y dependen del liberalismo. En este marco y en un sentido estrictamente teórico, los partidos políticos han asumido un papel pura y exclusivamente “representativo”, dado que éste es su fin en sí mismo.

El partido, visto ya como un cuerpo u organización dentro del gobierno, es definido por Edmund Burke, como:

—...*uncuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo. Los fines requieren medios y los partidos son los medios adecuados para permitir a esos hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado*”.¹⁰⁶

En relación a ello, Norberto Bobbio considera que los partidos políticos se consideran como verdaderas organizaciones que surgen cuando el sistema político ha alcanzado un cierto grado de autonomía estructural y de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado un procedimiento de formación de las decisiones, en la que participan varias partes del sistema y por otro lado, que entre estas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en el que se reconoce al pueblo el derecho de participar en la gestión de partidos políticos y que con este fin se organizan y actúan¹⁰⁷.

Norberto Bobbio citando a Max Weber señala que el partido político es una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea este objetivo, como la realización de un programa que tiene finalidades materiales, ideales o personales, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces o sino tendiente a todos estos fines conjuntamente¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Boston, *The Works of Edmund Burke*, pp. 425-426, citado por Sartori, *Ibidem.*, p. 29

¹⁰⁷ Bobbio, *Diccionario de...*, Op. Cit. p. 1183

¹⁰⁸ *Idem.*

Concretamente para Giovanni Sartori los partidos políticos se llegaron a desarrollar más como una cuestión práctica que teórica y por ello aborda su estudio desde tres premisas, las que a su vez señalan características distintivas de los partidos políticos:

1. Los partidos no son facciones. Los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes. Los partidos vinculan al pueblo un gobierno, cosa que no hacen las facciones.
2. Un partido es parte de un todo. Un todo se puede concebir monolítica u orgánicamente. Si se concibe la comunidad política como un todo pluralista: un todo en partes, y resultado de la interacción de sus partes.
3. Los partidos son conductos de expresión. Los partidos que son partes han encontrado su razón de ser fundamental y su papel es irremplazable en el desempeño del gobierno representativo y que responde¹⁰⁹.

Origen de los partidos políticos

Como se señaló en un inicio Giovanni Sartori establece que el término “partido” empezó a utilizarse, sustituyendo gradualmente al término derogatorio de “facción” al aceptarse que el partido no era necesariamente un mal. Dentro del proceso de tránsito de la palabra *parte* a partidos, se debía concebir al partido como un término objetivo, esto es, como un nombre concreto que señalara una entidad o una agencia concreta, por supuesto distinguible de una facción.

Esta transición de *parte* a partidos se ilustra a través de tres autores que Sartori analiza:

¹⁰⁹ Sartori, *Sistemas de...*, Op. Cit., p.53

Bolingbroke 1738	Hume 1742	Burke 1770
Postura: En contra de los partidos.	Postura: Acepta los partidos como una consecuencia desagradable, como una condición del gobierno libre.	Postura: Los partidos son, al mismo tiempo, respetables e instrumentos del gobierno libre.
<p>Su posición se resume en lo siguiente: “el gobierno de un partido debe siempre terminar en el gobierno de una facción. Los partidos son un mal político y las facciones son los peores de todos los partidos”¹¹⁰.</p> <p>Según este autor existe una diferencia real entre ambos conceptos de entre todos los partidos nacionales del siglo XVII. El autor señala que el partido del país debe formarse con arreglo a principios de interés común y no personales como las facciones, y pese a que maneja ambos términos como sinónimos aquí establece una diferencia.</p> <p>Para Bolingbroke el partido del país es aunque sea sólo para situaciones de urgencia una necesidad: una necesidad en pro de una buena causa, es decir, que reconoce que hay partidos que se deben tener, pero se trata sólo de partidos que combaten a los enemigos de la constitución (contra la facción de una corte).</p>	<p>Para este autor las facciones subvierten al gobierno, dejan impotentes a las leyes y engendran las más feroces animosidades entre los hombres de la misma nación. En cuanto a los partidos es más flexible, pues reconoce que: “quizá no sea viable abolir todas las distinciones de partidos, y quizá no sea ni siquiera deseable en un gobierno libre”¹¹¹. Hume deseaba al igual que Bolingbroke terminar con las distinciones partidistas en las que se mantiene ideas opuestas acerca de los aspectos fundamentales del gobierno.</p> <p>Hume establece una tipología del partidismo: 1) personales y 2) reales. En la cual los reales son las facciones y los personales son los partidos fundados sobre alguna diferencia verdadera de sentimiento o interés.</p>	<p>Para Burke partido no es sólo un medio respetable, sino un <i>partido</i> con todo lo que diferencia de una <i>parte</i>, esto es, un organismo concreto. A partir de ello las facciones y los partidos están diferenciados al menos en definición: “esta generosa ambición de poder... (la del partido) se distinguirá fácilmente de la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos (de las facciones)”¹¹².</p>

Es relevante destacar que durante este proceso se presenta el pluralismo político, mismo que Sartori define como un eje paralelo a la formación de las democracias representativas, dando origen así a los partidos políticos como instrumento de representación social:

¹¹⁰ Carey and Hart, *The Works of Lord Bolingbroke*, p. 401. citado por Sartori, *Ibidem*. p. 24

¹¹¹ *Ibidem*. p. 26

¹¹² Análisis de la tesis a partir de Sartori, *Partidos y Sistemas de...*, Op. Cit., pp. 23-35

“los partidos llegaron a verse aceptados... al comprenderse que la diversidad y el disenso no son necesariamente incompatibles ni perturbadores con el orden político... Y esto equivale a decir que, idealmente, los partidos y el pluralismo se originan en el mismo sistema de creencias y en el mismo acto de fe.”¹¹³

En virtud de ello, se establecen diferentes posturas teóricas que consideran al pluralismo como el elemento común para la formación de los partidos. Tales líneas teóricas son analizadas por Francisco Reveles:

Duverger	Panbianco	Lipset y Rokkan	Massari
<p>Para este autor los partidos se originaron de dos diferentes maneras; una con base en el parlamento y otra fuera de él. Ambos tipos de origen dieron lugar en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partidos de cuadros: nación con base en comités de notables que requerían de una organización mínima, partidos electorales, con actividad intermitente y escasa participación de los ciudadanos en general. • Partidos de masas: sus metas no eran electorales, buscaban concretar sus ideales, estaban orientados al adoctrinamiento político y a la militancia activa, con recursos provenientes de los militantes, buscaban integrar a un gran número de ciudadanos. 	<p>Los factores esenciales según el autor, para entender el proceso de formación de un partido son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modo de construcción • Fuente de legitimación de los líderes • Tipo de liderazgo 	<p>Su propuesta de análisis de los orígenes de los partidos se basa en las fracturas políticas. Los partidos son: organizaciones con un sustento social que sirve para la movilización y la canalización de los conflictos. Hablan de cuatro líneas de división críticas.</p> <p>-Resultado de la revolución nacional: *Conflicto entre cultura central-poblaciones sometidas. *Entre Estado-nación.</p> <p>-Resultado de la revolución nacional: *Entre intereses terratenientes y empresarios industriales. *Entre propietarios y obreros.</p>	<p>Señala que los partidos nacieron con base en:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Un líder carismático *Como partido-movimiento <p>Plantea dos modos de formación de partidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Los que nacen como escisión de un partido previo (neofascistas, populistas y de nueva derecha). *Los que se integran con la fusión entre varios (los partidos de movimiento).¹¹⁴

¹¹³ Ibidem. p. 35

¹¹⁴ Análisis de la tesis a partir de Reveles Vázquez, Francisco, *Apuntes teóricos...*, Op. Cit., pp. 24-28

Tales líneas de pensamiento se circunscriben al pluralismo político, pero en condiciones históricas e ideológicas propias del inicio del siglo XX. Sin embargo, que retratan muy bien la idea de pluralidad que da origen a los partidos políticos como organizaciones representativas.

En este sentido, Francisco Reveles nos refiere que los partidos políticos se conforman de acuerdo a tres criterios:

- 1) Por el tamaño de la organización formal y la amplitud de funciones que realiza.
- 2) Si el partido es tolerante y pluralista o si cuenta con una estrategia protohegemónica; y
- 3) Si se caracteriza por adoptar y pugnar por compromisos programáticos o ideológicos.

A continuación se presenta un cuadro que atiende a los tres criterios citados. Asimismo, muestra una tipología de los partidos políticos que a su vez refleja su evolución como instrumentos de representación. Por lo que, cabe señalar que las características de los partidos electorales son aquellas que más se acercan a lo que hoy reconocemos como partido político.

Partidos elitistas	Partidos de masas	Partidos étnicos	Partidos electorales	Partidos de movimiento
<p>Cuentan con una estructura mínima basada en elites de una área geográfica específica; el tipo de autoridad determina dos especies:</p> <p>*Partido de notables. Equivale al partido de cuadros de Duverger.</p> <p>*Partido clientelista: de estructura débil, no sustenta una ideología coordinada en campañas</p>	<p>Se dividen en tres:</p> <p>1) Partidos socialistas: tiene como objetivo reemplazar el sistema democrático.</p> <p>2) Partidos nacionalistas: asumen varias formas. Tienen bases amplias, estructuras grandes y alianzas con grupos secundarios. Existe la identificación de los ciudadanos con el proyecto</p>	<p>Son semejantes a los partidos de masas en cuanto a su estructura; la diferencia radica en que su fin último es promover los intereses del grupo étnico. Su fin es asegurar los beneficios políticos, culturales y materiales, así como la protección para el grupo étnico. Aquí se distinguen los</p>	<p>El partido programático:</p> <p>*Débilmente organizado.</p> <p>*Se centra en las campañas electorales.</p> <p>*Ideología inherente y consistente. Este es el tipo ideal de partido atrapa todo. Puede distinguirse también el partido personalista que es el electoral puro.</p>	<p>Se dividen en dos clases:</p> <p>*Los de izquierda libertaria es postmaterialista en sus actitudes y en su acción en el ambiente político. Rechazan el predominio de temas económicos se caracterizan por un consenso negativo.</p> <p>*Extrema derecha. Buscan</p>

electorales de notables, relaciones basadas en intercambio de servicios y obligaciones.	nacionalista. 3) Partidos religiosos: éstos son los demócratas cristianos que se distinguen por fuerte carga ideológica.	partidos congreso (confederación de partidos étnicos), cuyo objetivo es ganar cargos en el gobierno y la distribución de beneficios de manera proporcional.	*Su papel principal es servir como vehículo para que su líder gane una elección y ejerza el poder.	prevalencia del orden, la tradición, identidad y seguridad. Atacan al Estado por su intervención en la economía y políticas de bienestar social. ¹¹⁵
---	---	---	--	---

Finalmente, los fines y funciones de los partidos políticos son puntualizados por Francisco Reveles:

Fines de los partidos políticos	Funciones de los partidos
1) Cumplir y hacer cumplir sus propuestas en la sociedad donde actúan. 2) Aplicar el ejercicio del poder que es realizable mediante la conquista del gobierno, con el respaldo de los individuos en calidad de electores. 3) Socializar una propuesta alternativa a la vigente o a la de otras agrupaciones.	1) Ser instrumento de representación de intereses. 2) Funcionar como ejecutor, opositor (como partido crítico, de apoyo o intermediario, o como instrumento de control) y gestor de los intereses de un sector de la sociedad. ¹¹⁶

Finalmente, puede definirse a un partido político como una organización que representa, promueve y gestiona los intereses sociales ya sea como ejecutor o como opositor del poder público. Como ejecutor la organización cuenta con el respaldo de los ciudadanos en su calidad de electores.

En la democracia liberal, los partidos políticos son un instrumento de promoción de la participación ciudadana en la vida política nacional. Por lo que, es evidente que los partidos políticos, se originan y desarrollan en torno a la organización y representación de los intereses del conjunto social, base fundamental de la democracia representativa.

¹¹⁵ Análisis de la tesis a partir de Reveles, Vázquez, *Apuntes teóricos...*, Op. Cit., pp. 29-38

¹¹⁶ Análisis de la tesis a partir de Reveles Vázquez, *Ibidem.*, pp. 16-19

1.4.2 La Democracia como procedimiento exclusivamente electoral

En la ideología liberal se sientan las bases de la democracia representativa como forma de gobierno en la que: —*...als deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella sino por personas elegidas para este fin...*¹¹⁷

Por su parte, Francisco Reveles citando a Sartori, define a la democracia representativa, como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen¹¹⁸.

En este sentido, en la democracia representativa los procesos electorales constituyen una parte fundamental, dado que la importancia del voto de cada ciudadano es trascendental no por su valor en sí mismo, sino porque es sumado al de los demás¹¹⁹.

Por su parte David Held, afirma que en la arena de la política, la democracia liberal se distingue por la introducción de un conjunto de reglas e instituciones necesarias para su funcionamiento, sin algunas de ellas, la democracia liberal no podría existir¹²⁰. Estas reglas e instituciones son las que Robert Dahl determina a partir de su definición de gobierno democrático; que es aquel que se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Las reglas son:

1. Formular sus preferencias.
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias¹²¹.

¹¹⁷ Sartori, *Teoría de*, Op. Cit., p.150

¹¹⁸ Reveles Vázquez, *Apuntes teóricos...*, Op. Cit., p. 87

¹¹⁹ Cfr. Idem

¹²⁰ Held, David, *La democracia y...*, Op. Cit. p. 74

¹²¹ Dahl, Robert, *La poliarquía*, México DF. Rei, 1993, pp. 13-14

Estas tres condiciones para Robert Dahl, en lo que al ámbito político se refiere, son fundamentales. Sin embargo, reconoce que no suficientes para la existencia de una democracia auténtica.

Para que dichas condiciones se den entre el gran número de habitantes de que constan la mayoría de los Estados nacionales actuales¹²², las instituciones sociales de estos países deben garantizar, cuando menos, las cláusulas siguientes:

1. Libertad de asociación
2. Libertad de expresión
3. Libertad de voto
4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo
5. Diversidad de fuentes de información
6. Elegibilidad para la cosa pública
7. Elecciones libres e imparciales
8. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos
9. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias¹²³.

Con base en lo anterior, el autor, considera dos dimensiones teóricas:

- 1) La primera dimensión contempla la amplitud con que se facilita la oposición: el debate público o la lucha política¹²⁴.
- 2) La segunda considera el número de personas capacitadas para participar en el control y discusión de la política del gobierno, de acuerdo con su capacidad de representación.

¹²² Al respecto David Held nos señala: que en la concepción del Estado-nación, hay dos nociones del Estado moderno... la noción del Estado moderno como un sistema de poder circunscrito que impone una serie de controles y mecanismos regulatorios tanto a gobernantes como a gobernados, y la noción del Estado moderno como una comunidad política democrática en que los gobernantes son representantes de los ciudadanos y responsables ante ellos." En este sentido, afirma que la forma dominante del Estado moderno es el Estado nación democrático liberal. Held, David, Op. Cit., p.72.

¹²³ Dahl, Robert, *La...*, Op. Cit. p. 15

¹²⁴ Dahl manifiesta que estos términos son utilizados indistintamente para referirse a esta dimensión. Cfr. Dahl, *Ibidem*. p. 14

Así, señala el autor, el derecho a votar en elecciones libres e imparciales reúne las dos dimensiones. Cuando un régimen garantiza este derecho a algunos de sus ciudadanos, se abre a un debate público más amplio. Bajo dicho razonamiento, un régimen será tanto más representativo cuanto mayor sea el número de ciudadanos que gocen de este derecho.

Desde la perspectiva de Robert Dahl, se puede definir a una “democracia”, con la única condición de que esta garantice la libre expresión de las preferencias políticas, para lo cual son necesarias las elecciones libres e imparciales que reúne las dos dimensiones mencionadas. Y pese a que, el autor aclara que la democracia comprende más dimensiones que las expresadas, a su parecer no hay en realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado, y prefiere llamar poliarquías¹²⁵ a los sistemas actuales más próximos a ambas dimensiones (la representación y el debate público). Atendiendo a lo anterior la idea de una “democracia” como una forma de gobierno puramente electoral en nuestros días, no es equivocada, y en este sentido los partidos políticos ocupan un lugar preponderante. Ya que, como señala Francisco Reveles, las luchas por la ciudadanía y la democracia estuvieron guiadas por la anticipación de un orden político que no moldeara ni restringiera arbitrariamente las elecciones de los individuos y los grupos. La búsqueda de este orden es la búsqueda de un mayor grado de autonomía, del enriquecimiento de la materia de la ciudadanía y de un aumento de la cantidad de individuos con el status de la autonomía. Por lo que el interés de la democracia despierta en todos los individuos por igual sea protegido, las personas requieren igual capacidad para actuar dentro de las instituciones políticas y las esferas de poder clave¹²⁶.

¹²⁵ Robert Dahl denomina poliarquías a aquellos sistemas que son sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir muy representativos a la vez que se encuentran abiertos al debate público. *Ibidem.*, p. 18

¹²⁶ Held, David, *La democracia y...*, Op. Cit. pp. 95-96

CAPÍTULO 2

LA DELIMITACIÓN JURÍDICA DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

2.1 Antecedentes Jurídicos Generales de la Democracia

2.1.1 Declaración de los Derechos del Hombre de 1789

La democracia aglutina sistematizadamente diversos principios cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno. Es un sistema en que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas, en demarcaciones normativas al poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita. La falta de algunos de tales principios, dentro de un régimen político determinado, merma o elimina su auténtica calificación como democrático, aunque proclame los demás. El concepto de democracia es, por tanto, polifacético, pero sus diferentes aspectos no pueden estimarse aisladamente para distinguirlo, sino que es menester apreciarlos en su conjunto para elaborarlo.

Ignacio Burgoa Orihuela¹²⁷

Como resultado de las ideas emanadas de la Ilustración, el final del siglo XVIII fue una época de trastornos y grandes transformaciones en muchas partes de Occidente. La Ilustración engendró una nueva fe en la razón y en el progreso, de tal suerte que reflejó las necesidades y tensiones de una sociedad cambiante, dando como resultado el rechazo explícito de la autoridad monárquica absoluta y la afirmación de los derechos fundamentales del hombre. Tal afirmación se vio concretada en la Declaratoria de los Derechos del Hombre de 1789¹²⁸ derivada del movimiento revolucionario francés.

¹²⁷ En *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 514

¹²⁸ Cuando el 20 de agosto de 1789 los diputados, apremiados por los desordenes que agitaban al país, se abocaron a la tarea de redactar la Declaración, primera parte de la obra Constitucional,

Dicha declaratoria constituye un importante antecedente jurídico de la democracia al pretender el establecimiento de nuevas formas políticas apoyadas en el sufragio, como la representación democrática, con el propósito de un gobierno menos absolutista y la creación de un sistema político democrático. En virtud de ello se realizó la afirmación de sus derechos inalienables como la libertad y la igualdad jurídico-políticas, como puede apreciarse en el preámbulo de la Declaratoria y en su artículo 1º:

Los Representantes del pueblo Francés, constituidos en Asamblea Nacional, comprendiendo que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son la sola causa de la infelicidad pública y de la corrupción del Gobierno, han resuelto exponer en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sus derechos y sus deberes...

Artículo 1º. Los hombres nacen libres e iguales en derechos y las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común.

En función de que los derechos de la Declaración establecían que dichas prerrogativas eran de carácter universal aplicables a todos como derechos inalterables, indisponibles, desligados al mercado o a las decisiones políticas que pudieran negarlas; se les confería un carácter constitucional, es decir, obligatorio a los poderes públicos. En este sentido, la declaración -al constituir la primera parte del establecimiento de la Constitución francesa-, proclama: la soberanía del pueblo, el reconocimiento de las libertades políticas, la separación de poderes y el derecho al voto, es decir la institución de un Estado constitucional.

Por ende, la lucha por reconocer, jurídicamente, los derechos del hombre, derivó en las diferentes facultades políticas a las que todo ciudadano tiene acceso:

habían decidido actuar de prisa para responder a las expectativas de la opinión pero también para desactivar la tensión creciente entre los miembros de la Asamblea, que no lograban ponerse de acuerdo sobre este asunto. Esta Asamblea se había reunido en la *salle des «menus plaisirs»* de Versalles. Fauré, Christine, *Las declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789*, México, FCE-CNDH, 1995, p. 15

derecho al voto, mejorar las condiciones de trabajo, pero principalmente la institución y defensa de la propiedad privada, obviamente derivado de la doctrina liberal. Incluso en la Declaración francesa se afirma el carácter sagrado de la misma, se reconoce como un derecho *per se* del hombre y como una parte fundamental del ensanchamiento de las libertades individuales y colectivas:

Artículo 2º. El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

De esta forma, puede inferirse que el proyecto liberal de la Declaratoria francesa es pasar de la opresión monárquica a un sistema capitalista burgués, al determinarse que los principios de igualdad y libertad se circunscribieron al de la propiedad. Baste con ver que el establecimiento del ejercicio de la libertad es con el objeto de acceder a la misma. Siendo así, afirma Christine Fauré, que los derechos del hombre en dicha Declaración, pueden reducirse:

- A la seguridad de la persona
- A la libertad de la persona
- A la seguridad de la propiedad
- A la libertad de la propiedad
- A la igualdad, dado que no puede existir ningún motivo fundado en la razón para que un hombre obtenga de la sociedad ventajas mayores que otro hombre, a excepción de las que resultan necesariamente de sus cualidades individuales o de su derecho de propiedad¹²⁹.

Es evidente que se anteponen los intereses de los propietarios que del resto de los individuos. En este mismo sentido, el artículo 17 de la misma Declaración constituye un complemento al artículo 2º, al establecer la trascendencia de la propiedad:

¹²⁹ Ibidem., p. 38

Artículo 17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública legalmente justificada, lo exija evidentemente y a condición de una justa y previa indemnización.

Para Christine Fauré, el objetivo principal de los constituyentes era la defensa de los derechos patrimoniales, reconocidos como derechos fundamentales¹³⁰. Posiblemente por ello y pese a los derechos políticos reconocidos, las pésimas condiciones sociales aun imperaban. Precisamente Christine Fauré señala que lo que sorprende, cuando consideramos la declaración de los derechos del hombre de 1789, es la contradicción que hay entre el éxito histórico del texto y las difíciles condiciones de su producción, su carácter inacabado¹³¹.

Aun hoy en día existen serios atrasos en los derechos sociales que sin duda son parte inherente de los derechos fundamentales del hombre, como sostiene David Ibarra al citar a Ferrajoli quien define los derechos fundamentales como *“aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos con capacidad de obrar”*¹³². Entonces, David Ibarra afirma que:

*—Será de derechos de los cuales depende la vida, la subsistencia, la igualdad y la dignidad de los seres humanos... Los derechos sociales, al igual que los derechos de la libertad, forman parte indisoluble de los derechos fundamentales y sirven, además, para conferir profundidad a la democracia sustantiva, revistiendo un carácter que incluso va más allá de la jurisdicción geográfica de los derechos del ciudadano.”*¹³³

Hay progresos importantes: en el campo teórico se afinan los conceptos, los procedimientos, los instrumentos jurídicos y de política; en la práctica se multiplican las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que someten a escrutinio y apoyan de distinta manera el fortalecimiento de esos derechos. Aun así, hay rezagos notorios si se compara el impetuoso avance de la

¹³⁰ Ibidem., p.25

¹³¹ Fauré, Christine, *Las declaraciones...*, Op. Cit., p. 15

¹³² Diario El Universal, 20 de febrero de 2006, “Derechos Humanos” por David Ibarra

¹³³ Idem

universalización de los mercados y de los derechos económicos en relación con el paso más lento de la erección de salvaguardas jurídicas que impriman rostro humano a la globalización¹³⁴. A lo anterior pronto se incorporan nuevas aspiraciones normativas como la asistencia a las familias, los derechos de los niños, la protección a la vejez, el derecho a un medio ambiente sano.

En suma, los ideales Revolucionarios pasaron a integrar la plataforma de las reformas liberales de Francia y Europa en el siglo XIX, así como constituir el impulso ideológico a las naciones latinoamericanas independizadas en ese mismo siglo. Incluso hoy en día continúan siendo las claves de la democracia¹³⁵. Sin embargo, debe precisarse que en su origen el liberalismo concibió solamente como sujetos con pleno derecho sólo a los propietarios dejando excluidos de tal derecho a amplios sectores de la población.

2.1.2 Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948

La Declaración Universal de Derechos Humanos es el primer instrumento jurídico relativo a los derechos humanos elaborado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El movimiento internacional de los derechos humanos se fortaleció con la aprobación de esta Declaración Universal el 10 de diciembre de 1948. Redactada como “un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”, en la Declaración, por primera vez en la historia de la humanidad, se establecen claramente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales básicos de los que todos los seres humanos deben gozar, reconociendo que el respeto por los derechos humanos requiere el establecimiento de un Estado de Derecho en el plano nacional e internacional. Este instrumento ha conferido una base jurídica a los derechos humanos inherentes y ha desarrollado el conjunto de derechos humanos internacionales, formando la columna vertebral del Derecho internacional de derechos humanos,

¹³⁴ Diario El Universal, 20 de febrero 2006, “Derechos Humanos” por David Ibarra

¹³⁵ Fauré, Christine, *Las declaraciones...*, Op. Cit., p. 17

en pro de que la mayoría de los Estados también adopten constituciones y otras leyes que protejan de manera formal los derechos humanos fundamentales¹³⁶.

El preámbulo de la Declaración Universal parte de la idea de que los derechos humanos tienen su raíz en la dignidad y el valor de la persona humana:

Artículo 1º. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Lo establecido en dicho artículo corresponde a todos los miembros de la familia humana quienes gozan de derechos iguales e inalienables. Tales derechos han de ser reconocidos y protegidos para que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión¹³⁷. Bajo esta lógica, el seguimiento de los mismos se confiere a un Estado que pretenda un ejercicio y una gobernabilidad democrática.

René Cassin establece que la Declaración se sostiene por cuatro columnas:

- Los derechos y libertades de orden personal (artículos 3 a 11). En los que proclaman y definen los derechos a la vida, a la seguridad y dignidad de la persona; el derecho a igual protección ante la ley; las garantías contra la esclavitud, la tortura, las detenciones y las penas arbitrarias; y el derecho a recursos judiciales contra los posibles abusos de poder.
- Los derechos del individuo en sus relaciones con los grupos que forman parte y las cosas del mundo exterior (artículos 12 a 17). Entre lo que destaca el derecho a la propiedad, individual y colectiva, por lo que se establece, nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.
- Las libertades políticas y los derechos políticos fundamentales (artículos 18 a 21). Que consisten en las libertades de pensamiento, expresión, reunión, asociación, creencias, participación política, etc. y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

¹³⁶ <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>, marzo 17, 2010.

¹³⁷ Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Dignidad frente a barbarie. La Declaración Universal de Derechos Humanos, 50 años después*. Madrid, Mínima Trotta, 1999, p. 54

- Los derechos económicos, sociales y culturales (artículos 22 a 27). Se reconoce el derecho al trabajo, a la seguridad social, a las libertades sindicales, educación, descanso, a la vida cultural y protección de la creación artística.

Sobre las cuatro columnas, concluye Cassin, se encuentra un frente en el que se enmarcan los vínculos entre el individuo y la sociedad. Los artículos 28 a 30 de la Declaración Universal, se refieren, al derecho de toda persona a que establezcan un orden social e internacional en que los derechos y libertades proclamados se hagan efectivos (art. 28); a los deberes de toda persona respecto a la comunidad (art. 29) y finalmente el artículo 30 establece que ninguna disposición de la Declaración podrá ser interpretada en el sentido de que confiera derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona para emprender y desarrollar actividades tendentes a la supresión de los derechos y libertades proclamados¹³⁸.

En virtud de lo anterior, la Declaración Universal de Derechos Humanos se apoya en cinco grandes valores que son: la dignidad de la persona, la libertad, la igualdad y no discriminación, la solidaridad y la justicia social, y, finalmente, la paz, ya que el verdadero fundamento de una genuina paz no puede ser otro que el respeto efectivo de los derechos fundamentales de todo ser humano.

Sin duda alguna que el respeto de tales derechos son fundamentales para la gobernabilidad política y democrática.

En suma, esta Declaración constituye un instrumento jurídico internacional que permite, el reconocimiento y la búsqueda de la aplicación de los derechos del hombre más allá de los límites territoriales. Que van de la mano con los nuevos tipos de conflictos que han surgido y cobrado extraordinaria fuerza. Conflictos distintos de las tradiciones que se desarrollan en interior de los Estados y no entre Estados, que suelen ir acompañados, además, de violaciones graves y masivas de derechos humanos fundamentales y de los principios básicos del Derecho Internacional humanitario. Sumado a las condiciones económicas internacionales

¹³⁸ Cfr. Ibidem., p. 56

y de cada país. Relaciones que, para algunos países, fundamentalmente son de dependencia económica¹³⁹:

—Estos sectores de la vida internacional, los Estados soberanos quedan sobrepasados por la realidad transnacional. No es posible ignorar, por ejemplo, que las políticas sociales y económicas de muchos Estados están muchas veces influidas y condicionadas por la presión de las empresas transnacionales y las instituciones financieras internacionales en ámbitos que afectan profundamente a los derechos humanos, en particular los de carácter económico y social.”¹⁴⁰

En este sentido, y considerando el contexto neoliberal en el que están inmersos los Estados, Juan Antonio Carrillo opina que ni la palabra mágica de desregulación, tan querida por los apóstoles de la ideología neoliberal con su dogma de „menos Estado’, ni la precaria estructura del sistema internacional en el que la noción de comunidad internacional interdependiente y solidaria tiene todavía más de mito que de realidad histórica, ayudan a la promoción y protección efectiva de los derechos fundamentales de todo ser humano. Por lo que añade:

—Es un momento en el que dichos objetivos requieren tres presupuestos: 1) en primer lugar, resaltar las obligaciones positivas de los Estados en orden a la efectividad de todos los derechos humanos, los civiles y políticos, y también los económicos, sociales y culturales, dada la indivisibilidad de dichos derechos; 2) en segundo lugar, la creación de instancias de autoridad internacional; 3) finalmente, dar entrada en el catálogo de derechos humanos internacionalmente reconocidos y protegidos a los llamados derechos de —tercera generación”¹⁴¹ (tales como el derecho al

¹³⁹ Cfr. Idem.

¹⁴⁰ Ibidem., p. 124

¹⁴¹ Para Magdalena Aguilar existen diversas maneras de clasificar los Derechos Humanos. La clasificación más conocida es aquella que distingue las llamadas tres generaciones, el criterio que fundamenta dicha clasificación es el enfoque periódico basado en la progresiva cobertura de los mismos: “Los de primera generación, surgen con la Revolución Francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca. Se encuentra integrada por los denominados derechos civiles y políticos. Imponen al Estado respetar siempre los Derechos Fundamentales del ser humano (a la vida, la libertad, la igualdad, etc. La segunda generación, la constituyen los derechos de tipo colectivo, los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Surgen como resultado de la Revolución Industrial, en México, la Constitución de 1917 incluyó los Derechos Sociales por primera vez en el mundo. Constituyen una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las

*desarrollo, el derecho al medio ambiente y el derecho a la paz), derechos colectivos de los que no se tenía conciencia hace cincuenta años y que, obviamente, no pudieron ser tomados en consideración en 1948.*¹⁴²

Cabe señalar que estas últimas cuestiones, como se verá posteriormente, son consideradas ya por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Finalmente y retomando lo que comenta Juan Antonio Carrillo, únicamente los Estados que respeten y hagan respetar los derechos humanos fundamentales, no sólo de los abusos del poder político de los gobiernos, sino de los que pueden cometer y cometen otros actores de la vida internacional contemporánea, serían Estados civilizados y Estados amantes de la paz desde esta perspectiva, incluso, es legítima una cierta condicionalidad de las políticas de cooperación para el desarrollo, si efectivamente éstas quedan vinculadas a garantías políticas y jurídicas de protección de derechos humanos¹⁴³.

Finalmente la Declaración Universal ha sido ampliamente aceptada como la norma fundamental de derechos humanos que todos deben respetar y proteger. Así la Declaración Universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman la llamada “Carta Internacional de Derechos Humanos”¹⁴⁴.

posibilidades económicas del mismo. La tercera generación, se forma por los llamados Derechos de los Pueblos o de la Solidaridad que comprenden a su vez tres derechos que son derecho a la paz (civiles y políticos), al desarrollo (económicos, sociales y culturales), al medio ambiente (de cooperación entre los pueblos) y el derecho a la coexistencia pacífica. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran. Por otro lado, se comienza a hablar de los derechos humanos de cuarta generación que contemplan, en gran medida, los derechos de tercera generación, pero se añaden aspectos relacionados a la bioética y la nueva tecnología. De igual manera, los derechos de cuarta generación refiere al ser humano más que como un miembro de la sociedad como especie. Tal idea queda asentada en la carta de las Naciones Unidas al reconocer a la persona humana universal sin distinción de ningún tipo”, “Las tres generaciones de los derechos humanos”, por Magdalena Aguilar Cuevas en

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf>, marzo 18, 2010.

¹⁴² Ibidem., pp. 126-127

¹⁴³ Idem

¹⁴⁴ <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>, marzo 17, 2010.

2.1.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966; como parte de los instrumentos del Derecho Internacional en materia de derechos humanos que inicio con la Carta de las Naciones Unidas, donde se impone, precisamente a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos. Este Pacto Internacional se elaboró conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo, además tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana¹⁴⁵.

Artículo 1º

- 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.*

Como puede verse en el Pacto se reconoce (con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos), que no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales. De ahí su importancia.

De tal manera que comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto lo que se contempla en su artículo 1º parte tercera:

¹⁴⁵ Idem

3. *Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.*

Lo que se complementa fundamentalmente con la parte primera del artículo 2º:

1. *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

De conformidad con lo anterior, resulta evidente que, la proclamación jurídica de la dignidad intrínseca de la persona en la Carta de las Naciones Unidas trajo consigo una innegable internacionalización de los derechos humanos y una extraordinaria innovación en el Derecho Internacional, concretado tanto en la Declaración Universal de 1948 como en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966. Esta innovación, consiste en que a diferencia de lo que ocurría en el Derecho internacional tradicional, el ser humano ya no puede ser considerado como un mero objeto, pues el deber de respetar los derechos humanos constituye, en el Derecho internacional contemporáneo, una obligación de los Estados hacia la ciudad internacional en su conjunto¹⁴⁶.

Al respecto el analista político David Ibarra reafirma: “*De otro lado, se hacen sujetos de derechos y deberes internacionales a las personas, cuando antes se reservaban exclusivamente a los Estados. Además, directa o indirectamente, se*

¹⁴⁶ Cfr. Carrillo Salcedo, *Dignidad frente a barbarie...*, Op. Cit., p. 135

*impulsa gradualmente el desarrollo de garantías que hagan posible demandar el cumplimiento de los derechos en escala nacional e internacional.*¹⁴⁷

Como puede verse el PIDCP establece obligaciones a los Estados Parte respecto de derechos civiles y políticos, y al momento de su aprobación los países se comprometieron a presentar periódicamente informes sobre las disposiciones y las medidas que hayan adoptado para poner en práctica los derechos reconocidos en ese instrumento. Desde su inicio establece también que un comité será el encargado de revisar dichos informes, así como de emitir observaciones y recomendaciones en forma de “observaciones finales”¹⁴⁸.

Al respecto, México quien ratificó el PIDCP en 1981, presentó un informe por última vez en 1999. En aquella ocasión, señala Miguel Concha, el comité emitió observaciones finales con base en el informe que le sometió el gobierno:

—Sus principales recomendaciones fueron entonces: la ausencia de la figura de objetor de conciencia en el servicio militar obligatorio; la violación a derechos humanos de extranjeros, principalmente defensores de garantías, al negárseles la libre circulación y al revocárseles los permisos para internarse en el país; el uso de la tortura y la falta de medios para investigarla; lo indebido de imponer a la víctima la carga de la prueba en casos de tortura; la militarización de los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca; la falta de mecanismos para investigar y sancionar las violaciones cometidas por militares y fuerzas de seguridad, así como observaciones respecto del uso amplio de la flagrancia y el peso de las declaraciones efectuadas ante el Ministerio Público; la derogación de derechos, sin que exista una declaración de emergencia; el asesinato de periodistas; la violación a los derechos de niñas y niños de la calle; la violencia y el tráfico sexual al que se ven expuestos; la violencia contra las mujeres y los homicidios de mujeres; las pruebas de embarazo efectuadas a quienes piden trabajo; la falta de igualdad de oportunidades para las mujeres; las

¹⁴⁷ Diario El Universal, 20 febrero 2006, “Derechos Humanos” por David Ibarra

¹⁴⁸ Diario La Jornada, 6 marzo 2010, “Nueva revisión a México” por Miguel Concha

violaciones a los derechos indígenas y los obstáculos para que disfruten de sus territorios."¹⁴⁹

Varias de estas recomendaciones, refiere Miguel Concha, fueron hechas desde hace ya más de 10 años y es lamentable que muchas de ellas no sólo no se han cumplido, sino que las situaciones que las generaron se han agravado, como la militarización, los asesinatos de mujeres o las violaciones a los derechos indígenas por cuestiones de territorio, entre otras:

—Aora, México se presentará de nuevo frente al comité y tendrá que responder ante los expertos sobre el limitado avance en estos temas, y, en el caso de la suspensión de garantías, por ejemplo, deberá explicar por qué pretende legalizar esta violación a los derechos humanos mediante reformas a la Ley de Seguridad Nacional, en lugar de implementar la recomendación que le fue formulada en 1999... Conociendo las mañas de la diplomacia actual mexicana para disfrazar en instancias internacionales de derechos humanos y presentar a un México respetuoso de los mismos, que cumple con sus obligaciones, aunque la realidad en el interior del país sea completamente distinta, las organizaciones civiles nacionales han trabajado arduamente para hacer llegar al comité información verídica sobre la situación de las referidas garantías."¹⁵⁰

Precisamente, la rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), se llevó a cabo los días 8 y 9 de marzo de 2010; donde México compareció ante el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas en Nueva York.

México, a través de las declaraciones emitidas por Blanca Heredia Consejera Política de la Secretaría de Gobernación, reconoció las insuficiencias en cuanto a la aplicación de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional, quien aseveró: "*ejercicio extraordinariamente valioso, que sirvió para identificar aquellas áreas en las que hay todavía deficiencias.*"¹⁵¹

¹⁴⁹ Idem

¹⁵⁰ Idem

¹⁵¹ Diario La Jornada, 9 de marzo 2010, "México reconoce 'deficiencias' ante Comité DH de la ONU"

Efectivamente se reconocieron las "deficiencias" que se tienen en cuestiones como la violencia contra las mujeres y los ataques a periodistas.

Blanca Heredia puso como ejemplo de ello, la falta "procedimientos específicos" para que "no esté amenazada" la "integridad física" de las mujeres ni su libertad de expresión, y la necesidad de tener una "información actualizada más precisa" para que el Estado mexicano pueda "defender y promocionar" mejor "los derechos humanos"¹⁵².

Prueba fehaciente de las "deficiencias" en materia de derechos humanos son los casos documentados que existen en nuestro país sobre las severas violaciones a los derechos:

-En el estado de Baja California y más específicamente en la ciudad de Tijuana, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, en conjunto con la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, ha documentado cuatro casos graves de violaciones de derechos humanos contra policías y civiles, a manos del Ejército, en los que se ha constatado la utilización de la tortura y el arraigo como métodos para extraer confesiones en falso acerca de supuestos hechos relacionados con el crimen organizado.

En los cuatro casos documentados, tanto elementos policiacos como civiles fueron detenidos arbitrariamente, pues no se les presentaron las órdenes correspondientes y elementos castrenses los trasladaron a instalaciones militares donde fueron torturados y sometidos a tratos crueles e inhumanos. Se les hizo firmar declaraciones que en algunos casos hasta el día de hoy desconocen, fueron incomunicados y pudieron ver a sus familiares hasta varios días después de su detención arbitraria.

En todos los casos se registraron violaciones al debido proceso, ya fuera por la falta de un abogado de oficio, flagrancia o pruebas. Algunos de ellos obtuvieron su libertad; sin embargo, han tenido que huir de su ciudad pues

¹⁵² Idem

*han sido objeto de hostigamiento, cese laboral y amenazas a sus familiares.*¹⁵³

En este sentido, refiere Juan Carlos Gutiérrez, la resistencia de las autoridades a recibir y dar curso a denuncias contra servidores públicos por graves violaciones de derechos humanos, como la tortura, configura un ciclo de impunidad, han llevado a la necesidad de acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para denunciar los hechos y buscar que dicha instancia pida al Estado mexicano que la PGR reciba las denuncias e investigue; que impida que las personas sean arraigadas en instalaciones militares; que la CNDH agilice las quejas y emita recomendaciones oportunas; que, a nivel estatal, la Procuraduría inicie las investigaciones de los delitos cometidos y se garantice la protección de las víctimas¹⁵⁴.

Tan sólo entre 2007 y 2009, afirma la organización internacional de defensa de los derechos humanos Human Rights Watch (HRW), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) recibió 3 mil 388 denuncias de violaciones a derechos humanos cometidas por militares, y ha concluido que en al menos 38 de estos casos los responsables de los abusos fueron militares. Así mismo el gobierno mexicano reconoce que durante en el mandato de Felipe Calderón solamente hay una condena a personal militar por violación de derechos humanos: la de un soldado que fue condenado a nueve meses de prisión por haber disparado y asesinado a un civil en un retén militar¹⁵⁵.

La situación de la garantía y persecución de los derechos humanos proclamados en los instrumentos del Derecho Internacional a los que México se ha adscrito, deja mucho que desear cuando se observan hechos como los anteriores. Sin duda, más que “deficiencias”, en México existe una verdadera impunidad en esta materia. El Estado ha sido incapaz de conciliar la demanda de seguridad pública y el respeto de los derechos humanos más fundamentales.

¹⁵³ Diario El Universal, 8 de noviembre 2009, “Estado fallido en Derechos Humanos” por Juan Carlos Gutiérrez Contreras

¹⁵⁴ Idem

¹⁵⁵ Diario La Jornada, 9 marzo 2010, “Decepciona impunidad de militares que violan derechos humanos en México: HRW”

2.1.4 El reconocimiento y la garantía de los Derechos Humanos en la Democracia

Tanto la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, como la Declaración Universal Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 constituyen puentes normativos para alcanzar un régimen democrático efectivo. La Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 constituye un referente jurídico fundamental, y constituyen instrumentos innovadores en cuanto que: 1) reconocen al hombre en su totalidad y de manera Universal¹⁵⁶, sin jurisdicción territorial alguna, y 2) tanto la Declaración Universal Derechos Humanos de 1948 como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 han establecido los derechos humanos de “tercera generación” en función de nuestra contemporaneidad, a saber: el derecho al desarrollo, el derecho al medio ambiente y el derecho a la paz.

Respecto de este último aspecto es imprescindible destacar el hecho de que hoy en día no debe existir distinción alguna entre las garantías de los derechos civiles o de libertad y las garantías propias de los derechos sociales. Ya que, como sostienen tratadistas como Ferrajoli, Abramovich, Carbonell y otros, los derechos sociales fundamentales tienen validez jurídica aun cuando no estén nítidamente definidos o carezcan de garantías prestacionales a cargo del Estado o de particulares¹⁵⁷.

¹⁵⁶ En relación con la aplicación de la Declaración Universal a los habitantes de los territorios no autónomos, que había sido exigida por los Estados del bloque socialista como un arma arrojada frente a las Potencias coloniales, René Cassin tuvo el acierto de sugerir, y si propuesta fue unánimemente aceptada, que el título de la Declaración no fuese el de declaración Internacional sino el de declaración universal de Derechos Humanos. De ahí que el preámbulo de la Declaración se refiera expresamente al reconocimiento y aplicación universales y efectivos de los derechos humanos “tanto entre los pueblos de los Estado miembros de las Naciones Unidas como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”; de ahí también que, en el mismo sentido, el párrafo segundo del artículo 2 de la Declaración Universal repita lo que ya se había reconocido en los artículos 73 y 76 de la Carta de las Naciones Unidas, al disponer que no se hará distinción alguna fundada en la condición política jurídica o estatuto internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto su se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía. Cfr. Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Dignidad frente a barbarie...*, Op. Cit., p.53

¹⁵⁷ Diario El Universal, 20 febrero 2006, “Derechos Humanos”, David Ibarra

Es entonces que los derechos sociales pasan de ser derechos defensivos de los endebletes a derechos activos de los cuales depende nada menos que la apertura democrática, legitimizadora de gobiernos y partidos políticos. Asimismo, se acepta y reconoce, la noción de que los derechos humanos son interdependientes en tanto se fortalecen y validan entre sí. De poco serviría negar la esclavitud, si parte importante de la población vive la indigencia¹⁵⁸.

En relación al reconocimiento y realización de los derechos sociales, en tanto derechos plenos, su primer y gran obstáculo gira en torno de su imperfecta justicialidad, es decir, a la posibilidad limitada de demandar judicialmente su cumplimiento¹⁵⁹.

Por otra parte, señala David Ibarra, el desarrollo internacional de los derechos humanos plantea cuestiones muy delicadas tales como, el deslinde de fronteras entre el Derecho internacional y la soberanía nacional; la brecha entre las metas convenidas nacional e internacionalmente y los medios económicos nacionales para ponerlas en práctica. Sin embargo, señala:

*—Así, la soberanía de los estados declina y seguirá declinando con el avance de la globalización. Mercados abiertos y democracia formal hacen que la arbitrariedad, el autoritarismo, el gobierno excesivo, dejen de ser los escollos principales al desarrollo de los derechos humanos. Los impedimentos ahora provienen de otras fuentes: la pobreza, la exclusión, la desigualdad que acompañan al Estado minimalista y al insuficiente crecimiento económico. Ahí se cimientan las fuentes primarias de desorden y descomposición social que ponen en jaque la vigencia real de los derechos humanos, y de ahí surge el imperativo de emprender dos tareas: impedir continúe la erosión de los estados nacionales, en tanto constituyen, por ahora, la mejor garantía de sostén del nuevo andamiaje jurídico frente a regímenes imperfectos de alcance universal; segundo, ensanchar la jurisdicción, la exigibilidad, de los derechos humanos convenidos internacionalmente.*¹⁶⁰

¹⁵⁸ Idem

¹⁵⁹ Idem

¹⁶⁰ Idem

En este sentido, en nuestro país debe considerarse la garantía de la más alta jerarquía de los instrumentos internacionales de derechos humanos. La introducción explícita de algunos derechos humanos no reconocidos en el marco jurídico mexicano, el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos ya reconocidos, así como el reforzamiento de los mecanismos de protección de los mismos¹⁶¹, entre otras medidas, con el fin de que éstos se concreten como parte fundamental del ejercicio de una verdadera democracia.

2.2 Fundamentos Constitucionales

La Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo en donde se proclaman los fines primordiales del Estado¹⁶² y donde se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse el poder público para realizar dichos fines.

La finalidad genérica del Estado, afirma Ignacio Burgoa, consiste en múltiples y variables fines específicos que se manifiestan en cualquiera de las siguientes tendencias generales o en su conjugación sintética: el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios, las soluciones de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas¹⁶³.

Es por ello que el poder público estatal, traducido dinámicamente en las funciones legislativa, administrativa y judicial, tiene como propensión inherente a su naturaleza la realización de los fines del Estado, es decir, de los principios constitucionales que pregonan. De ahí se infiere que la finalidad del Estado

¹⁶¹ Concha, Miguel, "Ciclo de mesas de análisis 2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación", Auditorio de Coordinación de Humanidades, UNAM, 10 agosto de 2010.

¹⁶² Debe subrayarse la idea de que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que, a través de él, se realice su finalidad genérica en beneficio de la nación que siempre debe ser la destinataria de la actividad estatal o poder público. Cfr. Altamirano Ignacio, Álvarez José Lorenzo, *Estudios Constitucionales*, primera edición, México, Universidad Veracruzana, 1999, p.186

¹⁶³ Cfr. Burgoa Orihuela, *Derecho...*, Op. Cit., p. 287

equivale a la teología¹⁶⁴ de la Constitución, esto es, del derecho fundamental. Como lo afirma Ana Gamboa de Trejo, al citar al propio Ignacio Burgoa: —*El documento constitucional estima que los derechos del hombre son superiores a toda organización social, cuyo gobierno, en ejercicio del poder público, debe considerarlos intangibles, pues su protección no es sino la única finalidad del Estado.*¹⁶⁵

Por tal motivo señala Ignacio Burgoa, todo ordenamiento constitucional tiene, grosso modo, dos objetivos primordiales: 1) organizar políticamente al Estado mediante el establecimiento de su forma y de su régimen de gobierno, y 2) señalarle sus metas en los diferentes aspectos vitales de su elemento humano, que es el pueblo o nación¹⁶⁶.

En el primer caso, la Constitución es meramente política. De esta manera se tiene que el artículo 40 constitucional expresa:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y 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.

Mientras que en el segundo caso es social, en cuanto que, marca los fines diversos de la entidad estatal¹⁶⁷. En este sentido nuestra Constitución Política en su artículo 25 expresa:

¹⁶⁴ Teología en su significado etimológico, proviene del griego: *theos* 'Dios' y *logos* 'estudio, ciencia', significando 'el estudio de Dios y, por ende, el estudio de las cosas o hechos relacionados con Dios'. Teología como la rama fundamental de la Filosofía, es también llamada filosofía primera o ciencia de los primeros principios, más tarde llamada Metafísica por sus seguidores. Atendiendo a lo anterior la teología constitucional se ciñe a los principios o derechos fundamentales base de su institución. www.teologia.com.es/index.php/Historia

¹⁶⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, Las garantías individuales, p. 119, citado por Gamboa de Trejo Ana, El artículo 18 constitucional y la garantía de igualdad en Altamirano, *Estudios...*, Op. Cit., p.186

¹⁶⁶ Ibidem., p. 287

¹⁶⁷ Ibidem., pp.281-282

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, 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, cuya seguridad protege esta Constitución.

La especificación de los fines del Estado y las normas y principios básicos de la estructura gubernativa en la Constitución Política mexicana se complementa con la definición de democracia señalada en la parte II inciso a) del artículo 3º constitucional¹⁶⁸.

...la democracia no es sólo una estructura jurídica y un régimen político sino es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

El fragmento anterior nos permite observar elementos substanciales. En primer lugar, el reconocimiento formal de los ámbitos que componen a la democracia. De igual manera, se reconoce que el fin del Estado al proclamarse democrático, recae en la nación al perseguir el bienestar general en todos los ámbitos de la vida democrática: el político-jurídico, el económico y el social (incluyendo la vida cultural).

Ahora bien, el régimen democrático como una estructura jurídicamente sistematizada -en cuanto a que su creación y organización se realiza a partir del orden fundamental-, es un régimen que establece que la finalidad general del

¹⁶⁸ Como se sabe el artículo tercero dispone, entre otras particularidades, que el Estado imparta educación que ésta será gratuita, que la enseñanza deberá desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, promoviendo el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia; que se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa; que será democrática, nacional, y deberá contribuir a la mejor convivencia humana. En este sentido, afirma Jorge Carpizo, la idea de que la educación se relacione con otros pensamientos dogmáticos propios de nuestra Constitución Política, resulta extraordinario. Por ello, se coincide en el hecho de que definir dentro del artículo 3º constitucional lo que se debe entender por un régimen democrático en el Estado mexicano, tiene que ver claramente con la fuerte carga ideológica que caracteriza a nuestra Constitución Política. Cfr. Idem

Estado sea en beneficio de la nación, debe atenderse lo señalado por Ignacio Burgoa: —. *para que un sistema gubernativo implantado en un Estado merezca el nombre de —democrático—, debe enfatizar en sus principios que su origen, su contenido y su finalidad es el pueblo. Sin la presencia de algunos de ellos, no puede llamarse a un régimen democrático.*”¹⁶⁹

Tales principios son:

- La declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía.
- Origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado.
- Control popular sobre la actuación de los órganos estatales.
- Referéndum¹⁷⁰.
- La juridicidad.
- La división o separación de poderes.
- La justicia social¹⁷¹.

Estos principios constituyen en su conjunto a los dos objetivos principales que señala Ignacio Burgoa, que son tanto la organización de las instituciones jurídico-políticas que dan forma al sistema político, como las demarcaciones normativas al poder público y los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita. Por tanto, esta tarea permite darnos cuenta en qué medida se cumplen los principales lineamientos constitucionales que delimitan a un sistema político como democrático, así como establecer las carencias que en este sentido se encuentran.

¹⁶⁹ Cfr. *Ibidem.*, p. 514

¹⁷⁰ La doctrina ha elaborado múltiples definiciones sobre el concepto de “referéndum”. García Pelayo considera que el referéndum “es el derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias”, clasificándolo en obligatorio “cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas”; facultativo, “cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras, o del jefe del Estado”; de ratificación o sanción, “cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así la autoridad sancionadora de las leyes (ordinariamente el jefe del Estado)”; y consultivo, “cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias”. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza, 1984, p.183

¹⁷¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho...*, Op. Cit., p. 514

2.3 Orden Jurídico Secundario

2.3.1 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

A partir de lo que fuera una suerte de movimiento antidiscriminatorio y a favor de la igualdad de oportunidades y de trato, se llegó a conformar, en 2001, la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación, integrada por 160 comisionados, quienes aportaron su conocimiento, sus convicciones y su vocación democrática para elaborar un diagnóstico sobre la discriminación y un anteproyecto de ley en la materia. Es así como surge la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual pone a México en la vanguardia en materia de instrumentos jurídicos con respecto al fenómeno de la discriminación¹⁷².

Para Miguel Carbonell la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación está llamada a ser en el mediano y largo plazo uno de los hechos más relevantes del proceso de democratización de México. La razón fundamental de su importancia radica, pues, en el hecho de que se trata de un instrumento jurídico de primer nivel para lograr una “democracia de contenidos”, es decir, una democracia que no se quede en las puras formas electorales, sino que genere sentidos de convivencia apropiados para una sociedad en la que todos sus habitantes se consideren y sean tratados como iguales. Desde una visión estrictamente jurídica y política se puede decir que en el pasado e incluso hoy en día todos los habitantes de México somos iguales en nuestros derechos fundamentales. Basta con mirar la realidad para darnos cuenta de que esa igualdad no pasa, en la práctica, de las declaraciones retóricas que con tanta frecuencia se han utilizado para explicar el funcionamiento distorsionado, injusto e inaceptable de nuestra sociedad y de nuestro precario desarrollo constitucional¹⁷³. Precisamente por ello la LFPD, comenta Miguel Carbonell, se empeña justamente en revertir los siglos de desigualdad y trato discriminatorio que han caracterizado nuestra convivencia. Aunque el instrumento jurídico creado para alcanzar tal

¹⁷²Cfr. Rincón Gallardo y Meltis, Gilberto, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación Presentación, México, Consejo para prevenir la discriminación, 2004, p.7

¹⁷³ Cfr. Carbonell, Miguel, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Una ley para el México del siglo XXI, Consejo para Prevenir la Discriminación, 2004, p.10

objetivo es bastante original, la búsqueda de una sociedad menos “desigualitaria” por medio del Derecho no es nueva en el Estado Constitucional, creado por las sociedades occidentales hace dos siglos, uno de los objetivos principales era precisamente revertir las desigualdades de los siglos precedentes¹⁷⁴.

La reforma realizada en 2001 el artículo 1º constitucional –de la cual se derivó la legislación secundaria LFPD-, representó un gran avance, dado que ahora la no discriminación (como principio de igualdad)¹⁷⁵, es un derecho fundamental de todos:

Queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La importancia de la mencionada ley es el establecimiento, dentro del orden jurídico secundario, la búsqueda y promoción de la igualdad; sin dejar de reconocer, el sentido social de la misma:

¹⁷⁴ El Estado constitucional, como fruto político y jurídico del pensamiento de la Ilustración, surge con un objetivo fundamental: dividir el poder para preservar la libertad, tal como lo explica Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*. Pero no se trataba de garantizar cualquier tipo de libertad, sino una libertad que tuviera un cierto sentido, que fuera tangible y no una mera invención. Lo que se busca es alcanzar una libertad entre iguales. Esta idea queda reflejada en el artículo 1º. de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común”. Así se dan los primeros pasos del principio de igualdad dentro del Estado constitucional, la igualdad de todos ante la ley. *Ibidem.*, pp. 10-11

¹⁷⁵ El concepto de discriminación debe comprenderse en torno al tratamiento de forma distinta a dos o más personas utilizando como base o fundamento ciertas características del propio sujeto o del grupo social al que pertenece, entre las más comunes se encuentran: la raza, el género, el origen étnico, el origen nacional, las condiciones de salud, las opiniones políticas, la ideología, las preferencias sexuales, las discapacidades físicas o mentales, etcétera. La no discriminación por tanto, puede afirmarse, es una especie del principio de igualdad. *Idem*

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Esta ley es un instrumento jurídico secundario que apoya la garantía de la igualdad de oportunidades que el Estado se compromete a perseguir, pero además delimita los mecanismos para lograrlo. Por ello, el artículo 2 de la LFPD, establece claramente:

Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país, y promoverán la participación de las autoridades de los demás ordenes de gobierno de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Como puede observarse, la ley abarca aquellos ámbitos en los que la búsqueda de la igualdad debe establecerse, en lo cual se coincide, no debe ser exclusivamente en lo político.

Los artículos 6 y 7 de la LFPD contienen algunas pautas interpretativas que son sumamente interesantes, que a su vez deben considerarse en la aplicación de la propia ley y además suponen, según Miguel Carbonell, una aportación novedosa para el ordenamiento jurídico mexicano.

El artículo 6 se incorpora como un canon de la LFPD a los instrumentos de Derecho internacional relacionado con los temas de la igualdad y la no discriminación. Esto significa que el intérprete, al darle sentido a alguna disposición de la LFPD, lo deberá hacer tomando en cuenta esos instrumentos.

Por su parte, el artículo 7 de la mencionada ley señala que:

Para los efectos del artículo anterior, cuando se presentan diferentes interpretaciones se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias

Este precepto, desde el punto de vista de Miguel Carbonell, incorpora una novedad importante en materia de derechos fundamentales. Por una parte asume una postura moderna en materia de interpretación jurídica. Por el otro lado, le señala al intérprete la obligación de elegir de entre esos significados el que mejor proteja a los sujetos o grupos de situación de vulnerabilidad.

Lo anterior, significa en términos de ejercicio del poder político, la consecución real y efectiva de la igualdad en el ámbito jurídico, pero evidentemente también, en el social, político y económico, cuidando de proteger a los grupos vulnerables.

En resumen, la LFPD es una novedad jurídica que permite avanzar en cuanto a los procesos democratizadores que van más allá del orden jurídico. A su vez, la Ley reconoce el importante rezago que en materia de igualdad y acceso a los diferentes ámbitos sociales ha habido en nuestro país. Sin embargo, su promulgación debe de ir de la mano de la aplicación efectiva de la misma, para que de verdad constituya, no sólo un ejemplo de avance (jurídico) en torno a la democracia, sino que también abra camino a la consolidación (práctica) de la misma.

2.3.2 Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Es preciso mencionar que en el presente trabajo se analizan los aspectos generales de democracia. Sin embargo, a pesar de no ser el tema central la cuestión de que se mencionen las dos siguientes leyes federales es sólo de manera ejemplificativa.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres fue emitida el 2 de Agosto de 2006. Con este ordenamiento se busca, específicamente la igualdad sustantiva entre sexos, tanto en el ámbito público como en el privado. Estableciendo en su artículo 1º lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres¹⁷⁶. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Esta Ley evidentemente inmersa en la nueva cultura en contra de la discriminación, establece en su segundo artículo los principios rectores de este ordenamiento los cuales, deben ser parte fundamental del actuar del Estado:

...la igualdad, la no discriminación, la equidad y en general y todos aquellos que se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este ordenamiento, como puede verse, tiene como principales acciones las de establecer la política nacional en materia de igualdad, y sobre todo la creación de un sistema nacional con la misma finalidad¹⁷⁷.

En dicho ordenamiento se precisa lo que implica la igualdad entorno al ámbito propio de la ley; en el artículo 6 se señala:

¹⁷⁶ En lo personal se considera que si se lograra “el empoderamiento de las mujeres” nuevamente se caería en una situación de desigualdad, lo que se debe buscar, democráticamente hablando es la igualdad entre hombres y mujeres y no la supremacía de uno u otro género.

¹⁷⁷ Cfr. Ojesto Martínez Manzur, La nueva Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, p. 1 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/4/pr/pr19.pdf>

La igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo.

La mencionada Ley está a cargo del gobierno federal, quien es el que deberá garantizar y establecer acciones conducentes para lograr la igualdad sustantiva en los ámbitos económico, político, social y cultural entre hombres y mujeres. Para lograr dicho fin, señala Paulina Ojesto el gobierno federal deberá asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, además deberá fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres; promover la igualdad de acceso y pleno disfrute de los derechos sociales, así como la igualdad en la vida civil y la eliminación de estereotipos establecidos en función del género. Ello será la tarea principal del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, quienes están a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)¹⁷⁸.

En suma, los objetivos de la ley son: establecer fondos para la promoción de la igualdad en el trabajo y los procesos productivos, fomentar la integración de políticas públicas con perspectivas de género e impulsar el liderazgo igualitario. Dentro de la vida política, busca favorecer el trabajo parlamentario con la perspectiva de género, así como fomentar la participación *equitativa* y equilibrada entre mujeres y hombres tanto en las estructuras partidarias como en los altos cargos públicos¹⁷⁹. Sin duda, también constituye un avance en materia jurídica sobre la búsqueda de la igualdad.

¹⁷⁸ El Sistema Nacional es definido por la propia ley como: El conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la administración pública federal entre sí, con las organizaciones de diversos grupos y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres. *Ibidem.*, p. 2

¹⁷⁹ *Idem.*

2.3.3 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de Febrero de 2007, la presente Ley tiene, conforme a los principios de igualdad, la finalidad de erradicar la violencia y la recuperación de los derechos de las mujeres. De la misma manera, pretende un cambio en las políticas públicas para que se reconozcan las garantías de equidad y el trato sin violencia¹⁸⁰. Todo ello en la consecución de un trato igualitario, en el ejercicio de la democracia.

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana.

Expresamente este artículo persigue que se garantice una vida libre de violencia que favorezca el desarrollo y el bienestar conforme a los principios de igualdad ya establecidos en nuestra Constitución, además busca garantizar el desarrollo integral y sustentable que fortalezca tanto la soberanía como el régimen democrático. Como se observa dicho artículo es de suma importancia al establecer y fortalecer normativamente la vida democrática.

Como debe ser la persecución de la erradicación de la violencia contra las mujeres en todas sus manifestaciones –violencia psicológica, física, patrimonial, económica,

¹⁸⁰ Diario La Jornada, 17 de febrero 2010, “Urge aplicar leyes a favor de las mujeres” por Carolina Gómez Mena

sexual y cualesquiera otras que lesionen o dañen su dignidad, integridad o libertad-, abarca los diferentes ámbitos de la vida social. Como se indica en su artículo tercero:

Artículo 3. Todas las medidas que se deriven de la presente ley, garantizarán la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres durante su ciclo de vida y para promover su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida.

Dicho artículo garantiza no sólo las acciones para erradicar la violencia de género, sino que también persigue la promoción del pleno desarrollo de la mujer y su inserción en todos los ámbitos de la vida social.

La Ley al proponer instrumentar las bases mínimas para diseñar el contenido de políticas, programas y acciones para la erradicación de la violencia contra mujeres, y al establecer además las bases mínimas de cooperación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno y entre éstas y los organismos privados, atienden a una serie de aspectos forman parte esencial de una auténtica vida democrática. Cuyas acciones están encaminadas a difundir el conocimiento y fomentar el respeto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia¹⁸¹.

En este sentido, se pone en manos del Estado la tarea de procurar, conforme los principios de igualdad y fortalecimiento de la democracia, la aplicación efectiva de dichas leyes. Los principios rectores se delimitan en su artículo 4º, definiendo los dos principios fundamentales de la democracia, libertad e igualdad:

Artículo 4. Los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales son:

¹⁸¹ Cfr. Diario La Jornada, 20 diciembre 2006, "Aprueba el Senado, ley para una vida sin violencia contra mujeres" por Víctor Ballinas, y Andrea Becerril

- I. La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre;*
- II. El respeto a la dignidad humana de las mujeres;*
- III. La no discriminación, y*
- IV. La libertad de las mujeres.*

Durante la inauguración del seminario Ley General de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia: nuevos desafíos, el primer visitador de la CNDH, Luis García López Guerrero, consideró urgente aplicar las leyes que fueron modificadas en beneficio de la mujer, pero también cambiar las políticas públicas y sus directrices. Así mismo recordó que México ha suscrito y ratificado distintos tratados internacionales en favor de la defensa de la mujer, pero la simple adhesión no basta¹⁸².

Para la CNDH las reformas legales y la actualización legislativa no son suficientes para erradicar la violencia. No obstante, reconoce que han permitido recuperar paulatinamente derechos, por lo que demandó la aplicación efectiva de las reformas legales, así como un cambio en las políticas públicas para que se reconozcan las garantías de equidad y el trato sin violencia.

De esta manera se reconoce, que la misma situación debe aplicarse con todos aquellos principios establecidos jurídicamente tanto en el orden fundamental como en el secundario con el propósito de llevar a cabo una vida plenamente democrática, también en el ejercicio de la vida social cotidiana.

¹⁸² Cfr. Diario La Jornada, 17 de febrero 2010, "Urge aplicar leyes a favor de las mujeres" por Carolina Gómez Mena

CAPÍTULO 3

EL DISCURSO DEMOCRÁTICO DEL ESTADO MEXICANO

3.1 México en América Latina

Definir la democracia es importante porque establece qué cosa esperamos de la democracia. Si vamos a definir la democracia de manera “real”, no encontraremos nunca “realidades democráticas”. Y, a veces, cuando declaremos “est es democracia” o “est no lo es”, quedaría claro que el juicio depende de la definición o de nuestra idea sobre qué es la democracia, qué puede ser o qué debe ser.

*Sartori, Giovanni.*¹⁸³

El ejercicio de la democracia en nuestro país se circunscribe tanto a situaciones internas como externas, por lo que el entendimiento del mismo no dista mucho de situar algunos elementos generalizados en el contexto Latinoamericano.

En este sentido, el gran desafío del siglo XXI en América Latina, constituye en afrontar el enorme reto de lograr la empatía entre la gobernabilidad y la cohesión e inclusión social en sus sociedades. Así lo cree la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo¹⁸⁴ al referir que los bajos niveles de gobernabilidad y de cohesión social que predominan en la región latinoamericana convierten estos temas en retos fundamentales para el desarrollo y en componentes prioritarios de las agendas públicas nacionales e internacionales.

Dicho reto se compone de la atención de cuatro áreas políticas que requieren especial atención: el desarrollo económico, la cohesión social, la democratización y la integración regional, temas que la mayoría de los que hacen y conforman las

¹⁸³ En Sartori, Giovanni, *¿Qué es democracia?*, México, Ed. Patria, 1993, p. 21.

¹⁸⁴ Esta red se integra por un conjunto de centros europeos de reconocido prestigio en la investigación de la realidad política e institucional latinoamericana, y que ha sido promovida por el banco Interamericano de Desarrollo. Cofundada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, la Universidad de Oxford y el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo; nace con la aspiración de crear una visión y una aportación europea al análisis de los desafíos y la oportunidades que vive la región latinoamericana.

políticas de América Latina considera ineludiblemente vinculados y dependientes entre sí; el objetivo, pues, es la constitución de un futuro democrático próspero y perdurable.

El estudio que dicha Red hace sobre la realidad latinoamericana refiere que la década de 1990 fue un periodo de grandes promesas: *“la profundidad de la reestructuración y de la reforma económica dio como resultado un marcado descenso de la inflación, un incremento de las exportaciones y un mayor acceso al capital internacional. Paralelamente a estos logros económicos, la región se embarcó en un profundo proceso de democratización. Elecciones libres y justas lograron acabar con regímenes autocráticos y dieron paso a gobiernos comprometidos con la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.”*¹⁸⁵

Sin embargo, con el paso del tiempo no en todos los países y no en la misma medida se ha logrado consolidar tal proceso: *“Existe la creciente sensación de que la democracia y las reformas de mercado han fracasado en su intento por garantizar una mejor calidad de vida y mayor seguridad para los ciudadanos.”*¹⁸⁶

En este sentido, es posible reconocer que en México tal escenario no es diferente. Existe la opinión generalizada de que el régimen democrático no ha resultado ser eficiente en las áreas mencionadas. Sobre todo en lo que concierne a tres de las áreas que componen el reto de gobernabilidad democrática en América Latina: el desarrollo económico, la cohesión social y la democratización; estos lineamientos nos serán de gran utilidad dentro del contenido del análisis que realizaremos respecto del ejercicio de la democracia en México.

¹⁸⁵ Binetti Carlo, Carrillo Flórez Fernando, Editores, *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea, New York, 2006, p. 14

¹⁸⁶ Cfr. Patten, Christopher, “Europa y América latina: democracia, integración y cohesión social”, en Binetti y Carrillo, *Ibidem.*, p. 16

3.2 El ejercicio de la democracia en México

3.2.1 La teoría del discurso

El concepto de discurso se utiliza en muy diversas disciplinas y enfoques, desde la lingüística a la filosofía, pasando por la literatura. En su sentido técnico, el análisis del discurso se refiere a un conjunto de recursos metodológicos que sirven para analizar escritos, entrevistas, etc., y examina varios de sus aspectos: cómo comienza y finaliza, cómo se produce la narración de los acontecimientos, etc.¹⁸⁷. En este caso, el concepto de discurso es meramente textual o lingüístico.

Lupicinio Íñiguez Rueda, menciona que discurso es una palabra tan polisémica que su uso nos remite a infinidad de contextos, tradiciones y planteamientos; puede decirse que las concepciones más habituales de dicha palabra son:

- Discurso como cualquier enunciado o conjunto de enunciados dichos efectivamente por un hablante.
- Discurso como conjunto de enunciados que construyen un objeto.
- Discurso como conjuntos de enunciados dichos en un contexto de interacción y conversacional (y, por tanto, normativo) donde resalta su poder de acción sobre otra persona.
- Discurso como conjunto de constricciones que explican la producción de un conjunto de enunciados a partir de una posición social o ideológica particular¹⁸⁸.

Para los analistas críticos del discurso como Michael Foucault, las formaciones discursivas se refieren a cuerpos regulares de ideas y de conceptos que pretenden producir conocimiento acerca del mundo. En este sentido, Foucault se empeña en esbozar sus regularidades discursivas subyacentes y relaciona la

¹⁸⁷ Cfr. Howart, David, La teoría del discurso, p. 126, en Marsh David y Toker Gerry, *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza editorial, 1997.

¹⁸⁸ Íñiguez Rueda, Lupicinio, Introducción en *Análisis de la Conversación y/o Análisis Del Discurso: Hibridaciones Metodológicas para el Estudio de la Acción Social y/o Regímenes Discursivos*, en Gordo López, Ángel Juan, y Linaza, José Luis, Compiladores, *Psicologías, Discursos y Poder*, Madrid, Ed. Visor, 1996 p. 111

producción y transformación de estos discursos con los más amplios procesos sociales y políticos de los que forman parte¹⁸⁹.

Bajo esta lógica, el análisis del discurso, no tiene ninguna importancia si no se pueden conectar de algún modo con la estructura social. Si se concibiera la estructura social en términos exclusivamente políticos o económicos de tal modo que los aspectos discursivos, lingüísticos y de significado guardaran sólo una relación de exterioridad con ella, el análisis del discurso carecería de todo interés puesto que las habríamos desprendido de toda posible capacidad de transformación social¹⁹⁰.

Por ello, para Karina Gómez Fröde el análisis del discurso como modelo de interpretación de la teoría política, constituye un importante vínculo entre la ciencia política y el posmodernismo, pues considera que estructurar el significado de lo social es el principal hecho político: *“Con base en este modelo se analizan los elementos del discurso, como los sistemas de lenguaje, símbolos o significados sobre la manera de entender la propia posición o actividad política”*¹⁹¹.

Por ello, la perspectiva foucaultiana constituye el antecedente de la teoría del discurso que Ernesto Laclau y Chantal Mouffe han desarrollado. En ella han concebido un concepto de discurso que se ocupa especialmente del análisis de los procesos políticos, utilizando ideas filosóficas junto con la teoría postmoderna¹⁹².

¹⁸⁹ Cfr. Howart, David, La teoría del discurso, p. 126, en Marsh, *Teoría y métodos...*, Madrid, Alianza editorial, 1997.

¹⁹⁰ Cfr. Íñiguez Rueda, en Gordo López, *Psicologías...*, Op. Cit., pp. 111-112.

¹⁹¹ Gómez Fröde, Carina, *Introducción a la Teoría Política*, México, Oxford University Press, 2000, p. 17

¹⁹² El postmodernismo se aplica a una gran variedad de teóricos que han cuestionado los presupuestos fundacionales y esencialistas de sus respectivas tradiciones y disciplinas; entre estos autores pueden citarse a Michael Foucault, Jacques Derrida, Jacques Lacan, Jean Baudrillard, William Connolly, Jean-François Lyotard y Richard Rorty. Sin embargo, para algunos autores el término representa una completa ruptura con ideas modernas como las de “razón”, “libertad” y “autonomía”, que surgieron en la Ilustración europea, mientras que, para otros, representa un periodo histórico que tiene lugar después de la modernidad. Existe un tercer grupo que equipara el postmodernismo con el fin de la epistemología (la teoría del conocimiento), que rechaza todas las pretensiones de conocimiento. Todas estas interpretaciones pasan por alto las continuidades entre la modernidad y la postmodernidad. El postmodernismo no es un rechazo de la modernidad sino una reducción proporcional de sus excesivas ambiciones. Cfr. Howart, David, en Marsh David y Toker Gerry, *Teoría...*, Op. Cit., p. 126

Retomando los principales preceptos del postmodernismo¹⁹³, como el “antifundacionalismo” de Richard Rorty y las del “antiesencialismo” de Jacques Derrida, Ernesto Laclau y Chantal Mouffe elaboran la teoría del discurso constituida por las siguientes premisas:

TEORÍA DEL DISCURSO				
Discurso y articulación	Discurso y análisis político	Antagonismos	Subjetividad y actuación	Hegemonía
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES:				
El significado social de palabras, acciones e instituciones se entiende en relación con el contexto del que forman parte. Cada significado se entiende en relación con la práctica y cada práctica según un determinado	Los discursos son históricamente contingentes y se construyen políticamente. 1) Historicidad. El lenguaje es susceptible de cambio. 2) Contingencia. Las identidades nunca acaban de fijarse.	1) La creación de una relación antagónica supone producir un “enemigo”, vital para el establecimiento de fronteras políticas; 2) lo anterior fija parcialmente la identidad de las formaciones discursivas y los agentes sociales, y 3) la experiencia del	1) Posiciones subjetivas. Posición por la que opta el sujeto en diversos discursos. Varias identidades unidas en un discurso global. 2) Subjetividad política. Cómo los actores sociales actúan o toman	La hegemonía se trata de qué fuerza política decide cuáles son las formas dominantes de conducta y significado en un contexto social dado. Continúa....

¹⁹³ Para comprender la influencia del postmodernismo en la teoría del discurso de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe merece la pena mencionar tres cuestiones fundamentales en esta corriente. En primer lugar, está la crítica de Jean-François Lyotard a las “metas-narrativas” de la modernidad, él cuestionó la costumbre moderna de utilizar un mecanismo de legitimación totalizador, ello tiende a eliminar otras narrativas posibles, produciendo consenso sobre la diversidad y formas de conocimiento diferentes. La postura “antifundacionalista” de Richard Rorty cuya explicación de la historia de la filosofía occidental pone de manifiesto que no hay puntos de vista objetivos que garanticen la verdad o el conocimiento del mundo, todo es producto del “tiempo y el azar” y no está condicionado por ninguna lógica o principio totalizador; por tanto, los lenguajes, comunidades y seres humanos son fruto de una evolución y no entidades eternas e inmutables. Finalmente, el “antiesencialismo” de Jacques Derrida pone de manifiesto la imposibilidad de acotar la esencia de las cosas y la de precisar completamente la identidad de las palabras y los objetos; por lo que, el esfuerzo por determinar la esencia de algo siempre fracasa porque hay ambigüedades que se resisten a la precisión definitiva. Cfr. Ibidem., p. 127

discurso.		antagonismo muestra la contingencia de la identidad.	decisiones.	
APLICACIÓN AL DISCURSO				
Teoría relacional del discurso	Primacía de las prácticas políticas	Lógica de la diferencia	Subjetividad política	Poder
El concepto de articulación se refiere a la práctica de juntar diferentes elementos y combinarlos para construir una nueva identidad.	Para determinar la identidad de los discursos la teoría afirma la primacía de las prácticas políticas en la configuración de las identidades.	La lógica de la diferencia se aplica mediante la exclusión de fuerzas que se resisten a las medidas de incorporación por parte del “opresor” (antagónico). Así las identidades de los “oprimidos” se condensan en conceptos como “libertad” “justicia social” o cualquiera que manifieste su identidad. Dichos significantes son útiles a la hora de analizar las prácticas hegemónicas y la constitución de los sujetos políticos.	En el discurso político las acciones de los sujetos son distintas por la precariedad de los discursos con los que se identifican. Así los sujetos actúan de formas diferentes cuando se revela la contingencia (crisis de identidad), respecto del discurso.	Las operaciones hegemónicas son un tipo especial de articulación que dicta las normas dominantes que estructuran las identidades de los discursos y de formaciones sociales, y requiere: 1) Una lucha antagónica entre fuerzas y 2) Disposición de significantes flexibles que no estén condicionados por los discursos existentes. ¹⁹⁴

¹⁹⁴ Análisis de la tesista a partir de Ibídem. pp. 128-133

En suma, a la teoría del discurso lo que le interesa es el papel que representan las prácticas e ideas sociales significativas en la vida política. Analiza de que manera los sistemas de significado o “discursos” configuran la comprensión que las personas tienen de sus propios roles sociales y cómo influyen en sus actividades políticas. Para esta teoría, el concepto de discurso, también incluye en su marco de referencia todo tipo de prácticas sociales y políticas, así como a instituciones y organizaciones¹⁹⁵.

Sin embargo, como se menciono con antelación, en la presente investigación el concepto de discurso se maneja desde el punto de vista únicamente lingüístico, es decir, el discurso hablado. El discurso a través del cual el emisor pretende enviar un mensaje y en el que el receptor recibe e interpreta al mismo.

Finalmente la teoría del discurso retoma los principales fundamentos del *análisis* del discurso y desarrolla nuevos elementos que profundizan en la comprensión del concepto de discurso considerando a las instituciones y organizaciones. Aunque la teoría no difiere del análisis al abarcar también los datos del habla, la descripción de relaciones sociales implícitas, las posiciones del sujeto y las estructuras políticas¹⁹⁶.

En este sentido, Leticia García coincide en que el discurso no tiene ninguna importancia si no se pueden conectar de algún modo con la estructura social. Ahí radica la importancia del análisis del discurso que se practica en nuestro país, establecer la relación entre lo que se dice y lo que realmente se hace. Por lo tanto, se coincide con la autora en considerar al discurso como una práctica social¹⁹⁷.

En el sentido foucaltiano se habla de prácticas discursivas como reglas anónimas, históricas, siempre determinadas en el tiempo y en el espacio, que han definido en una época dada, para comunidades dadas, las condiciones de cualquier enunciación¹⁹⁸. El discurso visto desde este enfoque, es la enunciación que se determina de acuerdo a la época. Asimismo, en ella se pretende resaltar su poder de acción o persuasión sobre la sociedad.

¹⁹⁵ Cfr. *Ibidem.*, p. 135

¹⁹⁶ García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit., p. 213

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 209

¹⁹⁸ Iñiguez Rueda, en Gordo López, *Psicologías...*, Op. Cit., p. 111

El discurso democrático es, entonces, la enunciación mediante la cual el Estado busca persuadir sobre la prevalencia de la democracia en nuestro país.

Con base en lo anterior, se realizará el contraste entre el discurso del Estado y la realidad, recurriendo a un análisis de interpretación de los mensajes emitidos por el gobierno hacia la sociedad. Cabe destacar, el papel que desempeñan los medios de comunicación en la construcción del discurso. Tanto la prensa escrita como los medios de producción audio-visual constituyen los instrumentos a través de los cuales se difunde el discurso (acontecimientos o pronunciamientos) que es transformado en noticia y después irradiado a la sociedad. La influencia de los medios de comunicación en la obtención de la opinión dominante y finalmente del consenso, es decisiva, como establece Leticia García¹⁹⁹.

Por tal motivo, la fuente principal del análisis del discurso son los mensajes del gobierno hacia la sociedad emitidos a través de los medios de comunicación. Una vez precisado lo anterior se presenta el análisis del discurso democrático del Estado en México.

3.2.2 El discurso democrático en México

Al igual que el ser humano es autointerpretativo de la realidad, lo es del lenguaje. Una de las dificultades de cualquier análisis de la función del lenguaje es que inmediatamente estamos envueltos en una interpretación. Esta dificultad inherente entre lo que yo digo y tu entiendes, entre lo que quiero decir y tu interpretas, es constante en nuestra comunicación²⁰⁰.

La interpretación del discurso no se anima por la búsqueda de los discursos que no pueden, aunque se quiera, ser camuflageados, porque cuando eso sucede, el discurso se transforma en un simple informe, en la confirmación de la realidad que en general se percibe²⁰¹.

¹⁹⁹ Cfr. García, *Derecho Ejecutivo...*, Op. Cit. pp. 230-232

²⁰⁰ *Ibidem.*, p. 211

²⁰¹ Cfr. *Ibidem.*, p. 210

Es entonces cuando, en palabras de Foucault no existe “una especie de discurso secreto”, porque la experiencia vivida ya no permite que lo haya. A manera de ejemplo se citan las declaraciones de Felipe Calderón presidente de México:

—...*Nuestra democracia aún está lejos de expresar y representar plenamente la voz y el sentir de los ciudadanos en decisiones de leyes y políticas públicas, así como de resolver aquellos problemas que sólo pueden atenderse a través de la participación política. Tenemos que pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva*²⁰²

Más bien se analizará el discurso “camuflageado”, aquel que pretende presentar una realidad que no concuerda con los hechos vividos, pero también el discurso que asume la realidad social (de manera indirecta) y que sigue quedando a nivel de discurso.

Para Giovanni Sartori el discurso sobre la democracia está lleno de trampas. El primer engaño, plantea el autor, es el terminológico: discutir sobre la palabra ignorando la cosa, es decir el simplismo de definirla conforme a la expresión etimológica. El segundo, se refiere a lo “realístico” o al realismo malo: declarar que lo que cuenta es lo real y para nada lo ideal. El tercero, es, por el contrario, el “perfeccionista”: el ideal a toda marcha y en dosis siempre en aumento. En este sentido, Sartori trata de convertir lo ideal en real es decir cuál es la relación correcta entre deber ser y ser²⁰³.

Giovanni Sartori se refiere a las definiciones que se han dado de democracia. Lo que Sartori intenta, entonces, es definir la democracia en torno a la relación correcta entre el *deber ser (lo ideal)* y *ser (lo real)*, pero partiendo de la realidad. Más adelante se abordará su postura.

Esta distinción de las trampas resulta útil en el momento de realizar el análisis del discurso, ya que permite abordar el análisis discursivo a partir de la definición de democracia²⁰⁴.

²⁰² Diario *El Universal*, 10 de febrero de 2010, “Reforma de inspiración sartoriana”, por Marco Antonio Baños

²⁰³ Sartori, *¿Qué es...?*, Op. Cit., p. 31

²⁰⁴ La definición a la que se hace referencia en el presente trabajo es la que se encuentra contenida en el artículo tercero de la Constitución Política Mexicana. Ver punto 2.2 del capítulo 2.

Con base en lo anterior, el análisis del discurso partirá de la última “trampa”, que parte fundamentalmente del ideal puesto en práctica y en aumento (perfeccionista). A partir de ello se identifican dos posturas.

Por un lado, la que se refiere a la “negación” negar, disfrazar u ocultar el ser de democracia. Y por el otro, el “reconocimiento” del ser democrático, tal reconocimiento es parte integrante y fundamental del armado del discurso y no es, por tanto, un discurso que niegue o disfrace la realidad, sino que hace énfasis en la prioridad de transformarla y que sin embargo queda a nivel de discurso.

En México se encuentran ejemplos de estas dos posturas. Sobre la postura que se denomina “negación” se cita lo siguiente. El 17 de abril del 2008, Felipe Calderón Hinojosa, en su discurso de recibimiento a la Presidenta de la India Pratibha Devisingh Patil afirmó que arribaba a un México democrático plural y abierto a la libertad:

*—En el marco de la cena que ofreció en el salón Adolfo López Mateos de Los Pinos, Calderón aseveró que México es una nación abierta a la libertad, al comercio y la inversión, que promueve el desarrollo armónico e integral de sus ciudadanos... Los mexicanos de hoy creemos firmemente en que... los más altos valores de paz, democracia, justicia y equidad promovidos por Gandhi son también nuestros. En lo personal admiro su pensamiento y su sabiduría... Al proponer un brindis a los presentes, externó que la sociedad mexicana aman los valores de justicia y equidad y se esfuerza cada día por construir un país donde se pueda vivir mejor.*²⁰⁵

En este ejemplo se enarbola el ideal de democracia, ocultando o disfrazando, por ende, la verdadera realidad, en la cual como lo afirma Juan Martín Sánchez se pueden encontrar hechos y procesos para confirmar que en México no se ha logrado la reducción de la desigualdad y la exclusión social²⁰⁶.

Otro ejemplo de esta misma postura, donde explícitamente se niega el ser de la democracia, se cita el siguiente fragmento de un artículo periodístico relacionado

²⁰⁵ <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/724525.html>

²⁰⁶ Martín Sánchez, Juan, Lo que el brillo electoral oculta: la representación como problema teórico y práctico del cambio político en el México actual, en Castaños Fernando y Labastida Julio, *El Estado actual de la Democracia en México, Retos, avances y retrocesos*, México, Instituto de investigaciones Sociales UNAM, 2007, p. 201

con la violación de derechos humanos. Incluso en la misma nota pueden leerse las críticas:

*—Así sucedió con algunas de las respuestas del presidente Felipe Calderón en la reciente Cumbre de Guadalajara. Afirmó que: en su gobierno no se violan los derechos humanos, y quienes señalen lo contrario, están obligados a probar un caso, un sólo caso en que no haya actuado la autoridad, en que se hayan violado los derechos humanos, en que no hayan respondido las autoridades competentes para castigar a quienes hayan abusado de sus competencias legales: sean policías, sean soldados o cualquier otra autoridad' ¿De cuál país habla Calderón? Quizá ni los gobiernos de los países que puntúan en el índice de desarrollo humano pueden ser tan contundentes como en nuestro país... ¿A quién le estaría hablando Calderón en esa memorable rueda de prensa, en donde tenía a un costado al presidente Obama y al otro, al primer ministro Harper? Tal vez se trata de afirmaciones para el consumo externo, la prensa extranjera y sus colegas de Estados Unidos y Canadá.*²⁰⁷

Respecto de la postura del “reconocimiento” donde además esta realidad que se reconoce deja ver las carencias que existen:

*—Ese mismo día, durante el seminario sobre Oportunidades de la Inversión con la Confederación de Industrias Británicas y la UK Trade and Investment repitió que está comprometido a convertir a México en uno de los mejores países del mundo para la inversión y, por qué no, el mejor lugar para la inversión, y estoy completamente seguro que sí nosotros tenemos un Estado de Derecho, que sí yo puedo crear unas condiciones de competitividad a través de las infraestructuras, nuestras reformas jurídicas y una nueva actitud hacia el mundo empresarial alcanzaremos este sueño...*²⁰⁸

La realidad que acepta Felipe Calderón en este discurso es que México no es ni uno de los mejores países del mundo para la inversión, ni el mejor lugar para que

²⁰⁷ Diario El Universal, 18 agosto 2009, “¿De cuál país habla Calderón?” por Alberto Aziz Nassif

²⁰⁸ Diario El Universal, 3 de febrero 2007, “Descalificación y aspiración” por Mayte Noriega Idem

ésta llegue, ni tenemos un Estado de Derecho, ni condiciones de competitividad, puede decirse que es un reconocimiento implícito. Sin embargo, quedan al descubierto sus buenas intenciones de transformar la realidad, pero ello sigue siendo parte del discurso. Como lo aprecia Mayte Noriega al afirmar:

*—~~Pe~~ hay algo más en el discurso de Felipe Calderón..., y es el hecho de que más que hablar de la realidad de México, con su injusticia, sus monopolios, su pobreza, su inseguridad pública y jurídica, sus debilitadas instituciones y su corrupción, habló del México con el que sueña y que todos soñamos... Se entiende, nuestra realidad no resulta atractiva para la inversión, ni siquiera para la convivencia... _El gobierno de México -dijo en un mensaje a los medios en el Hotel Dorchester, el 29 de enero- se ha propuesto lograr que México sea uno de los mejores destinos de inversión en el mundo con objeto de acelerar la creación de empleos bien pagados y promover el crecimiento económico que tanto necesitamos todos los pueblos de Latinoamérica’.*²⁰⁹

Con estas muestras queda claro que el discurso del Estado no coincide con la realidad. Rolando Cordera Campos señala al respecto:

*—~~N~~ hay correspondencia entre la fisiología de nuestra sociedad y el discurso de sus políticos. Abajo hay desigualdad y pobreza, impaciencia acumulada a la vez que capacidades reales para generar expectativas de mejora. Arriba, donde se comunican las élites del poder con sus oficinantes en los partidos y los gobiernos, hay renuencia a asumir la desigualdad como el cáncer mayor de la vida colectiva y de la propia estabilidad del Estado.*²¹⁰

La poca correspondencia entre la realidad y el discurso queda ejemplificada con lo que declaró explícitamente el Dr. Juan Ramón De la Fuente ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, subrayando que en el ámbito educativo en México el nivel superior está limitado por un discurso oficial que no se traduce en apoyos económicos, lo que refleja falta de compromiso:

²⁰⁹ Idem

²¹⁰ Diario La Jornada, 22 enero 2006, “El poder y la democracia en México” por Rolando Cordera Campos

*"¿Es o no prioritaria la educación en México?; si es prioritaria, ¿dónde están los compromisos expresados cabalmente en términos de recursos y presupuestos? No se puede pensar que vamos avanzando cuando en realidad no lo hacemos, porque son avances relativos... La preocupación está en todas las latitudes, está en Asia, en Europa, en los consorcios comerciales; y en mi país; honradamente la veo más limitada a la retórica oficial que a los programas específicos."*²¹¹

En el manejo discursivo de democracia existen otras formas como las promesas de campaña, es decir, todo aquello que se ha prometido y que sin embargo no se ha cumplido, tal como lo afirma Alberto Aziz Nassif: *—las buenas intenciones de los políticos en campaña también forman parte del discurso.*"²¹²

Raúl Vera López señala en este sentido:

—El derón durante su campaña electoral prometió generar empleos y ofreció a los ciudadanos estabilidad política y económica, de tal forma que los ingresos económicos y las condiciones de vida de los mexicanos mejoraran de manera sustancial, pero a la mitad de su gobierno el titular del Ejecutivo federal no ha cumplido; por el contrario, dijo el prelado, el país se encuentra sumido en una de las peores crisis por la pérdida de fuentes de trabajo y en estándares de pobreza y marginación social nunca antes vistos."²¹³

En suma, el análisis del discurso del Estado a partir de la definición en la que prepondera lo ideal (el deber ser) sobre lo real (el ser) nos permite identificar las diferentes posturas que asume el Estado a la hora de pronunciarse en torno a ella y a su ejercicio. Todas las posturas y formas señaladas conforman la enunciación del Estado, respecto de democracia.

La exposición de la realidad social, política y económica de nuestro país, resulta necesaria para llevar a cabo el contraste entre lo que se establece en la teoría y la práctica de la misma, esto es, entre discurso y realidad.

²¹¹ Diario La Jornada, 24 de agosto 2009, "Sin educación, salud y seguridad ¿para qué queremos Estado?: De la Fuente" por Emir Olivares Alonso

²¹² Aziz Nassif Alberto, "Ciclo de mesas de análisis 2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación", Auditorio de Coordinación de Humanidades, UNAM, 12 agosto de 2010.

²¹³ Diario La Jornada, 5 de enero 2010 "Vamos hacia un Estado fallido: Vera" por Leopoldo Ramos

3.2.2.1 Democracia política

3.2.2.1.1 Democratización y Gobernabilidad democrática

La democracia política se ha entendido en sentido general más como un tipo de sistema político, sin distinguir en ella los ámbitos social y económico. De esta manera, la democracia ha sido considerada más como una poliarquía que como una verdadera democracia con todas sus implicaciones.

En este sentido, el concepto de democracia se ha ido construyendo alrededor de los procesos de democratización (liberalización y representación) de los propios sistemas políticos, concretados en el tránsito de regímenes autoritarios a procesos de apertura política de gobiernos más democráticos y liberales. Precisamente, América Latina es una de las áreas geográficas en donde más intensamente se ha vivido este proceso de apertura y democratización²¹⁴.

Sin duda México, es uno de los países de América Latina, que ha vivido este proceso más intensamente. Y pese a que la democratización ofrece oportunidades para transformar y avanzar hacia mayores niveles de igualdad e inclusión social, esto no ha sido suficiente para combatir la desigualdad, ya que como afirman Mikel Barreda y Andrea Costafreda la democratización en América Latina opera en un contexto de elevada exclusión y desigualdad social y económica importante: *“El diseño y la dinámica del proceso democrático se ven amenazados por las propias condiciones de desigualdad existentes, con lo que, en la práctica no sólo no se progresa en el combate contra la desigualdad, sino que se refuerza la propia estructura de desigualdad existente.”*²¹⁵

Por otro lado, este proceso de democratización ha derivado en otra clase de democracias que sustancialmente difiere de la noción de que la democracia

²¹⁴ En las últimas décadas, muchas naciones de América Latina (y Europa del Este también) han participado en un experimento político notable. Los regímenes autoritarios históricamente ubicados, que generalmente tomaron la forma de juntas militares o dictaduras, fueron reemplazados gradualmente por democracias constitucionales. Sin embargo, este proceso, generalmente identificado como la transición de la dictadura a la de democracia, está lejos de haber concluido. De hecho, sigue siendo conceptualmente muy debatido y frágil en la práctica. Stotzky Irwin P., *Crear las condiciones para la democracia en Hongju Koh Harol y Slye Ronald C. Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa editorial, 2004, p. 189

²¹⁵ Barreda Mikel y Costafreda Andrea, “La democracia importa pero no basta para la igualdad” en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...*, Op. Cit., p. 118

consiste en un medio, pero también un fin²¹⁶, sobre esta misma idea Barreda y Costafreda afirman que: “*La mayoría de los países restantes ha experimentado notables avances democráticos, pero acompañados de importantes estancamientos y retrocesos, no tanto hacia regímenes autoritarios, sino más bien a regímenes semidemocráticos, que han recibido multitud de nombres.*”²¹⁷

Por ejemplo está la democracia electoral, que hace énfasis en los procesos político-electorales. Tal como lo afirma Alberto Aziz Nassif al hablar del proceso de democratización de nuestro país:

—*En las últimas tres décadas el reformismo político ha sido permanente. Así fue desde la reforma política de 1977, que abrió el sistema plural de partidos, luego vinieron diversos ajustes, hasta llegar a la reforma de 1996, en donde se establecieron las bases de un sistema con mayor equidad que posibilitara la competencia entre los partidos políticos. En el transcurso de 20 años se logró tener una democracia electoral.*”²¹⁸

Por otro lado, y en lo que se refiere a gobernabilidad democrática Christopher Patten la define sobre dos elementos. El primero, alude a la efectividad. No es suficiente instaurar instituciones democráticas. Éstas deben funcionar. Esto significa, desde el punto de vista del autor, que los sistemas electorales deben tener un funcionamiento adecuado: se debe garantizar la independencia del Poder Judicial y los partidos políticos deben ser verdaderamente representativos. De igual manera, las políticas de gobierno deben reflejar un contrato social genuino, que incluya no sólo la protección de los derechos individuales, sino también la

²¹⁶ De acuerdo con Amartya Sen y su enfoque de las capacidades de la democracia; ésta desempeña tres papeles importantes al actuar en su doble condición de medio y fin. Como medio, la contribución de la libertad política y de la expansión de los derechos civiles tiene una doble función. Por una parte, refuerza la respuesta obtenida por el pueblo cuando expresa y sostiene sus demandas de atención política. Por otra parte, la libertad política y la expansión de los derechos civiles aumentan el diálogo entre los diferentes actores y, así, contribuyen al papel constructivo en la conceptualización de las necesidades económicas en un contexto social.

Como fin, la democracia cumple y encaja perfectamente con la idea de desarrollo definida como la supresión de las principales fuentes de no libertad, de la posesión del propio destino, y ayuda a zanjar la brecha dejada por situaciones de extrema privación. Sen, A. *Development as Freedom* citado por Macías-Aymar Iñigo, *¿La desigualdad de ingresos limita la calidad de la democracia?* en *Ibidem.*, p. 150

²¹⁷ Barreda y Costafreda, “La democracia importa pero no basta para la igualdad” en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...?*, Op. Cit., p. 117

²¹⁸ Diario El Universal, 19 de enero de 2010, “¿Qué resuelve la reforma de Calderón?” por Alberto Aziz Nassif

solidaridad social, con el fin de poder apoyar a los más vulnerables. El segundo elemento, es el que se refiere al ejercicio pacífico de los derechos civiles, políticos y sociales. En las sociedades democráticas no debería haber lugar para la violencia. Los ciudadanos deben sentirse seguros al ejercer sus derechos por canales legales y constitucionales. La violencia y el desorden social pueden ser síntomas de la falta de un sistema político efectivo, mientras que la inestabilidad resultante desalienta aún más la inversión y el crecimiento. El desafío, entonces afirma Patten, de todos los gobiernos de la región latinoamericana, es convertir esta premisa, que se compone de ambas cuestiones, en parte de sus discursos y sobre todo en sus acciones²¹⁹.

Al respecto José Blanco opina refiriéndose a nuestro país:

—Que no sea un asunto sólo de México, no es consuelo. Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizado en 2004 y ampliamente comentado en los medios en su momento, reveló que 54.7 por ciento de los latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un gobierno autoritario si éste resolviera la situación económica. El contenido del informe muestra que por situación económica deben entenderse los problemas de la pobreza y los de la desigualdad. Los latinoamericanos prefieren justicia social, antes que legalidad y democracia; de este basamento primario nace nuestra miseria en materia de legalidad y democracia en la sociedad civil y en la sociedad política.”²²⁰

A esto mismo Alberto Naziz añade:

—by el sistema político mexicano es ineficiente, pierde legitimidad y cada vez tiene menor apoyo ciudadano. México tiene problemas importantes en su modelo, por eso existen dudas fundadas de que las reformas propuestas por Calderón, en diciembre pasado, vayan a resolver los problemas que existen hoy: una severa desconfianza ciudadana en la política en los políticos y en las instituciones; el poder fáctico de los intereses mediáticos

²¹⁹ Cfr. Patten, “Europa y América latina: democracia, integración y cohesión social”, en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...?*, Op. Cit., pp. 20-21

²²⁰ Diario La Jornada, 21 de julio del 2009, “Desigualdad, ilegalidad, antidemocracia” por José Blanco

desbordado y una regulación débil del Estado; la dinámica de los gobiernos divididos que genera un conflicto permanente de gobernabilidad; el desprestigio de una clase política que está muy distante de la ciudadanía a la que supuestamente representa; la autonomía de las instituciones democráticas que ha sido tocada por los intereses partidistas; la pérdida de presencia pública de la ciudadanía que no tiene mecanismos de participación más allá del voto. En suma, estamos frente a dinámicas conflictivas de desconfianza, ineficacia, ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, dinámicas efectivas de representación, gobernabilidad deficiente y la imposibilidad de construir consensos y mayorías estables que hagan gobernable al país.”²²¹

Al respecto Rolando Cordera Campos complementa sobre el desafío que representa la gobernabilidad en nuestro país:

—On la llegada de la democracia y la erosión de las formas autoritarias del Estado, la complejidad social y la diversidad cultural se apoderan de la vida pública y cotidiana. Ponderadas por la urbanización acelerada y cruzadas por una aguda concentración económica y social, así como por una masificación de la pobreza que se urbaniza, la complejidad empieza a ser vista como un desafío a la gobernabilidad que se quiere democrática.

Mucha ingeniería institucional y constitucional, como está de moda decirlo, tendrá que hacerse para superar esta disonancia. Contar con un Estado capaz de sustentar un orden democrático pleno y legítimo requiere mucho más que elecciones libres, aunque esto siga siendo un componente no resuelto de nuestra gobernabilidad.”²²²

Por lo que parte de la solución para Rolando Cordera, está en deshacernos del dogma económico que actualmente impera en México:

²²¹ Diario El Universal, 19 de enero de 2010, “¿Qué resuelve la reforma de Calderón?” por Alberto Aziz Nassif

²²² Diario La Jornada, 22 abril de 2007, “Gobernabilidad democrática y complejidad social” por Rolando Cordera Campos

—Ni habrá gobernabilidad ni orden democráticos en medio de tanta pobreza y tan oprobiosa desigualdad. Dejar atrás el dogma neoliberal de que la pobreza y la desigualdad son mandatos o fatalidades de unas leyes inmanentes del mercado o los costos inevitables de la globalización de México, es urgente y se ha convertido en la prioridad mayor, insoslayable, de esta etapa de la evolución del pueblo mexicano.”²²³

Finalmente, Christopher Patten concluye diciéndonos que estos desafíos son una invitación abierta a mejorar el clima político social y económico del continente. Y hacerlo de forma mancomunada, porque la respuesta a muchos de ellos es profundizar la integración en América Latina²²⁴.

De tal manera que mejorando la situación política social y económica se responderá efectivamente y en mayor grado al desafío de la democratización y la gobernabilidad en América Latina y por supuesto en nuestro país.

3.2.2.1.2 Instituciones políticas

Dentro de la concepción de democracia política, es importante entender que la introducción de instituciones democráticas es considerado como algo trascendental –sobre todo si el antecedente es un régimen autoritario-; sin embargo no es suficiente para avanzar en términos de igualdad tal como lo reafirman Mikel Barreda y Andrea Costafreda, al abordar el tema de democracia con desigualdad, a nivel Latinoamericano. En este sentido José Blanco opina:

—Hemos resuelto medianamente, en el orden institucional, el capítulo de la democracia referido a la celebración de los comicios periódicos. Pero montañas de conflictos aún los acompañan, debido a nuestra incultura democrática y legal y a defectos del diseño institucional... Otros espacios de la vida democrática continúan siendo asignaturas pendientes. Véase la vida interna de los partidos políticos. Una bomba ha estallado en el interior

²²³ Idem

²²⁴ Cfr. Patten, “Europa y América latina: democracia, integración y cohesión social”, en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...?*, Op. Cit., p. 19

del PRD, como medio mundo esperaba desde hace mucho tiempo; otras bombas de tiempo parecen esperar turno en el PRI y en el PAN."²²⁵

Bajo esta lógica, analizar el desempeño de esos espacios de vida democrática institucional es ineludible. Dicho análisis puede realizarse a partir de la ubicación de aquellas instituciones que regulan la agregación y representación de los diferentes grupos e intereses sociales en la toma de decisiones políticas, estas son las instituciones de *representación en el proceso político democrático*. Mientras que por el otro lado, están aquellas instituciones que tratan de preservar que las decisiones adoptadas favorezcan el interés de todos, y no el de unos pocos, este grupo concierne *al control del proceso político democrático*.

Con base en esta diferenciación es importante analizar ambos tipos de instituciones que componen el aspecto político de democracia.

3.2.2.1.2.1 Representación política

Primeramente para que la institucionalidad de las democracias pueda garantizar una representación política adecuada en términos de igualdad, debe satisfacer como mínimo cinco criterios generales:

- a) Proporcionar las condiciones del ejercicio de voto necesarias para que el sufragio universal sea una realidad.
- b) Garantizar la participación política de grupos que han sido tradicionalmente víctimas de la discriminación social.
- c) No crear barreras de entrada significativas en el proceso político para los diferentes grupos sociales, en particular los más desfavorecidos.
- d) Representar el conjunto de intereses sociales.
- e) Contar con partidos cuyo funcionamiento y organización interna permitan una representación política en condiciones de igualdad²²⁶.

²²⁵ La Jornada, 21 de julio del 2009, "Desigualdad, ilegalidad, antidemocracia" por José Blanco

²²⁶ Barreda y Costafreda, "La democracia importa pero no basta para la igualdad" en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...*, Op. Cit. p.124

El sistema político mexicano, ha vivido transformaciones políticas de gran importancia, enmarcadas en su mayoría, en las reformas electorales que han versado sobre elementos de la representación política²²⁷, que sin duda han permitido una mayor apertura, inclusión y competitividad política como reconocimiento de la pluralidad y del acuerdo para la elección del gobierno, y que cumple en cierto sentido con algunos de estos criterios. Dichos cambios en las reglas, las instituciones y el número relevante de los actores políticos que definen estas reformas tienen, sin duda, efectos fundamentales en el desarrollo integral del sistema político mexicano²²⁸.

Sin embargo, como lo afirma Rogelio Hernández Rodríguez, en este largo proceso de cambio político experimentado por el sistema mexicano, el factor sobresaliente ha sido sólo la rápida transformación electoral:

*—Ertan sólo nueve años (1987-1996) México ha realizado cinco reformas electorales que, en mayor o menor medida, han buscado ampliar la transparencia e imparcialidad de las elecciones. Aunque la legislación y algunos procedimientos en la materia han exagerado las salvaguardias, a tal punto que obstaculizan precisamente lo que pretendían mejorar, los avances han sido suficientes, primero, para conseguir una mayor presencia de los partidos opositores en todos los niveles de representación y, segundo, para que los comicios poco a poco se conviertan en fuentes de legitimación y no de conflicto permanente. Después del mejoramiento electoral, las demandas se han concentrado en la presidencia.*²²⁹

²²⁷Juan Martín Sánchez define a la representación política como: el proceso regenerador y estructurante del sistema político en cuanto: despliega las formas de constitución, inclusión y exclusión de los sujetos pertinentes en la comunidad; regula la distribución de responsabilidades políticas y su ejercicio desde los gobernantes hasta los electores; desarrolla la pluralidad de intereses y voluntades fundamental para la propia política y la democracia. Martín Sánchez Juan, “Lo que el brillo electoral oculta: la representación como problema teórico y práctico del cambio en el México actual” en Castaños, *El Estado actual...*, Op. Cit., p. 203

²²⁸ Cfr. Ibidem, p. 202

²²⁹Revista Política y Gobierno, vol. V, núm. 1, primer semestre de 1998, p. 197, “Presidencialismo y élite en el cambio político de México” por Rogelio Hernández Rodríguez

A pesar de los avances en el ámbito de liberalización política, el constante énfasis en lo electoral conduce únicamente a la sustitución de unas fuentes de legitimidad por otras donde el costo ha sido para otras dimensiones que también son importantes en la consolidación democrática como la social y la económica, nos refieren Labastida y López Leyva:

*—~~Ve~~ decir, a manera de generalización, que nuestra consolidación lenta e incierta es heredera de una transición con las características que hemos descrito: gradualidad, larga duración y énfasis en lo electoral. Así, la gradualidad, con que se llevaron a cabo las reformas electorales para el logro de elecciones limpias, libres y competitivas tiene su correlato en la pausada discusión acerca de la transformación de las instituciones existentes...finalmente el énfasis en el cambio electoral opacó otras modificaciones necesarias para el fortalecimiento y el sostenimiento de la democracia, y consecuentemente, retrasó la toma de decisiones en esta dirección.*²³⁰

Opinión que coincide con la de Juan Martín Sánchez acerca de que todos estos avances pueden ser contrarrestados con otros hechos o falta de hechos que diluyen el cambio político en la sensación de que nada ha cambiado: corporativismos sindicales y empresariales; inseguridad ciudadana con policías mafiosas; clientelismo e ineficiencia en las administraciones públicas; clasismos sociales, económicos y culturales exacerbados; permanencia de la exclusión de pueblos indígenas; creciente emigración a uno Estados Unidos que mantienen una acción bilateral agresiva; financiamiento irregular e ilegal de los partidos políticos; aumento de las dificultades para crear nuevos partidos; una clase política cara en comparación con el ingreso medio mexicano y con las clases políticas de países europeos, etcétera²³¹.

Con ello queda claro el complicado proceso de transición que el sistema político mexicano ha tenido y por ende la impresión de que los criterios de una

²³⁰ Castaños, *El Estado actual...*, Op. Cit., pp. 271- 272.

²³¹ Cfr. Martín Sánchez, "Lo que el brillo electoral oculta: la representación como problema teórico y práctico del cambio político en el México actual", en *Ibidem.*, p. 228.

representación política efectiva no han sido cumplidos como se ha planteado en las continuas reformas electorales en México.

En este mismo sentido, se hablará de los partidos políticos, ya que éstos como instituciones democráticas que garantizan la representación política, deben ser analizados en la efectividad del cumplimiento de su tarea.

Partidos Políticos

Los partidos políticos, como ya se ha establecido, nacieron como enlaces entre la sociedad y el Estado; primero, para dar expresión a los principales intereses sociales y posteriormente para promover la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y, a partir de ahí, organizar la representación política. El propósito es asegurar que los intereses de la población estén presentes en los procesos de toma de decisiones, para con ello, legitimar el ejercicio del poder.

Una de sus características, o al menos, así se ha manejado teóricamente, es que tanto su funcionamiento como su organización interna deben permitir una representación política efectiva y en condiciones de igualdad. Es evidente, entonces que no es posible hablar de democracia, si sus instituciones, en este caso, los partidos políticos, internamente carecen de ella.

Es por ello, afirman Mikel Barreda y Andrea Costafreda, que muchas de las dificultades que presentan las democracias actuales para garantizar un acceso igualitario de los diferentes intereses sociales y políticos a la toma de decisiones tienen que ver con la organización y el funcionamiento interno de los partidos. Particularmente deben ser tenidos en cuenta dos aspectos, según los autores: el nivel de democracia interna y el sistema de financiación²³².

Afirman los autores que la razón de la importancia de la democracia interna de los partidos para la calidad de la representación es que una democracia no podrá garantizar una representación efectiva de los principales intereses sociales si cuenta con partidos incapaces de representar y de articular de un modo adecuado las diferentes voces e intereses que coexisten en ellos. En otras palabras,

²³² Cfr. Barreda y Costafreda, "La democracia importa pero no basta para la igualdad" en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...*, Op. Cit. p.130

difícilmente los partidos pueden hablar en nombre de la democracia si su origen está contaminado por prácticas no democráticas. Mientras que, el sistema de financiación es importante, entre otras razones, porque su incidencia es decisiva para garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral, y evitar o, al menos, paliar el tráfico de influencias y las oportunidades de corrupción política, así como el ingreso de dinero del crimen organizado, sobre todo, del narcotráfico²³³.

Dada su importancia, a continuación se analizan ambas condiciones de manera específica.

a) Democratización interna

Los partidos políticos han sido cuestionados desde siempre por su falta de democratización interna. O mejor dicho, por su tendencia a la oligarquización. El teórico más crítico sobre este fenómeno fue Robert Michels, quien elaborara la llamada “ley de hierro de las oligarquías”, propia para todo tipo de organización política, principalmente partidos. Michels considera varios elementos en su crítica sobre el predominio de los líderes sobre sus bases²³⁴.

Michels formuló la llamada “ley sociológica fundamental de los partidos políticos”: *—La organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegados. Quien dice organización dice oligarquía.*²³⁵

Para Labastida, Castaños y López Leyva, la estructura interna de los partidos políticos es débil en dos dimensiones básicas: la organizativa y la normativa, esto recae directamente en un déficit de tipo institucional.

La debilidad de la normatividad en referencia a la vida interna se evidencia cuando las normas partidarias no se cumplen y se acude a instancias externas antes que las internas para dirimir conflictos. A este respecto, José Woldenberg

²³³ Cfr. Ibidem., p. 130

²³⁴ Desde el fundamento psicológico del poder, hasta llegar a lo que representa su aporte fundamental: las consecuencias de su perdurabilidad, es decir, de las características propias de cualquier organización política (como son la profesionalización de los líderes, la imposibilidad práctica de la democracia directa y las condiciones políticas cambiantes de la acción partidista). Cfr. Michel, Robert, *Los partidos políticos*, tomo II, Buenos Aires, Amorrortu, 1991

²³⁵ Ibidem. 189.

precisa, que se ha expandido y fortalecido la idea de que los partidos como “entidades de interés público” están obligados a cumplir sus propias normas, y que de no ser así pueden ser sancionados por las autoridades, mientras que los militantes afectados pueden acudir a la protección del IFE y/o del Tribunal. Por otro lado, se ha establecido que la autoridad no puede irrumpir en la vida interna de los partidos si los afectados no agotaban antes las instancias internas para dirimir sus diferencias. Porque de no ser así, toda la normatividad que los partidos establezcan carecería de sentido. Porque si un militante antes de acudir a la Comisión de Justicia o de Vigilancia de su propio partido directamente apela ante el IFE o el Tribunal, toda la vida interna de los partidos se anula y la autoridad electoral se convierte no en la última instancia para resolver conflictos sino en la primera, es decir, en un acto más de las rutinas permanentes de las organizaciones²³⁶. Situaciones que suelen suceder en la vida política en México. Debe entenderse que la organización y la normatividad de los partidos se establecen en torno a los intereses específicos del propio partido. En este sentido, apunta Francisco Reveles los partidos como conjuntos de individuos con intereses específicos, se integran a partir de banderas comunes en la búsqueda del poder. Pero ello no les da cohesión y unidad de una vez y para siempre. Si algo caracteriza a los partidos es la permanente lucha por el poder en su interior, vinculada con el fin esencial de conquistar o mantener el poder en una sociedad. Por esto mismo, la democracia está considerada en la actualidad como la mejor forma de gobierno, porque permite justamente una lucha por el poder político de forma pacífica, regulada y, además, porque es un orden legal y legítimo para toda la sociedad (o para la mayoría), sin autoritarismos o totalitarismos:

²³⁶ Por tanto, para Woldenberg, es de vital importancia que se concilien las posiciones garantizando dos principios básicos de la vida política: a) la obligación de los partidos de cumplir no solamente con las disposiciones constitucionales y legales, sino también con las normas que ellos mismos se dan, y b) los márgenes suficientes de autonomía a los partidos para que en principio sean ellos y sólo ellos los que diriman sus diferencias y conflictos (en primera instancia). Cfr. Woldenberg, José, Los nuevos retos de los partidos mexicanos, en Reveles Vázquez, Francisco, Coordinador, *Los partidos políticos en México: ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, UNAM GERNIKA 2005, pp. 108-109

—Los partidos, al representar intereses sociales particulares, no necesariamente lucharán por un orden democrático, sino por el que les resulte más cercano a sus posiciones ideológicas. Por lo tanto, un alto grado de democracia interna de los partidos políticos es en realidad sólo una posibilidad entre varias.

No hay que andarse por las ramas: más que cuestionar la falta de democracia en los partidos, lo que debe impugnarse es su identidad ideológica, su fe aristocrática o monárquica, autoritaria o totalitaria, neoliberal o neoconservadora. Y solamente en el último de los casos, si se dice democrático, se tendrá que medir el grado de congruencia entre su discurso y su práctica.”²³⁷

Desde esta perspectiva, la cuestión ideológica en los partidos políticos, adquiere una importancia vital, habría que revisar que nivel ideológico manejan los partidos políticos en nuestro país y medir el grado de congruencia entre el discurso – conformado por normas e ideología- y la práctica, elemento que resulta uno de los principales retos de los partidos políticos en la vida democrática de México²³⁸.

²³⁷ Reveles Vázquez, *Los partidos...*, Op. Cit., p. 91

²³⁸ Sin embargo, el mismo Francisco Reveles señala que desde 1989 el asunto de las posiciones ideológicas ha recuperado gran parte de la importancia que había perdido. El predominio de las fuerzas que impulsaron al neoliberalismo generó la apariencia de la eliminación del fin del referente de izquierda, dando como sentada su extinción con el derrumbe del socialismo real. El predominio de las fuerzas identificadas como de derecha fue la constante. Sin embargo, los problemas que han tenido las políticas neoliberales, el regreso al poder de fuerzas de izquierda y el ascenso de otras con posturas radicales de un signo o de otro (como los neonazis en Austria o la guerrilla zapatista en México) dieron pie a la reformulación de los conceptos de izquierda y derecha, de cara a las nuevas realidades de los gobiernos, partidos o movimientos sociales del mundo entero. Para Francisco Reveles, en los últimos años en el mundo se han reconocido principalmente las corrientes ideológicas que se ubican en la derecha; en ella encontramos no sólo a los neoliberales, sino a los neoconservadores, a la democracia cristiana y a los neofascistas. La izquierda es mas heterogéneas: siguen actuando los socialistas, los socialdemócratas, los partidarios de lo que se conoce como la “tercera vía” y expresiones que se destacan por su postura antineoliberal y al mismo tiempo por la falta de un perfil claramente ubicado en una corriente ideológica particular. Cfr. Reveles, *Apuntes Teóricos...*, Op. Cit., pp.111-113.

b) Partidocracia

A la forma de oligarquía arbitrada en que los partidos políticos monopolizan la representación, es a lo que el pensador español, Gonzalo Fernández de la Mora, denominó “partidocracia”²³⁹. Dentro de la concepción del término, el partido político es el que concentra el poder. Es el actor principal y exclusivo en un sistema democrático. El Estado es regido no por sí mismo sino por los partidos políticos. El parlamento es un congreso de partidos en donde el diputado o senador ha de votar, no según sus principios y convicciones personales, sino por lo que ordena el partido en que milita. Como lo establece Adolfo Sánchez citando a Luis F. Aguilar:

*—Se ha llegado al extremo de asegurar, que la democracia sepultó el presidencialismo y engendró la partidocracia que es la dueña de las Cámaras que son las dueñas de la política nacional... Los legisladores de ahora, como la Presidencia de antaño, se han vuelto socialmente independientes, intocables, autónomos. Sin embargo, han comenzado ya a escuchar pasos en la azotea (en clara alusión a la campaña mediática en curso inaugurada contra la remoción del Consejo General del IFE). Septiembre puede comenzar a ser el principio del fin de la soberanía de las Cámaras’.*²⁴⁰

Si bien, señalan López Leyva, Labastida y Castaños, por su orientación original, el Estado mexicano es de carácter democrático, en la práctica sus estructuras son poco funcionales para las condiciones políticas actuales, donde el poder se distribuye ahora en tres partidos grandes (y varios pequeños), en lugar de estar concentrado en uno hegemónico, como en el régimen anterior, por esta distribución, es decir, en un contexto de gobierno dividido, ninguno de los partidos grandes puede por sí impulsar iniciativas importantes y cualquiera de ellos puede vetar las de los otros²⁴¹.

²³⁹ Fernández de la Mora, La Partidocracia, p. 154 citado por Pio Moa, <http://www.libertaddigital.com/opinion/pio-moa/gonzalo-fernandez-de-la-mora-8004/>

²⁴⁰ Diario La Jornada, 13 de septiembre de 2007, “La reforma electoral o la arrogancia mediática” por Adolfo Sánchez Rebolledo

²⁴¹ Cfr. Labastida Julio, Castaños Fernando y López Leyva Manuel, “Reflexiones finales” en Castaños, *El Estado actual...*, Op. Cit., p. 272

Innegablemente, afirma Alejandro Vázquez, durante el sexenio de Felipe Calderón, México ha entrado en la dictadura partidista. La transparencia y la democracia no les gustan a los partidos y por eso la ajustan a su conveniencia. Rechazan ser auditados sobre cómo van a manejar los multimillonarios recursos que tendrán a su disposición:

“De 29 millones de pesos diarios por cada día de campaña, a 41 millones de pesos cada día. Como lo quieran gastar, ¿Quién les va a revisar cómo gastarán esos dineros salidos de nuestro bolsillo? Nadie. ¿A quién le rendirán cuentas los partidos? A nadie. ¿Con quién se podrán quejar los ciudadanos por cómo se enriquecen el PRI, el PAN y el PRD? Fácil, pues con un órgano fiscalizador que será designado, ¿por quién? adivinó, por los partidos obviamente.”²⁴²

Uno de los problemas principales por los que la calidad de la representación se ha visto mermada, tiene que ver con este fenómeno de partidocracia y es que la representación política ya no responde a los intereses sociales, sino a los del Estado, tal como lo afirma Francisco Reveles Vázquez al caracterizar a los partidos políticos actuales:

“Representan a sólo una parte de la sociedad; no son de masas sino electorales (pues su tarea fundamental es conseguir el respaldo ciudadano mediante el voto); tiene una dirigencia separada de las bases por un fenómeno de burocratización (común a toda organización política)-, pese a su pragmatismo, sus diferencias ideológicas se notan fundamental en el ejercicio de gobierno (al cual prácticamente todos los partidos tienen posibilidad de acceder); por lo tanto, los partidos representan al Estado, más que a la sociedad, porque en los regímenes formalmente democráticos (o sea en casi todo el mundo) son ellos de, una forma u otra, quienes se encargan de la tarea de gobernar.”²⁴³

²⁴²Vázquez Cárdenas Alejandro, “La indeseable partidocracia”, <http://budurl.com/partidocracia12>, junio 18, 2009.

²⁴³ Reveles, *Los partidos...*, Op. Cit., p. 13

Y pese a que los partidos son los encargados de organizar la opinión política de la sociedad y la expresan ante los gobernantes, responsables de adoptar las decisiones respectivas, Leonardo Valdés Zurita, apunta que si bien esto es válido, también es cierto que los partidos son un canal de transmisión de las decisiones adoptadas por la élite hacia el conjunto de los ciudadanos. Como canales de expresión biunívoca, los partidos terminan por expresar ante el gobierno las inquietudes de la población y ante la población las decisiones del gobierno²⁴⁴.

Por lo que la partidocracia, sólo representa el encierro de una clase política que ha sido incapaz de construir acuerdos para consolidar la democracia, y por supuesto, para fortalecer el desarrollo del país. Tenemos a un conjunto de actores políticos obsesionados primero con la sucesión presidencial, y luego por quedarse con la presidencia, sin importar los medios para conseguirlo. Actores que paralizaron cualquier posibilidad reformadora. Partidos que tienen dinero público, mucho dinero y televisión, así que no necesitan ni ciudadanos, ni hacer política²⁴⁵.

A manera de ejemplo, apunta Marco Rascón, recientes acontecimientos, como la ineptitud sanitaria; los excesos en gastos de campaña y el costo de los medios en elecciones; el cruce de línea o frontera que separaba hasta hace unos días el narcotráfico de la política y que ahora se convierte en un solo tema; las luchas entre nepotismos; las campañas de odio entre candidatos y partidos; el canibalismo de votos entre aliados; el voto confuso; la falta de propuestas y programas; las consignas vacías; la mutación de una cámara a otra, de un puesto a otro; los acuerdos secretos entre partidos; las alianzas inconfesables. Todo es causa del desencanto, la abstención o el voto nulo y es lo que le responde a la partidocracia²⁴⁶.

²⁴⁴ Cfr. Valdés Zurita, Leonardo, “¿Qué sabemos de los partidos políticos en México?”, en Reveles *Los partidos...*, Op. Cit., p. 121

²⁴⁵ Cfr. Alberto Aziz, citado por Trejo Delarbre, Raúl, “Partidocracia”, <http://budurl.com/partidocracia19>, junio 28, 2009.

²⁴⁶ Diario La Jordana, 2 de junio 2009, “Partidocracia en contra del voto independiente” por Marco Rascón

Francisco Reveles concluye respecto de este fenómeno político:

*—...ol que se debe cuestionar a los partidos no es tanto su incapacidad para concretar el cambio sino lo que han hecho en realidad. Si la partidocracia está más cerca de nosotros que la democracia, esa es responsabilidad de los partidos y en ello se refleja su autoridad sobre el proceso. Si dicha partidocracia no es la respuesta a los anhelos de la sociedad, ése debe ser el centro de nuestras críticas y no precisamente los partidos políticos.*²⁴⁷

Francisco Reveles al afirmar que la partidocracia como fenómeno responde a las incapacidades de quienes ostentan el poder político y no a la figura del partido defiende a la institución como parte fundamental de la vida democrática, sin dejar de reconocer que la partidocracia no sólo frena la respuesta de los anhelos sociales sino que también merma la actuación de los partidos políticos.

c) Financiamiento

Para José Woldenberg la cuestión del dinero de los partidos políticos es un tema que preocupa a la opinión pública, dado que la relación entre el dinero y la política tiende a modelar, en mayor o menor grado, a la actividad política. Como es de nuestro conocimiento la política y los partidos requieren de recursos para desplegarse y hay por lo menos tres preguntas que en todo el orbe deben ser abordadas con claridad: ¿de dónde debe provenir el dinero para los partidos?, ¿Qué montos resultan convenientes?, y ¿cómo debe llevarse a cabo la rendición de cuentas?²⁴⁸

- *De dónde.* En cuanto a las fuentes de financiación propias como las cuotas de afiliados no alcanza para nada, de modo tal que las fuentes reales de los partidos políticos se encuentran en primer lugar en los recursos económicos y financieros que les facilitan los poderosos, los que a su vez, le pasarán la factura de lo prestado cuando los partidos accedan al poder, lo que genera la primera y fundamental corrupción.²⁴⁹ Con la reforma electoral de 1996 se

²⁴⁷ Reveles, *Los partidos...*, Op. Cit., p. 95

²⁴⁸ Cfr. Woldenberg, "Los nuevos retos de los partidos mexicanos", en Reveles, *Los partidos...*, Op. Cit., p. 95

²⁴⁹ Buela, Alberto, Sobre partidocracia, <http://www.politicaydesarrollo.com.ar> julio 19, 2010.

estableció que el financiamiento público sería preeminente en relación al financiamiento privado. Se buscaban tres objetivos: a) transparentar el flujo de recursos hacia los partidos, b) equilibrar las condiciones de la competencia y c) evitar la influencia desbordada de los grandes grupos económicos o de la delincuencia.

- *Cuánto*. La discusión en torno a este tema gira alrededor de los montos que debieran recibir los partidos del erario público. Lo primero que llama la atención, señala Woldenberg, es que el financiamiento público para las campañas electorales es idéntico tratándose de elecciones generales, es decir para presidente, senadores y diputados e intermedias (sólo diputados), y, en su opinión, nada justifica que así sea. El número de campañas es incomparable y la duración de la presidencia en relación a la de legisladores es lo suficientemente grande, como para que el financiamiento para las campañas intermedias se pudiera reducir. Por otro lado, si se acortara la duración de las campañas el financiamiento también podría reducirse. Nuestras campañas, señala, son de las más largas en América Latina y no pareciera existir justificación para ello.
- *Fiscalización*. Woldenberg afirma que si los partidos políticos reciben recursos públicos la fiscalización sobre los mismos y también sobre los privados debe ser a fondo. Ello conviene a los partidos y al sistema, todo porque la falta de transparencia y rendición de cuentas sólo puede fomentar fenómenos indeseables. Y pese a que se crea lo contrario, señala el autor, en esta materia se ha avanzado realizándose por primera vez la fiscalización de los recursos en 1995, gracias a la reforma de 1993; pero ciertamente la fiscalización puede y debe perfeccionarse.²⁵⁰

Tales afirmaciones coinciden con la opinión del titular de la Auditoría Superior de la Federación Arturo González Aragón quien planteó que la fiscalización de

²⁵⁰ Woldenberg, "Los nuevos retos de los partidos mexicanos", en Reveles, *Los partidos...*, Op. Cit., p. 101.

recursos públicos no debe admitir excepciones y debe extenderse a cualquier entidad y dependencia y órgano que maneje recursos públicos²⁵¹.

Sin embargo, las insuficientes facultades de fiscalización que tiene el Instituto Federal Electoral y la deficiente legislación penal electoral en México ha favorecido que algunos sonados casos de violaciones por parte de partidos políticos o militantes permanezcan en la impunidad, señala el investigador John Ackerman, citando los casos más famosos: Amigos de Fox o el *Pemexgate*, de los cuales no se derivó ninguna detención²⁵².

Por ello, en opinión de la magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) María del Carmen Alanís, las facultades fiscalizadoras del IFE deberían ser trasladadas a otro órgano autónomo especializado exclusivamente en la vigilancia de las finanzas partidistas:

—En su participación, Alanís destacó la necesidad de que en una reforma se incluyan los diversos criterios que el TEPJF ha emitido en relación a la fiscalización de las finanzas de los partidos para incorporarlos a la legislación. Tras destacar que desde hace 10 años no hay reforma en este rubro específico, subrayó la necesidad de que la ley considere mayores precisiones sobre las atribuciones de la autoridad, a efecto de reducir el margen de discrecionalidad.

Según dijo la propuesta de constituir una Contraloría Federal Electoral que absorba todas las funciones de fiscalización de los partidos políticos, es necesaria y sería un órgano de Estado que gozaría de plena autonomía. Otra opción podría ser la creación de un fiscal especial dentro del IFE, cuyo titular tendría un rango equiparable al de los consejeros, pero con la función específica de fiscalizar a los partidos... A su vez, Ackerman se refirió a las insuficiencias en la capacidad fiscalizadora, y aludió a la impunidad que esto genera.”²⁵³

²⁵¹Diario La Jornada, 28 Noviembre 2009, “Apuntala Calderón al auditor superior; los partidos deben ser fiscalizados” por Claudia Herrera Beltrán

²⁵² Diario La Jornada, 14 de febrero 2007, “Proponen crear un órgano autónomo que vigile las finanzas de los partidos” por Alonso Urrutia

²⁵³ Cfr. Idem

Así mismo, las elecciones intermedias tuvieron como marco jurídico la reforma electoral de 2007 que para Adolfo Sánchez Rebolledo puede resumirse en lo siguiente:

—Queda pendiente un trecho del análisis legislativo, pero a estas alturas puede decirse que el dictamen aprobado arroja un saldo positivo en términos generales, pues ha tocado algunos de los temas espinosos que estaban pendientes, sobre todo los relativos al financiamiento de las campañas políticas y el uso electoral de los medios electrónicos de comunicación, cuestión clave si las hay. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido hace 11 años, cuando la voluntad reformadora de los partidos fue reconocida y saludada por la mayoría de los actores sociales e intelectuales como un avance, ahora, en cambio, la modificación constitucional se realiza en medio del escándalo y las acusaciones en contra de la llamada —~~partidocracia~~”, a la que se ubica como única beneficiaria del proceso de ajuste legal en curso, peligrosa falacia destinada a contaminar el ya de por sí envenenado ambiente nacional. Y es que, en rigor, tampoco se trata de ejercer la crítica necesaria a la actuación de éste o aquel partido, cuyas debilidades nadie cuestiona, sino de algo más grave y significativo: otra vez resurge en México la desafiante tendencia a imaginar el funcionamiento institucional sin mediaciones, como resultado de la hegemonía de los intereses particulares sobre el conjunto de la sociedad.”²⁵⁴

En este contexto, para las elecciones intermedias del 2009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del financiamiento de los partidos políticos, aprobó la suma de 3 mil 633 millones 67 mil 351 pesos, de los que 2 mil 731 millones 629 mil 587 correspondieron al rubro de gasto ordinario, 819 millones 488 mil 876 al de campaña y 81 millones 948 mil 887 millones se destinarían a actividades específicas. Asimismo, se fijó en 812 mil 680 pesos el tope de gastos de campaña para cada aspirante a diputado, con lo que los partidos podrían erogar hasta 243 millones en los 300 distritos electorales. Al respecto, el consejero

²⁵⁴Diario La Jornada, 13 septiembre 2007, “La reforma electoral o la arrogancia mediática” por Adolfo Sánchez Rebolledo

Marco Antonio Gómez Alcántara aseveró que la cifra se redujo en comparación con 2006, cuando se estableció un máximo de gasto de 950 mil 186 pesos por abanderado. Mientras el panista Roberto Gil opinaba: —...*un tope de gasto sin fiscalización estricta es simple papel mojado. Tiene sentido con una fiscalización estricta, oportuna, objetiva y, sobre todo, con base en la ley.*²⁵⁵

Mientras que, y como resultado de la reforma electoral del 2007, entre las facultades fiscalizadoras el IFE se encuentran ahora la capacidad legal de trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Sin embargo, señala Néstor Martínez Cristo, ninguna de estas atribuciones del organismo electoral es equiparable ni mucho menos suficiente para hacer frente en la infiltración de dinero sucio proveniente, de la delincuencia organizada, dentro de las campañas. Y pese a que el objetivo primordial del IFE es organizar y arbitrar los procesos electorales, la responsabilidad de cumplir con esta tarea que ni siquiera los organismos especializados pueden garantizar a cabalidad, no es su responsabilidad, no puede negarse que uno de los grandes problemas en cuanto a la fiscalización de los partidos políticos es el dinero que proviene del narcotráfico, reafirma:

—*La guerra del gobierno contra la delincuencia organizada, particularmente contra el narcotráfico y el secuestro, no da cabida a treguas. Se ha dispersado en varios frentes. Se disputa en batallas simultáneas. Se ha extendido hacia diversas regiones de la República e invade cada vez mayores esferas de vida política, económica y social del país.*

*Su enorme poder corruptor ha permitido al narcotráfico avanzar, como la humedad, a través de diferentes redes y caminos. Aprovechar cada espacio, cada resquicio, a fin de ganar territorio e influencia a un gobierno que hoy se sabe infiltrado y más vulnerable que nunca.*²⁵⁶

²⁵⁵Diario La Jornada, 30 enero 2009 “Aprueba el IFE gasto de más de \$3,633 millones para los partidos en este año” por Alonso Urrutia

²⁵⁶ Diario La Jornada, 16 de diciembre 2008, “Elecciones 2009: cada quien su tarea” por Néstor Martínez Cristo

En este sentido, y pese a que no es el tema central de la presente investigación, el análisis de las instituciones políticas ejemplifica la situación del ejercicio de lo que concierne a la democracia política en nuestro país.

Desde luego, existen muchas lagunas que deben revisarse así como todo lo necesario para “*atajar los recovecos descubiertos por algunos actores para intentar oponerse a los principios de equidad, civilidad y transparencia*”²⁵⁷.

En suma, la poca democracia interna de los partidos políticos, el fenómeno de la partidocracia y la cuestión del financiamiento público a los partidos políticos son los problemas a los que se enfrenta la representación política que hacen de ésta y por ende de los procesos políticos situaciones poco favorables y efectivas que demeritan el ejercicio democrático en México.

3.2.2.1.2.2 Control político

Otro bloque de instituciones políticas que cumplen un destacado papel en asegurar que el desempeño de una democracia sea adecuado es el de las instituciones de control político. En efecto estas instituciones velan para que no se produzcan situaciones donde las decisiones políticas adoptadas se apartan del interés general, como por ejemplo la captura del proceso político²⁵⁸, la corrupción o la falta de credibilidad en el cumplimiento de los compromisos políticos.

En este sentido, Macario Schettino habla sobre los efectos de la corrupción en el ejercicio del poder público:

²⁵⁷ Diario La Jornada, 24 junio 2009, “Se modificarán ambigüedades en la reforma electoral: Senado” por Ana Becerril y Víctor Ballinas

²⁵⁸ Como es bien sabido, uno de los rasgos que identifica a un proceso político democrático es que las decisiones políticas se adoptan atendiendo a las inquietudes y necesidades de los ciudadanos, y por tanto, se ajustan al interés general. En este sentido, la captura del proceso político por parte de ciertos grupos y sectores sociales que orientan la toma de decisiones en beneficio de ciertos intereses particulares –en detrimento del interés general– lo cual es un síntoma evidente de malestar democrático. Cfr. Barreda y Costafreda, “La democracia importa pero no basta para la igualdad” en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...?*, Op. Cit., p.120

“Si somos honestos intelectualmente, no nos quedará más que aceptar que la corrupción ha sido un elemento fundamental de la legitimidad del Estado mexicano. Precisamente por eso no se puede argumentar que un gobierno corrupto no es legítimo, y por tanto no se le deben pagar impuestos. Se puede, sin duda, decir que esto es ya inaceptable, y que si el gobierno quiere más impuestos le vamos a exigir el fin de la corrupción, en lo humanamente posible. Pero eso implica que aceptemos que el patrimonialismo se termine en todo nivel: no más plazas heredadas en los sindicatos de gobierno, no más pensiones superiores, no más prebendas ni privilegios. Y si esto queremos, hagámoslo en todo sentido: no más diferencias frente a la ley, no más manifestaciones públicas para impedir el Estado de Derecho, no más uso de las placas políticas para vivir por encima de la Ley.”²⁵⁹

Mikel Barreda y Andrea Costafreda aseguran que existen numerosos estudios de economía política que han mostrado cómo estas situaciones se relacionan negativamente con el desarrollo y con la desigualdad²⁶⁰.

Sin duda, la impunidad y la corrupción política cooptan el desarrollo económico social y político. Como lo afirma Thierry Lemaesquier, representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

“Los desvíos de recursos humanos, económicos y materiales con fines políticos desvirtúan gravemente los esfuerzos en la lucha contra la pobreza y amenazan con agravar la desigualdad en el ejercicio de los derechos sociales, económicos y políticos... lo peor en este tipo de desvíos es que los recursos, originalmente destinados a combatir la pobreza, sirven a la postre para restarle libertad y autonomía a las personas a las que supuestamente se les ayudaría a superar sus condición social.

²⁵⁹ Diario El Universal, 20 agosto 2009, “Economía informal” por Macario Schettino

²⁶⁰ Cfr. Ibidem., p.133

Por ello, es necesario avanzar en la consolidación de un régimen democrático y en la construcción de una ciudadanía cada vez más fuerte, pues son los mejores candados en contra del clientelismo político.”²⁶¹

Es innegable pues, las graves consecuencias políticas, económicas y sociales, cuando las instituciones de control político no cumplen con su fin principal. Así pues, para dar paso al análisis de dichas instituciones, en qué consisten y en qué situación se encuentran, se seguirá la distinción de O’Donell y se prestará atención, en primer lugar, a las *instituciones de control horizontal*, esto es, al sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado. Y posteriormente, se examinarán a las *instituciones de control vertical*, es decir, las instituciones de las que dispone la ciudadanía para fiscalizar el desempeño de sus representantes.

a) Instituciones de control horizontal

Como es sabido los regímenes democráticos se fundamentan en el principio de separación de poderes y sobre esta base se articula un sistema de pesos y contrapesos entre poderes que incentivan el control político. Para que este control sea efectivo, intervienen diversos factores, fundamentalmente de dos tipos.

- Los factores formales: reparto de competencias entre los poderes legislativo y ejecutivo (nivel de influencia sustancial en el proceso de elaboración de leyes, decretos presidenciales y delegación legislativa), y los mecanismos establecidos constitucionalmente para el ejercicio del control político entre ambos (mantiene un equilibrio entre las competencias de ambos poderes con respecto a la legislación).

Pese a los mecanismos constitucionales establecidos tanto en el reparto de competencias entre poderes como en el equilibrio de las mismas, en lo que se refiere al nivel de influencia formal del Ejecutivo en el proceso legislativo; últimamente se han evidenciado profundos desacuerdos en materia legislativa, a manera de ejemplo, se cita lo relativo a la propuesta de reforma política enviada por Felipe Calderón al Senado:

²⁶¹ Diario La Jornada, 24 abril 2007 “Desvío de recursos, con fines políticos, desvirtúa combate a la pobreza: PNUD” por José Antonio Román

—La fracción del PRD en la Cámara de Diputados acordó ayer en Zacatecas rechazar las iniciativas de reforma política enviadas por Felipe Calderón al Senado, en las que subyace la encubierta estrategia de consolidar un sistema bipartidista con la reelección de gobernadores y perpetuar los cacicazgos en las alcaldías...Por su parte, los diputados perredistas también acordaron no admitir la propuesta del Ejecutivo de dar por aprobadas las iniciativas que no sean discutidas por el Congreso. Sólo busca anular al Legislativo en su tarea fundamental, que es la elaboración de leyes, sostuvieron.”²⁶²

- Los factores reales: se trata de la composición política del Ejecutivo y Legislativo (el color político de uno u otro), y el nivel de cohesión con que cuentan el gobierno y la oposición²⁶³.

El grado de cohesión entre el gobierno y el cuerpo legislativo²⁶⁴ se evidencia con declaraciones como las que hicieron los grupos parlamentarios del PRI, PRD y PT al inicio del presente año en Cámara de Diputados:

—...~~expresaron~~ su rechazo a los excesos en el discurso de Felipe Calderón y resaltaron que el Congreso no puede aprobar, sin discusión y de manera automática, las iniciativas del Ejecutivo. Perredistas y petistas advirtieron, además, que la reforma política propuesta por el mandatario no pasará.

El coordinador priísta, Francisco Rojas, ante la afirmación de que el Legislativo coloca al gobierno en la permanente estafa, aseguró que Calderón debe aclarar qué delito cometen los legisladores al discutir las iniciativas y dar sus puntos de vista. Expresar puntos de vista distintos a sus propuestas no representa ninguna estafa, acotó.

²⁶² Diario La Jornada, 30 enero 2010, “Rechazar iniciativas de Calderón, acuerdo de legisladores perredistas” por Enrique Méndez, Alma E. Muñoz y Alfredo Valadés

²⁶³ Barreda y Costafreda, “La democracia importa pero no basta para la igualdad” en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...*, Op. Cit., p. 134

²⁶⁴ En lo personal, el nivel de cohesión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo queda mejor ejemplificado si atendemos al número de oposición que existe en el cuerpo legislativo. En la LXI Legislatura (2006-2012) el Partido Revolucionario Institucional cuenta con 94 diputados federales más que el partido del gobierno el PAN que cuenta con 143 escaños. Lo que evidentemente repercute en la cohesión necesaria entre ambos poderes. Vid infra, Anexo VII, Tabla 1 y 2 de Composición Parlamentaria del Congreso de la Unión LXI Legislatura

Los coordinadores de PRD y PT, Alejandro Encinas y Pedro Vázquez, respectivamente, resaltaron que la definición de estafador le corresponde al mandatario. El único atraco es el que hizo Felipe Calderón, que se robó las elecciones de 2006. Su falta de memoria y cinismo es extrema’, declaró Encinas.

Vázquez expresó: Calderón es el estafador. Él es el que viene de una elección fraudulenta y no tiene ninguna autoridad moral para señalar que los partidos cometen una estafa legislativa’... Alejandro Encinas consideró que en las críticas de Calderón subyace su incapacidad de operar y de construir acuerdos, porque vive en una ficción’.

Finalmente, Pedro Vázquez resaltó que la propuesta presidencial no busca fortalecer a los poderes de la Unión, sino denostar al Legislativo’.”²⁶⁵

Por su parte Arnaldo Córdova opina sobre esta guerra de declaraciones que han definido la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, como una relación poco fortalecida por el diálogo el consenso y la búsqueda del interés general:

—Decir vida parlamentaria es decir lucha de partidos y decir leyes es decir acuerdos y consensos entre partido... Toda ley es siempre un acuerdo sobre determinada materia que, para ser aprobada, debe ser consensada entre los parlamentarios y éstos no son neutrales en ningún caso. Se deben a determinados intereses, luchan por ellos y ceden o aprueban sólo cuando ven una solución al problema a que está dedicada la ley en discusión y se adapta a sus exigencias. No puede ser de otra manera. Legislar quiere decir poner de acuerdo a los múltiples intereses que se mueven en la vida social... Para los panistas es una tragedia encontrarse de pronto con el Ejecutivo en sus manos y no contar con un Congreso obsequioso a sus deseos. En lugar de aprender el arte de la negociación y nombrar secretarios de Gobernación que sepan tratar con los partidos y sus grupos parlamentarios, se la pasan disparando ocurrencias sobre el mal

²⁶⁵ Diario La Jornada, 28 enero 2010, “Impugnan legisladores declaraciones de Calderón” por Enrique Méndez y Ciro Pérez Leyva

*funcionamiento del Legislativo. No es otra cosa lo que hace Calderón con su iniciativa.*²⁶⁶

Esta crítica de Arnaldo Córdova, permite mostrar la dinámica real de la vida parlamentaria y en consecuencia entender que las decisiones políticas adoptadas se apartan en gran medida del interés general.

Finalmente como lo afirma Germán Espino. —...*para que una democracia sea considerada como tal, además de elegir a los gobernantes en elecciones competidas, debe haber un régimen que privilegie el respeto a los derechos humanos, el respeto al voto de la mayoría y la existencia de un sistema de contrapesos. Por lo cual consideró que México va en el camino a ello, pero aún no lo logra, porque sólo cumple el primer requisito.*²⁶⁷

Este hecho merma de manera importante que tanto los mecanismos de control formales establecidos (entre las competencias de los poderes del Estado), como la pluralidad en la composición política que existe en nuestro sistema político lejos de constituir un verdadero sistema de pesos y contrapesos dejan ver las carencias que en la materia se tienen: la falta de una verdadera representación política y de la construcción de acuerdos que beneficien a la sociedad.

b) Instituciones de control vertical

En las democracias representativas la relación que se establece entre representantes y representados puede expresarse en los términos de un contrato político. Bajo esta noción de democracia, los representados son los titulares de la autoridad y delegan en los representantes la gestión de la misma, pero reservándose la facultad de exigirles responsabilidad por el ejercicio de ella.

De tal manera, que para Mikel Barreda y Andrea Costafreda, se establece una relación de control político de tipo vertical, es decir, de los representados hacia los representantes. Por lo cual, para desempeñar este control vertical, los ciudadanos

²⁶⁶ Diario La Jornada, 31 de enero 2010, “El Ejecutivo y el Legislativo, según Calderón” por Arnaldo Córdova

²⁶⁷ Diario La Jornada, 1 Marzo 2007 “Germán Espino: la democracia en México „se reduce a la apariencia” por Carolina Gómez Mena

tienen a su disposición mecanismos de control directo sobre sus representantes, como elecciones, plebiscitos o referéndum²⁶⁸.

En este sentido, Raúl Vera López reflexiona en torno a la ausencia de importantes mecanismo de control directo como es el caso del referéndum y el plebiscito:

*—Para alcanzar el México que todos queremos, además de votar...se deben poner dos condiciones a los gobernantes: primero, exigir el derecho a un referendo decisorio y vinculante, y, segundo, el plebiscito... el referendo es para que los tres niveles de gobierno, municipal, estatal y federal, sean sometidos a consulta ciudadana, para que sólo los ciudadanos decidamos ratificar o revocarles el mandato, y en caso de corrupción someterlos a juicio. El plebiscito, para que seamos los ciudadanos quienes decidamos si se aceptan o rechazan las propuestas que conciernen a la soberanía de nuestro país...poner esas condiciones marcará el comienzo de una nueva etapa en nuestra vida política, que nos permitirá tomar en nuestras manos este campo que llamamos patria, país y nación.*²⁶⁹

Hablar sobre los mecanismos de control directo ya sean las elecciones, el referéndum o el plebiscito, involucra un tema relevante: la ciudadanía bien informada. Esta cuestión del acceso a la información adquiere importancia en el momento de la toma de decisiones, es decir, de ejercer su control político sobre sus representantes.

²⁶⁸ Se suele hablar indiscriminadamente sobre referéndum y plebiscito como si ambos fuesen sinónimos. Históricamente, el plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos. Dichas resoluciones podrían tener incluso, el carácter de leyes, como la ley *Valeria y Horatia* que estableció la obligatoriedad de los propios plebiscitos, la ley *Hortencia* que confirmó la citada obligatoriedad. Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la *plebs*, es decir, de una clase social para preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de ésta emanaba. En cambio, el referéndum, es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa der tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente, el acto plebiscitario es al menos por su antecedencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o repelente. Burgoa Orihuela, *Derecho...*, Op. Cit., p. 575.

²⁶⁹ Diario La Jornada, 28 de junio 2009. "Vera: hay que exigir referendo y plebiscito" por Carolina Gómez Mena

*—Finalmente, no puede abordarse el tema del control político ciudadano de los poderes públicos sin hacer mención a la importancia que tiene el acceso a la información. La correcta utilización de los distintos mecanismos institucionales de control político necesita de ciudadanos informados, con acceso a los datos oficiales pero también con acceso a fuentes de información alternativas. Para conseguir un ciudadano convenientemente informado se necesita, por tanto, de la existencia de una prensa independientemente respecto del poder político, capaz de denunciar irregularidades y de transparentar el proceso de toma de decisiones políticas*²⁷⁰

En este sentido la falta de control político es causa de la ausencia su delimitación en el orden jurídico, así como de las tendencias dominantes en la cultura política: la poca credibilidad en los procesos políticos traducido en la insuficiente participación ciudadana, la apatía y el abstencionismo. Y en ello coincide Octavio Rodríguez Araujo al señalar:

—Entiendo perfectamente el malestar de amplios sectores sociales con los partidos políticos. Ofrecen poco y lo que prometen no lo cumplen, ni las organizaciones ni sus candidatos una vez instalados en la esfera del poder o del podercito que les dieron los votos o los fraudes electorales. Sin embargo, considero que la culpa no es de nuestro sistema de partidos, sino del orden jurídico y de la cultura política dominante e inercial.

*Algo que convendría recordar, tanto para los ciudadanos sin partido como para los afiliados a cualquiera de ellos, es que los partidos políticos son lo que son porque sus dirigentes no tienen suficientes contrapesos.*²⁷¹

Finalmente Rodríguez Araujo concluye diciéndonos:

—Desde el momento en que los miembros de una organización eligen una dirección para que haga el trabajo que normalmente no hacen los ciudadanos comunes, están sentando las bases de una oligarquía, igual se

²⁷⁰ Barreda y Costafreda, “La democracia importa pero no basta para la igualdad” en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...?*, Op. Cit., p 137

²⁷¹ Diario La Jornada, 18 de junio de 2009, “Mejor la revocación del mandato” por Octavio Rodríguez Araujo

trate de partidos que de gobiernos. En éstos lo más que puede cambiar, de una elección a otra, es que el gobernante sea buena gente, honrado, democrático, inteligente y otros atributos, o lo contrario. Pero bueno o malo, para decirlo simplemente, el gobernante (o el dirigente de un partido) formará parte de una estructura de poder que no comparte la mayoría de la población ni podría compartirla en las sociedades modernas con millones de habitantes. Así funciona la democracia, aquí y en China, con las diferencias propias de cada lugar... En todo partido político hay grupos y facciones que luchan por su dirección. Algunos lo hacen con malas artes y otros con el apoyo de movimientos que, para el efecto, forman y patrocinan. Esta segunda forma es más democrática que la primera, por lo menos en apariencia, y, por lo mismo, goza de más legitimidad. Pero aun así el carácter oligárquico de su dirección, por democrático que haya sido el camino para obtenerla, no deja de existir una vez que actúa como dirección (o dirigencia si se prefiere). Dependerá de las bases de la organización (de cualquier tipo que sea y no sólo de un partido) que la dirigencia sea democrática o no. Es un problema de presión que, acompañada de derechos tales como el principio de revocación del mandato, el referendo o el plebiscito, será más efectiva que si estos derechos no existen. Por esto resulta importante conquistar estos derechos y en México, lamentablemente, no se ha insistido en ellos con suficiente energía.”²⁷²

Queda claro que su establecimiento como mecanismos de control político directo permitiría ejercer de modo más efectivo el poder ciudadano y constituirá un importante contrapeso al poder que ostentan los representantes. En este caso nuestra soberanía no sólo será reconocida jurídicamente, sino que podrá ejercerse y ello sin duda en términos políticos haría de nuestra democracia una democracia no sólo de apariencia. Ello sería un gran avance. La cuestión trascendental es el grado de disposición de la clase política para ser fiscalizada.

²⁷² Idem

3.2.2.2 Democracia social y económica

3.2.2.2.1 Desarrollo económico y cohesión social

La globalización de los últimos 25 años, ciertamente se ha visto acompañada de una mayor democratización formal en cada vez más países, pero a la vez ha producido más pobreza y crecientes desigualdades sociales.

De esto mismo se deduce que la democracia formal y la prosperidad de los pueblos no guardan ninguna relación. Octavio Rodríguez Araujo menciona que una investigación, quizá demostraría que en el mundo votan más personas ahora que hace 30 o 40 años, y no sólo por el crecimiento demográfico, pero en los países donde las elecciones existen desde hace un siglo o más, se aprecia que la abstención en términos relativos ha aumentado; quizá porque los pobres y los miserables no encuentran las ventajas derivadas de la ampliación de la democracia formal²⁷³.

El impacto negativo de la desigualdad sobre la democratización opera de diferentes maneras. Por una parte, las disparidades en la distribución de los recursos económicos están asociadas a las disparidades en el estatus y el poder político. Esto genera una falta importante de legitimidad en el sistema, lo que socava sustancialmente los esfuerzos por desarrollar un sistema político competitivo donde todos estén igualmente representados. Por otra parte, la desigualdad en la distribución de los recursos económicos parece distorsionar y neutralizar todos los efectos positivos asociados a factores tales como la educación o la salud, factores que la literatura identifica como cruciales para generar sistemas políticos competitivos²⁷⁴.

En este tenor, y como se ha establecido, uno de los retos de las democracias en América Latina incluida la de México, por supuesto, es el desarrollo económico, la cual debe de ir de la mano con la cohesión social. Christopher Patten hace referencia sobre la marcada disparidad en la sociedad en el ámbito económico:

²⁷³ Rodríguez Araujo Octavio, “¿Crisis de la política y de los partidos?” en Reveles, *Los partidos...*, Op. Cit., p. 70

²⁷⁴ Macías- Aymar, Iñigo, “¿La desigualdad de ingresos limita la calidad de la democracia?” en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...*, Op. Cit., pp. 146-147

—El problema de la desigualdad o falta de —cohesión social” está estrechamente vinculado al desafío de la reforma económica. La recuperación de principios de la década de 1990 (en América Latina) produjo mejoras significativas en los indicadores sociales de la región. Sin embargo, al mismo tiempo, hubo un incremento preocupante de la pobreza en términos absolutos. Esta paradoja ilustra la creciente disparidad en lo que respecta a las condiciones sociales y al nivel de vida.”²⁷⁵

La declaración del presidente Lula da Silva sobre esta misma temática reafirma tal aseveración:

—...algunos sectores ricos quieren enriquecerse cada vez más. En la mayoría de los casos, esto sucede a expensas de muchos pobres, que se empobrecen aún más. Y esto explica por qué la mayoría de los proyectos de reforma en la región —ya sean políticos, sociales y económicos- han fracasado en su objetivo de potenciar el cambio y comprometer en el proceso a todo el espectro de ciudadanos de América Latina.”²⁷⁶

Es evidente que los problemas de cohesión social son bastante agudos en América Latina. En una escala del 0 al 100, en donde, 100 representa la desigualdad total, América Latina se ubica en un 53,9 cifra bastante más alta que el promedio mundial (38) incluyendo al continente africano. De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, el 10% de la población más rica de América Latina gana el 48% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre sólo percibe el 1,6%. Y tal como ha señalado el Banco Interamericano de Desarrollo, si el ingreso de América latina se distribuyera como en el Sudeste asiático, la pobreza en la región sería hoy un quinto de lo que es²⁷⁷.

Esto es importante no sólo desde el punto de vista humanitario, sino como información política de carácter práctico, afirma Christopher Patten; ya que, reducir la cantidad de pobres a la mitad significa fortalecer el compromiso de quienes hoy se encuentran marginados por el sistema neoliberal.

²⁷⁵ Cfr. Patten, Christopher, “Europa y América latina: democracia, integración y cohesión social”, en, *Ibídem.*, Op. Cit., p.17

²⁷⁶ Cfr. *Idem*

²⁷⁷ *Idem.*

En este sentido, ninguna región o país puede aspirar a beneficiarse del crecimiento, del desarrollo sostenido y de la estabilidad política si no es capaz de construir sociedades inclusivas, basadas en la justicia social:

*—Endefinitiva, América Latina (incluido México) no puede esperar un crecimiento sostenido, a menos que sus sociedades logren mayor cohesión. Cohesión significa compartir de un modo más amplio los frutos del progreso y brindar a aquellos que hoy están marginados o excluidos acceso a servicios públicos dignos, a una adecuada seguridad social y a una justicia equitativa.*²⁷⁸

Con base en lo anterior se analizarán los elementos que componen a la democracia social y económica: acceso a servicios públicos dignos, seguridad social, y a una justicia equitativa, con el fin de observar si se cumple o no lo establecido en el artículo 25 de nuestra Constitución Política. En otras palabras se verificará si efectivamente contamos con a una democracia inclusiva, como se determina en nuestra Constitución.

3.2.2.2.1.1 Igualdad social y económica

Hoy por hoy las condiciones económicas que genera el modelo neoliberal imperante no son las más favorables ni justas para la mayoría de la sociedad; prueba de ello son las cifras que la ONU maneja en la voz de Jan Pronk respecto del poder adquisitivo de la población mundial, Pronk consideró que a ese ritmo las Metas del Milenio²⁷⁹, que los Estados miembros de la ONU se comprometieron a

²⁷⁸Cfr. Idem

²⁷⁹ La Declaración del Milenio fue aprobada en la Cumbre del Milenio, celebrada del 6 al 8 de septiembre de 2000 en Nueva York, con la participación de 191 países (siendo 189 Estados Miembros en ese entonces), incluyendo a 147 jefes de Estado y de gobierno. Esta reunión sorprendió por la notable convergencia de opiniones de los líderes mundiales con relación a los retos que el mundo enfrenta, además de que se logró que estos líderes establecieran objetivos concretos tales como: erradicar la pobreza; aumentar el desarrollo; disminuir enfermedades; reducir la injusticia, la desigualdad, el terrorismo, y la delincuencia, así como proteger al medio ambiente. Para la realización de ales objetivos se fijo un plazo de 15 años. <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/ObjetivosDesarrollo/ODM.htm> y <http://www.undp.org/mdg/>, mayo 3, 2010.

cumplir antes de 2015, no serán alcanzadas. En lo que toca a niveles internacionales de pobreza, destacó, al menos mil 500 millones de personas, un tercio de la población mundial, vive con menos de un dólar al día²⁸⁰.

Este panorama, lamentablemente, no es ajeno a nuestro país. Como lo establece José Blanco:

—Ni sobra agregar más tinta acerca de nuestras carencias sociales. Nuestra escuálida cultura de la legalidad, nuestra famélica cultura democrática. La cotidianidad está poblada de estas carencias que el tiempo podrá ir curando, si va acompañado de un creciente nivel medio de educación formal y del desarrollo socioeconómico de la sociedad.

No avanzamos ni en una ni en otra, más bien reforzamos esa dolorosa condición con una vida continua de pobreza y desigualdad social. De acuerdo con el INEGI, 10 por ciento de los hogares de la población más favorecida concentró 36.25 del ingreso corriente en 2008, con lo cual se lleva 1.7 por ciento más de la riqueza generada por el país, respecto de lo que se apropiaba en 2006. En el otro extremo, 60 por ciento de los hogares más pobres sólo percibió 26.7 por ciento del ingreso, lo que representó una baja de 3.6 por ciento. De mal en peor.”²⁸¹

En los últimos días y con motivo del Bicentenario de nuestra Independencia y el Centenario de la Revolución, el Gobierno Federal dio a conocer el 10 de febrero el programa de festejos. Sin embargo, y sin afán de pesimismo existen importantes razones para pensar que no hay motivos de festejo:

—.al organización empresarial Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) aseguró que no existen muchos elementos para festejar el centenario de la Revolución y el bicentenario de la Independencia, porque más de la mitad de la población vive en la pobreza y México es uno de los países con mayor desigualdad en el mundo. Además,

²⁸⁰ Diario La Jornada 12 de Agosto 2007, “Al menos 1,500 millones de personas viven con menos de un dólar al día” por Emir Olivares Alonso

²⁸¹ Diario La Jornada, 21 de julio 2009, “Desigualdad, legalidad, antidemocracia” por José Blanco

afirmó, hay un rezago en la dinámica económica y política internacionales.”²⁸²

Y desde luego, qué es lo que se tendría que festejar cuando como bien se señala el país está sumergido en una dinámica económica poco alentadora, que tiene sus consecuencias en los bolsillos de la sociedad:

—La inflación, medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), registró en enero pasado una variación de 1.09 por ciento, con lo que a tasa anual se ubicó en 4.46 por ciento, informó el Banco de México (Banxico).

De acuerdo con el Instituto Central, el comportamiento de los precios en el primer mes del año es resultado, principalmente, del mayor ritmo de crecimiento de la inflación no subyacente.

Esto, derivado de los incrementos en las tarifas del transporte público en algunas localidades y en el servicio telefónico local.”²⁸³

Se ha visto una variación en decremento en 1.82 en la inflación respecto del 2009, según los datos proporcionados por el Banco de México; sin embargo la inflación anual correspondiente al 2010, varía en incremento en un 0.76 respecto de 2008, lo cual no resulta alentador en cifras²⁸⁴. Pero en contraste la situación es diferente cuando se trata de los precios reales a los que la sociedad se enfrenta, la inflación, en este caso, se mide en el pobre poder adquisitivo para el consumo básico.

En este sentido, resulta incuestionable que la sociedad mexicana reciente la impunidad con que se manejan algunas Instituciones, como el Banco de México, en el manejo de la numeraria económica, que dista mucho de la realidad, tal como afirma Enrique Galván Ochoa al hablar sobre el ex gobernador del Banco de México Guillermo Ortiz:

²⁸² Diario La Jornada, 5 Enero 2010, “Pobreza festejos Bicentenario” por Julio Reyna y Víctor Cardoso

²⁸³ Diario El Excelsior, 9 de febrero 2010, “Reporta Banxico inflación de 1.09% en enero” por Notimex

²⁸⁴ Vid infra, Anexo VII, Tabla 3. Tabla comparativa de inflación anual medida por el INPC 2006-2010

—~~Para~~ calcular la inflación. Según esto, Ortiz la mantuvo bajo control, pero las familias no lo creen así; cuando van al mercado se topan con precios que no coinciden con la estadística. Hay un efecto perverso: la inflación sirve como base para calcular el incremento anual del salario mínimo, y como supuestamente es de un solo dígito, y un dígito bajo, los salarios son atados a esa ficción. El resultado ha sido que en los 12 años del gobernador del banco que no fue reconfirmado ayer, las familias mexicanas vieron perder dramáticamente el poder adquisitivo de sus ingresos.²⁸⁵

Hoy en día, por ejemplo, el salario mínimo se encuentra en 55.77²⁸⁶, que en relación con el aumento a los impuestos y los servicios públicos, es indudablemente insuficiente. Sin perder de vista, además, que su aumento no fue considerable en el último año²⁸⁷.

Por otro lado, en noviembre del 2009 La Jornada publicaba cifras de la OCDE:

—La OCDE reveló que el Banco Central de México tendrá poco espacio para bajar aún más las tasas de interés debido a las presiones inflacionarias. Sostuvo también que el estímulo fiscal debería ser retirado gradualmente si la recuperación se afianza, como se proyecta. Según el más reciente informe de la OCDE presentado el jueves en París, el Producto Interno Bruto (PIB) de México crecerá 2.7 por ciento en 2010 y 3.9 por ciento en 2011, tras un brutal retroceso estimado en 8 por ciento este año. México ha sufrido su peor recesión desde la crisis cambiaria de 1994”, señala la OCDE, destacando una caída de 9.7 por ciento del PIB interanual en el segundo trimestre de 2009 a consecuencia de los bajos precios del petróleo y bajas exportaciones, la alerta sanitaria por la gripe A/H1N1 y menos turismo y remesas.²⁸⁸

²⁸⁵ Diario La Jornada 10 de diciembre 2009, “Dinero” por Enrique Galván Ochoa

²⁸⁶ <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/soc/sis/sisept/default.aspx?t=eemp20&s=est&c=4199>, junio 13, 2010, vid infra, Anexo VII Tabla 4. Tabla del aumento de salario mínimo anual nacional 2006-2010

²⁸⁷ Hubo un aumento de 2.58 pesos respecto del salario mínimo nacional del 2009; sin embargo hubo un decremento en la variación porcentual respecto del 2009 de 9.8 a 9.7 en 2010, vid infra, Anexo VII Tabla 5. Tabla de variación porcentual del incremento salarial anual nacional 2006-2010

²⁸⁸ Diario La Jornada, 20 de Noviembre 2009, “OCDE: Desempleo de 6.5% en México en 2010” por Reuters, A.F.P y D.P.A.

Si a este contexto se le aúna la hipótesis de que los monopolios propician la desigualdad en México, el panorama empeora. Como lo asevera Orlando Delgado Selley, los monopolios que operan en la economía mexicana impiden el crecimiento, y ello implica que el ingreso que se genera se concentra en muy pocos agentes, que, por supuesto, multiplican anualmente su patrimonio. Así, las élites, que "tienen capturado el crecimiento", generan desigualdad, lo que en condiciones normales implicaría que el Estado interviniese para retirarles, vía impuestos, una parte sustancial del ingreso que se apropiaron, pero en nuestro país eso no se cumple:

—Los encabezados de los diarios dan cuenta de un país con enormes complicaciones: Elites, culpables de la desigualdad en México: Banco Mundial', México, el mayor expulsor de migrantes en el mundo', 16 consorcios adeudan al fisco 105 mil millones de pesos', Jinetean bancos dinero del fisco'. La información en que se basan esos titulares proviene de dos fuentes: la reunión anual del FMI y del Banco Mundial y de la revisión de la Auditoría Superior de la Federación a la Cuenta Pública de 2005... El gobierno no cumple con sus funciones redistributivas, ya que a esos monopolios no les cobra los impuestos que debieran enterar. Resulta que se les condonan cantidades exorbitantes que servirían para que el Estado estuviese en condiciones de llevar a cabo programas que apoyasen la generación de empleos decentes. La economía, como se ha demostrado en los últimos 30 años, por sí sola no cubre la demanda de puestos de trabajo de los jóvenes que se integran a la población económicamente activa y el Estado se lava las manos."²⁸⁹

Tales afirmaciones parecen la explicación del por qué en este sexenio no se ve crecimiento económico, ni mucho menos un combate serio contra la desigualdad y la pobreza extrema:

²⁸⁹ Diario La Jornada, 19 de abril 2007, "Monopolios, democracia y desarrollo" por Orlando Delgado Selley

—Quéan que el país se modernizara, no que volviera al pasado, como se dijo en la propaganda negra. Eso, por supuesto, no es posible sin combatir los monopolios. Esos monopolios, sin embargo, fueron los patrocinadores del candidato ganador. Así que, otra vez, en este nuevo sexenio tampoco veremos un crecimiento económico alto ni sostenido que combata la desigualdad y disminuya la pobreza. Al contrario, los ricos serán más ricos y los pobres más pobres.”²⁹⁰

En este sentido el diagnóstico económico de México no es positivo si se consideran, además otros aspectos de la dinámica económica nacional:

“En su documento en favor reforma energética que fortalezca la soberanía nacional y profundice la democracia, la ADOC reporta que según un análisis de mayo de este año del Centro de Estudios Estratégicos Nacionales AC, la enfermedad económica de México tiene el siguiente diagnóstico: El equilibrio macroeconómico se sostiene de manera precaria por tres causas principales, a saber, la exportación sin valor agregado de una materia prima no renovable y estratégica, la producción en las maquiladoras y las remesas enviadas por los trabajadores indocumentados. Dicho equilibrio se logra por la sistemática reducción del crecimiento, del gasto público y del poder adquisitivo del salario, en tanto que la acumulación de los sectores más dinámicos de la economía está vinculada con cadenas de valor de otros países, donde generan empleos, tecnologías y pagan impuestos.

Para la ADOC las iniciativas presentadas en materia energética profundizan nuestra subordinación a intereses extranjeros, la dependencia y desindustrialización de México, el fracaso económico y la desigualdad social...Por ello, reafirma la necesidad de sumar esfuerzos en torno a un pacto nacional, entre todos los sectores del país, para impulsar una política de desarrollo económico y social que beneficie a todos, y garantice la soberanía energética y alimentaria de México, como asuntos de seguridad nacional.”²⁹¹

²⁹⁰ Idem

²⁹¹ Diario La Jornada, 26 de julio 2008, “Participación democrática ciudadana” por Miguel Concha

Es por ello, Adolfo Sánchez Rebolledo afirma que en México está pendiente la enorme tarea de renovar las instituciones del Estado, transformar el régimen político y dignificar al Poder Judicial para que sea creíble y confiable. Ésas son las condiciones de posibilidad para atacar el mal mayor de la desigualdad. Se requiere fomentar el crecimiento, pero es igualmente indispensable redistribuir el ingreso depositado en un pequeño grupo de privilegiados a los que no se toca ni con el pétalo de una rosa fiscal: “De otro modo, ¿cómo se puede hablar de democracia donde suben los impuestos, pero a los sindicatos no se les fijan ‘topes’ insuperables? ¿Cómo puede existir una ciudadanía madura donde las organizaciones para la autodefensa de los trabajadores se toleran siempre y cuando no contravengan al gobierno-patrón?”²⁹²

La transformación y renovación institucional es una alternativa que suena viable a la hora de buscar un medio para paliar los estragos de la desigualdad económica; sin embargo, el acuerdo o pacto nacional como lo menciona Miguel Concha, debe contemplar el fin de los privilegios de los poderosos, y la disposición de los mismos a dejar esta política; en beneficio; claro está, de la mayoría.

–En esta democracia de los privilegios se gobierna para el partido de los hartos’, para aquellos a los que la política les sobra’, pues creen que les basta con la iniciativa empresarial, el individualismo, la moral religiosa y la autoayuda. Son los que sueñan en una sociedad democrática’ sin clase política’ y sin partidos, formada por ciudadanos puros donde la diversidad por definición es sospechosa y queda excluida, aunque para sostener la unidad nacional el país se erice de bayonetas, prestas a hacer cumplir la ley allí donde se cuestionen el pensamiento único o los intereses particulares.”²⁹³

Como se ve, tal disposición, evidentemente, tendría que acabar con la persecución de los intereses particulares. Este tema es condición *sine qua non* de seguridad social y un claro predominio del Estado de Derecho.

²⁹² Diario La Jornada, 22 de octubre 2009, “La democracia de los privilegios” por Adolfo Sánchez Rebolledo

²⁹³ Idem

3.2.2.2.1.2 Seguridad pública

La relación entre la desigualdad económica y el aumento de la delincuencia resulta clara. El severo aumento de dicha conducta en sus diferentes manifestaciones, sin duda constituye un atentado contra un derecho elemental del hombre: la seguridad.

Ello indiscutiblemente permea en el objetivo de establecer un Estado de Derecho efectivo como lo asegura Carlos Castresana Fernández, fiscal español y asesor de la oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito: —*Escala mundial, la delincuencia organizada está desbordada en niveles casi incontrolables, y en México el mal ha permeado en grandes proporciones debido a la marcada desigualdad entre pobres y ricos.*²⁹⁴

Y en ello coincide Virgilio Rivera, al establecer que el desarrollo económico y el bienestar de los sujetos y las familias tienen una relación directa con la seguridad social. Las crisis recurrentes propias del sistema de mercado en México, como en el mundo, impactan de manera inmediata en el empleo. Así, el deterioro en el nivel de bienestar social y delincuencia se van entrelazando²⁹⁵.

La fundación Konrad Adenauer, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2008 considera que el próximo reto de la democracia mexicana será trabajar “fuertemente” en el indicador de inseguridad, que aunque manifiesta mejores resultados que el año anterior todavía no expresa —por razones de temporalidad del indicador— el aumento de los delitos vinculados con el narcotráfico, que ocupan la agenda de los medios de comunicación y la sensación térmica de la sociedad²⁹⁶.

²⁹⁴ Diario La Jornada, 29 de Agosto 2007, “Fiscal español: la delincuencia en México, desatada por la desigualdad” por Alfredo Méndez

²⁹⁵ Cfr. Rivera Delgadillo J. Virgilio, *Tareas de la democracia en México*, México, CIJ y Plaza Valdés Editores, 2003, p. 123

²⁹⁶ Cfr. La Jornada, 26 de noviembre 2008, “La inseguridad y pobreza impiden avance democrático en México” por Ciro Pérez Silva

La sensación de inseguridad en México es cada vez más latente y no sólo en el nivel de seguridad pública, sino también de seguridad nacional; sobre todo cuando suceden episodios de violencia que sacuden las fibras más sensibles de la sociedad, como lo es el caso de los asesinatos de 16 jóvenes en Ciudad Juárez ocurrido en febrero del presente año. Dichos acontecimientos, levantan opiniones severas en contra del gobierno, y abren el debate acerca del nivel de gobernabilidad en nuestro país y de la capacidad del propio Estado de brindar las condiciones de seguridad elementales que la sociedad necesita:

*—La violencia que se vive en Ciudad Juárez, Chihuahua —como el ataque armado contra varios jóvenes que se encontraban en una fiesta, que causó la muerte de 16—, es el más claro ejemplo... de la impunidad que tienen los delincuentes en esa urbe fronteriza para someter a la población, señalaron los especialistas en seguridad nacional y crimen organizado José Luis Piñeiro (de la Universidad Autónoma Metropolitana), Martín Barrón (del Instituto Nacional de Ciencias Penales) y Alejandro Martínez Serrano, egresado del Colegio de la Defensa Nacional y catedrático en la Universidad Nacional Autónoma de México... Por separado, la Academia Mexicana de Derechos Humanos aseveró que Juárez se ha convertido en la ciudad más peligrosa del mundo y de México por la violencia, los crímenes de mujeres y el narcotráfico. A casi una década de que se han instrumentado planes y programas del gobierno federal, no hay resultados, lo cual es muy lamentable’.*²⁹⁷

Es evidente, que en Ciudad Juárez impera la delincuencia y no la ley como lo afirma Manuel López San Martín²⁹⁸, y en ello coincide también Alberto Aziz Nassif:

—~~by~~ un clamor generalizado de que Ciudad Juárez es un territorio sin gobierno, ni ley, en donde la delincuencia organizada ha expandido sus redes y multiplicado sus acciones mortales. Estrategia tras estrategia del gobierno —si es que ha habido alguna vez una acción inteligente e integral— han fracasado y la violencia crece cada día. Año con año se

²⁹⁷ Diario La Jornada, 3 febrero 2010, “La violencia que se vive en Juárez, prueba del Estado fallido: expertos” por Gustavo Castillo, Víctor Ballinas, Laura Poy, et. al

²⁹⁸ López San Martín, Manuel, Canal 40, Noticiero Canal 40, 1 febrero 2010, 10:30pm

multiplican los asesinatos, los secuestros, las extorsiones, la quema de negocios. Las balas ya alcanzan a cualquier persona en la calle, en un restaurante, en una casa. Esta violencia se desparrama como un veneno que intoxica y paraliza a una sociedad que ha decidido encerrarse en su casa y cuidarse las espaldas, ante un gobierno incapaz, rebasado y cómplice en diversos niveles.

Las voces de muchos juarenses hablan de que: ya no se puede salir a la calle'; el cerco se va cerrando', estamos atemorizados', nos hemos encerrado y escondido por la delincuencia'. Algunos consideran que la situación no tiene remedio y que no existe voluntad política para rescatar a Ciudad Juárez. Muchos han decidido cruzar la línea fronteriza e irse a vivir a El Paso, Texas (60 mil personas han tomado esa vía), una de las ciudades más seguras de Estados Unidos.²⁹⁹

Resulta innegable que cada día la situación empeora y lamentablemente no se ve un fin próximo. Lo cierto es que las estrategias de seguridad pública y de seguridad nacional no han cumplido su objetivo. El gobierno decidió (como medida de legitimación política) enfrentar al crimen organizado sin tener una estrategia e instrumentos definidos y sin calcular los niveles de corrupción que hay en las policías y en los aparatos judiciales del Estado. Y en vez de reconocerlo el gobierno mexicano habla de “nuevas estrategias” que incluyan a los juarenses. Es indudable que la falta de gobernabilidad democrática, va de la mano con la ineptitud gubernamental y en esferas como la de seguridad pública, un derecho fundamental, terriblemente, se hace cada vez más latente.

²⁹⁹ Diario El Universal, 2 de febrero 2010, “Ciudad Juárez al límite” por Alberto Aziz Nassif

3.2.2.2.1.3 Impartición de justicia

Para Virgilio Rivera Delgadillo no hay labor más delicada que la de juzgar la conducta de los hombres y de los grupos. Resolver controversias que entre ellos se suscitan, sobre todo cuando se trata del patrimonio del trabajo, la vida o la libertad. Por ello, esencia de la democracia es la justicia³⁰⁰.

Para el autor, hablar de justicia en México, conduce a inquirir si todos los mexicanos tenemos acceso en igualdad de condiciones al sistema de impartición de justicia, y aun más si los resultados de la operación de ese sistema son la consecuencia deseada de los principios sobre los que se erige.

El saldo, a juicio de la ciudadanía, parece ser negativo. México no cuenta con un sistema de procuración, administración e impartición de justicia que se haya renovado al ritmo en que la sociedad se transforma. No todos pueden tener acceso a este sistema, pese a que el Derecho mexicano reconozca esa igualdad y posibilidad formal. Así mismo se reconoce que las condiciones para que dicho acceso como el procedimiento, la operación y los resultados no se limitan únicamente a las líneas que el Derecho delimita, sino que con frecuencia siguen condicionantes de naturaleza económica, social y hasta política, como ya se ha señalado, que modifican el curso de las resoluciones jurisdiccionales y administrativas³⁰¹.

Lo anterior coincide con la opinión de Alfonso Zárate:

—¿Por qué cometer estafas fuera de la ley cuando se pueden cometer dentro de la ley? Las contrahechuras de nuestra incipiente democracia explican privilegios excesivos para una clase gobernante poco sensible a la realidad de la mayoría.

México es una de las naciones más desiguales del planeta. No es sólo el tema ancestral de la pobreza, sino el de monstruosas disparidades entre minorías privilegiadas y amplias franjas de la población que sobreviven con prácticamente nada. Hace casi 200 años, en los Sentimientos de la nación,

³⁰⁰ Cfr. Rivera, *Tareas de...*, Op. Cit., pp. 116-117.

³⁰¹ Cfr. *Ibidem.*, 119-120

José María Morelos llamaba a reducir los extremos de opulencia e indigencia. La proclama del libertador sigue siendo válida cuando nos preparamos para celebrar el bicentenario de la Independencia. Somos formalmente una República, pero hemos permitido que se instalen nichos de prebendas sólo explicables en una oligarquía. Uno de esos extremos es el de los ingresos que se han fijado para la cúpula del Poder Judicial: los ministros, los consejeros de la Judicatura y su alta burocracia... ¿Cuál es el sentido de justicia de quienes muestran semejante desprecio por la realidad de su país? ¿Qué puede justificar que la Judicatura se despache con la cuchara grande y se establezcan sus —~~gar~~ardaditos” para incrementar sus haberes?...Un país con millones de desempleados y subempleados, donde la mayoría tiene ingresos por debajo de la línea de la pobreza, no puede admitir la existencia de una casta dorada.”³⁰²

Por ello Alfonso Zárate establece que el sistema de impartición de justicia en México sufre un descrédito ganado a pulso: *“Hace unos días salieron libres los asesinos de Manuel Buendía; ante el caso de Atenco la mayoría de los ministros decidió que no hubo mandos con responsabilidad en la masiva transgresión de la ley, y aún se recuerda el manto de impunidad tejido por la Corte para el gobernador Mario Marín en el caso de la violación de garantías de Lydia Cacho”³⁰³* Es entonces que puede preguntarse: *—¿La rectitud de un juez depende de la estabilidad de su cartera? ¿Para ejercer sus encargos con dignidad requieren detentar ventajas ciertamente lícitas pero inmorales en un país donde el salario mínimo es de mil 500 pesos?”³⁰⁴* Evidentemente que el sistema de impartición de justicia está rodeada de corrupción desigualdad y malas prácticas como lo afirma Alberto Aziz Nassif:

—~~Lo~~ casos de violación de derechos abundan y están documentados. Se han denunciado casos de tortura, abusos y hasta asesinatos por parte de las fuerzas del orden...la organización Human Rights Watch (HRW) indicó que: El reclamo del Presidente se contradice con la evidencia disponible’, y

³⁰² Diario El Universal, 12 de Marzo de 2009, “La casta dorada” por Alfonso Zárate

³⁰³ Idem

³⁰⁴ Idem

*puso sobre la mesa no uno, sino dos casos, el primero de mayo de 2007 y el segundo de agosto del mismo año, ambos fueron en Michoacán y se trata, según HRW, de operativos antidrogas en donde participaron militares que fueron acusados de tortura y no han sido castigados... aquí en México tenemos meses y semanas metidos en los laberintos de la impartición de justicia. Casos van y casos vienen y la conclusión es la misma: la impartición de justicia en México está plagada de malas prácticas.*³⁰⁵

La revisión del caso Acteal, que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dejó una estela de críticas por la forma en la que se integraron los expedientes, se fabricaron pruebas y delitos, lo cual impide que realmente en México se haga justicia. Otro ejemplo claro es que, después de casi 12 años de la matanza de Acteal se ordenó la liberación de 20 personas que estaban en prisión y, supuestamente, no deberían haber estado³⁰⁶.

No debe olvidarse que uno de los elementos fundamentales de la democracia es la igualdad que abarca, desde luego, la igualdad en la impartición de justicia. Se asegura, entonces, que se necesita la reconstrucción del sistema de justicia en el país, que se abra la oportunidad para su acceso a quienes no son privilegiados en la sociedad por su posición étnica, económica, política o social.

La reconstrucción que implica ver al derecho más allá de su carácter instrumental, como regulador de conductas y relaciones sociales, incorporando la realización de valores sociales como el de la justicia, que propicie un desarrollo social más equilibrado de la nación³⁰⁷.

³⁰⁵ Diario El Universal, 18 agosto 2009, "¿De cuál país habla Calderón?" por Alberto Aziz Nassif

³⁰⁶ Idem

³⁰⁷ Cfr. Rivera, *Tareas de...*, Op. Cit., pp.119-120

3.2.2.2.1.4 Oportunidad de empleo

En la presente década, el poder de compra de los mexicanos se ha deteriorado notablemente conforme se reducen las oportunidades de empleo en el país, los salarios reales permanecen estáticos, y los precios y la pobreza aumentan.

Un informe difundido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en México, el promedio del desempleo en México fue de 5.5% para todo el año pasado, el cual fue un registro más alto a 4% en 2008 y 3.7% para 2007. México tuvo la quinta tasa de desempleo más alta en 2009.³⁰⁸

En un informe difundido el 8 de febrero del presente año la OCDE enfatizó que los 30 países que componen al organismo registraron una tasa de desempleo de 8.3%³⁰⁹.

El 20 de noviembre del 2009, la Jornada publicaba una nota que anunciaba que este año el PIB caería 8 por ciento y el desempleo en México sería de un 6.5% en 2010, en contraste el pronóstico, de la Organización para lo Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el crecimiento para Brasil era de un 4.8%:

—El desempleo en México alcanzará en el primer semestre de 2010 un nivel de 6.5 por ciento, aseguró Cyrille Schwellnusel, analista de Estudios Económicos de la OCDE.

El organismo espera que México se beneficie de la sistemática recuperación de su vecino del norte, pero prevé que la tasa de desempleo pasará de 6.2 por ciento en el tercer trimestre de 2009 a 6.5 por ciento que duraría hasta el primer trimestre de 2010, para luego descender gradualmente.”³¹⁰

³⁰⁸ Diario El Universal, 09 de febrero 2010, “Fue 2009 el de mayor desempleo, dice OCDE” por José Manuel Arteaga

³⁰⁹ Idem

³¹⁰ Diario La Jornada, 20 de Noviembre 2009, “OCDE: Desempleo de 6.5% en México en 2010” por Reuters, A.F.P y D.P.A.

Para diciembre de 2009, según estadísticas del INEGI, del 57.73% de la población económicamente activa de 14 años o más el 4.80% se encuentra desempleada, cifra que ha aumentado en relación del periodo de 2008, donde de un 58.25% de esta misma población el 4.32% se encontraba desempleada. Sin embargo hay que considerar que el porcentaje de población económicamente activa era mayor³¹¹.

El 2009 marcó la tasa de desempleo más alta para países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El ciclo vicioso generado por la débil actividad productiva, la escasa capacidad para crear empleos bien remunerados y el frágil mercado interno, frenan la generación de condiciones que ayuden a la población salir de la marginación: *—En los últimos 10 años el empleo formal creció a una tasa de 12%; sin embargo, el desempleo, subempleo e informalidad repuntaron a tasas mayores, al alcanzar 162%, 120% y 21%, respectivamente, con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).*³¹²

A la falta de oportunidades de empleo se suma una reducción en la capacidad de compra de la población en la presente década. El promedio real de los salarios contractuales cayó 2.7% en los últimos 10 años en el país, lo que implica que una persona que ganaba 5 mil pesos mensuales hace 10 años, vio deteriorado su poder de compra en 136 pesos, de acuerdo con cálculos hechos con información revelada por la Secretaría del Trabajo³¹³.

Con el crecimiento moderado previsto para el año que está iniciando, se prevé que aumente la desigualdad y la inequidad en la distribución del ingreso; y que la precarización del empleo empeore. *—Es decir, que haya más plazas temporales, sin contrato, jornadas laborales más intensas, flexibles, empleos por horas, freelanceo, etcétera*³¹⁴, previó Eduardo Loría, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre octubre de 2008 y el mismo mes de 2009, el número de empresas o patrones inscritos al IMSS cayó en 10 mil 736; como

³¹¹ <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiecoy.exe/618?s=est&c=12898>, vid infra, Anexo VII Tabla 6. Tabla de porcentaje de desocupación de población económicamente activa 2008-2010

³¹² Diario El Universal, 18 de diciembre 2009, "Economía débil de México destruye la calidad de vida" por Ixel Yutzil González

³¹³ www.stps.gob.mx, agosto 30, 2010

³¹⁴ Idem

consecuencia, al segundo y tercer trimestres de este año la desocupación creció 50% y 53%, a tasas anuales. La desocupación se triplicó al pasar de 999 mil personas a inicio de 2000, a casi 3 millones de personas al tercer trimestre de 2009, y el subempleo creció de 1.74 millones de 3.83 millones de trabajadores en el mismo periodo.

Por si fuera poco, el problema de la calidad del empleo en México no sólo se refleja en los ingresos, sino que también es condicionante, en nuestro país, al de acceso a las instituciones de salud y otras prestaciones. De hecho, durante el encuentro con los diputados electos, Armando Ahued hizo énfasis en que el creciente desempleo ocasiona que cada vez más gente quede fuera del IMSS y del ISSSTE, y por tanto genera un incremento en la demanda de servicios del sector salud del gobierno de la ciudad.

En el país, actualmente hay 12.9 millones de trabajadores que no tienen acceso a ningún sistema de salud. Además, cada vez hay más trabajos sin prestaciones ni contrato escrito. La presente década está cerrando con un saldo de cerca de 13.2 millones de personas que laboran sin contrato de trabajo escrito, y 11.2 millones trabajan sin tener ninguna prestación³¹⁵.

En concreto, la dinámica neoliberal y los grandes monopolios, aunado a una política económica mal empleada, han propiciado un bajo nivel de oportunidades de empleos.

3.2.2.2.1.5 Seguridad social

A punto de cumplirse la primera década del siglo XXI, los dilemas nacionales siguen siendo casi los mismos en materia de derechos sociales. Ejemplo de ello es el tema del derecho a la protección de la salud, que ha transitado de la arena de las Secretarías a los órganos legislativos y a los Tribunales, según lo afirma Gonzalo Moctezuma.

³¹⁵ Diario La Jornada, 12 agosto 2009, "No cuenta con seguridad social 44% de los capitalinos: Salud" por Raúl Llanos Samaniego

En América Latina, la doctora Mirta Roses Periago, directora de la OPS, sostiene que el acceso a los servicios de salud es un derecho humano fundamental, condición para el desarrollo y la cohesión social, por lo que se requiere que el acceso a la salud sea equitativo para todos. Desgraciadamente, comenta Gonzalo Moctezuma, ese acceso está limitado porque la mayoría de los sistemas nacionales lo condicionan a la situación laboral, y son muchas las instituciones de salud responsables y no trabajan coordinadamente, como IMSS, ISSSTE y Secretaría de Salud. Un ejemplo claro de esta afirmación son los números que se dieron a conocer a este respecto en el Distrito Federal:

—De acuerdo con el documento oficial, los capitalinos que han dejado de ser derechohabientes del IMSS o del ISSSTE suman alrededor de 4 millones, a los que ahora se proporcionan servicios médicos en la red hospitalaria del GDF, compuesta, sobre todo, por 210 centros de salud y 28 hospitales de segundo nivel... Se destaca que incluso existe una población de 2 millones 164 mil 941 personas que viven en zonas de alta marginación, a las cuales se enfocan más los programas de atención médica y de entrega de medicamentos gratuitos a domicilio”³¹⁶

Como en su momento indicó la Comisión Mexicana sobre Macroeconomía y Salud, la salud en México es más débil de lo que cabía esperar para su nivel de ingresos. Un ejemplo es la tasa de mortalidad en menores de un año, que es 22% mayor que la que se esperaría para nuestro nivel de desarrollo. Otro ejemplo es la mortalidad materna, que en 2003 registró 83 muertes por cada 100 mil nacidos vivos, cuando la meta de los objetivos de desarrollo del milenio es de 27.5 muertes³¹⁷.

Estos ejemplos, asegura Ciro Muramaya, revelan un rezago en asuntos básicos de la salud. A ello hay que sumar los desafíos que supone nuevas enfermedades epidemiológicas, la cual sobrepone los problemas de salud que suelen ser característicos del subdesarrollo (enfermedades infecto-contagiosas) con los de

³¹⁶ Idem

³¹⁷ Diario El Universal, 5 de mayo 2009, “Salud y economía: gastamos poco y mal” por Ciro Muramaya

las naciones industrializadas (expansión de los padecimientos crónico-degenerativos, en especial la diabetes mellitus, que se ha convertido en la primera causa de muerte). Este cuadro se presenta sobre una sociedad polarizada económicamente y con altos índices de pobreza y que, además, envejece, lo cual hará crecer de forma drástica la necesidad de atención médica especializada en las próximas décadas:

—El ángulo de mirada que contribuye a comprender el estado de la salud en México es el gasto. Mientras los países de la OCDE destinan a la salud en promedio 8.7% de su PIB, México canaliza sólo 6%, Canadá 10%, Estados Unidos 16% y en América Latina, Costa Rica 7.3%, Brasil 7.6% y Uruguay 9.8%.

Pero nuestro problema no es sólo que destinemos pocos recursos a la salud, sino que es un gasto que reproduce la desigualdad. En México, de acuerdo con el estudio citado, en 2003 los recursos públicos representaron 46.4% (presupuestos gubernamentales más contribuciones del gobierno a la seguridad social), el prepago (seguros) 3.1%, mientras que el llamado —gasto de bolsillo— 50.5% del total. Lo anterior refleja que la mitad del gasto en salud lo hacen las familias en función de sus necesidades, no de sus capacidades económicas, lo que lleva a que con frecuencia se incurra en gastos catastróficos o empobrecedores en salud (que en 2004 alcanzaron a 15.9% de los hogares mexicanos). De ahí que la OMS sitúe a México en el lugar 144, en una lista de 189 países, en equidad en la contribución financiera a la salud.”³¹⁸

México, más allá de la emergencia, tiene que hacer un esfuerzo mayúsculo para universalizar el acceso a la salud. La extensión en la cobertura tiene que traducirse no sólo en ampliación de las listas de asegurados, sino de las capacidades reales de atención, incluyendo infraestructura, medicamentos y personal.

³¹⁸ Idem

De acuerdo con el segundo informe del presidente Calderón, el gasto federal en salud fue de 2.5% del PIB en 2008. Con ese esfuerzo financiero, la universalización de la atención a la salud será una quimera. De nuevo, se llega al tema fiscal: si no se amplía la recaudación como porcentaje del PIB, las restricciones presupuestales se impondrán sobre las necesidades vitales. Ahora que se toman medidas de emergencia para enfrentar la alerta sanitaria, sería oportuno pensar en las acciones urgentes para atender la fragilidad fiscal que limita todas las capacidades para asegurar el bienestar de la población³¹⁹.

La doctora Sueli Dallari señalaba que el de Brasil es el sistema más desarrollado en una Constitución, pero las demandas ante tribunales estimulan la generación de políticas públicas de salud y hacen más responsables a los gobiernos. El rol del juez es garantizar que exista la política pública con criterios epidemiológicos y hacer que el gestor de la salud la aplique³²⁰.

Respecto de ello, no es difícil imaginar el camino que nos queda por recorrer a los mexicanos. Sin embargo quedan ejemplificadas las acciones que se tienen que tomar al respecto.

3.2.2.2.1.6 Oportunidad de educación

Una sociedad no puede progresar cuando parte de sus integrantes son marginados, no saben leer y no tienen acceso a la educación y, sobre todo, si esa segregación está vinculada a la desigualdad de género, advirtió el Director general de Bibliotecas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Adolfo Rodríguez Gallardo, quien destacó que los países con las tasas más altas de analfabetismo tienen pocas expectativas de avance:

³¹⁹ Idem

³²⁰ Diario El Universal, 5 de diciembre de 2009, "El mundo demanda salud" por Gonzalo Moctezuma

—...en América Latina se estima que 35 millones de personas son analfabetas. De ellas, 55 por ciento son mujeres. Por lo que respecta a México, cifras oficiales revelan que hay 6 millones de personas que no saben leer ni escribir, lo que representa poco más de 8 por ciento de la población; en tanto que 33 millones de mexicanos mayores de 15 años no han logrado concluir su educación básica.”³²¹

Adolfo Rodríguez Gallardo agregó que a escala nacional las entidades con mayores niveles de alfabetización son los del centro y norte del territorio, mientras que Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Michoacán ostentan una pobre instrucción, con una población indígena muy importante.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) destaca en sus cifras oficiales que del total de personas que se encuentran en rezago educativo, 10 millones no han concluido la primaria y 17 millones la secundaria, a lo que se suman los 6 millones de analfabetos, que en su mayoría han superado los 40 años de edad. Las entidades con mayor número de personas que no saben leer ni escribir son Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo³²².

Incluso Rodríguez Gallardo, también miembro del Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas de la UNAM, agregó que el impacto social de ese aprendizaje también se refleja en la prestación de servicios:

—...cuando una persona no puede llenar una solicitud por no saber leer, no es capaz de exigir sus derechos...Al impulsar la alfabetización, una sociedad tiene elementos importantes que le permiten un mejor desarrollo y alcanzar el bienestar de la población.”³²³

En el acceso a la educación existen también condiciones severas de desigualdad tal como lo afirma el coordinador del área jurisdiccional de la diputación del PRD César Flores Maldonado:

³²¹ Diario La Jornada, 9 de abril 2009, “Mujeres sin acceso a la educación formal, 66% de los analfabetos en el mundo” por Laura Poy Solano

³²² Idem

³²³ Diario La Jornada, 9 de abril 2009, “Mujeres sin acceso a la educación formal, 66% de los analfabetos en el mundo” por Laura Poy Solano

— .ols niveles de educación y cobertura son similares a naciones africanas', mientras que en el norte del país se goza de lugares similares a países del primer mundo, y es urgente cerrar esa brecha de desigualdad social y económica'. Los rezagos, insistió, afectan a millones de niños y jóvenes, principalmente indígenas, que no tienen acceso a la educación y que, alertó, son la gran reserva de mano de obra barata'.

Según cifras y estudios del Fondo de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), México enfrenta un grave problema' de desigualdad en materia de enseñanza básica, debido a que estados como Nuevo León tienen una calidad equivalente a la de países del llamado primer mundo.

En contraparte, estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca aportan al país las más altas cifras de analfabetismo, deserción, falta de cobertura, desnutrición de niños y otros parámetros que nos ubican en niveles similares a la de los países africanos en extrema pobreza"³²⁴

Por su parte el Dr. Juan Ramón de la Fuente habla de la situación educación superior en México, afirmando que la cobertura en educación universitaria es "inequitativa e insuficiente", pues sólo tres de cada 10 jóvenes tienen acceso a ese nivel:

"La verdad de las cosas es que tener una cobertura de un 23 o 24 por ciento -y no peleo por una décima, a lo mejor al rato nos dice (el subsecretario) Rodolfo Tuirán que ya estamos en 25 por ciento- da lo mismo. El problema es que menos de siete jóvenes en edad de tener acceso a la educación superior en México no acceden a ella, y desde luego esto nos lleva a la pregunta: ¿Y dónde están? Si no están en el sistema educativo una mala noticia es que muchos de estos jóvenes forman parte de estos migrantes que el país expulsa año tras año"³²⁵

³²⁴ Diario La Jornada 14 de julio 2008, "La educación en México a nivel de África" por Enrique Méndez

³²⁵ Diario La Jornada, 24 de agosto 2009, "Sin educación, salud y seguridad ¿para qué queremos Estado?: De la Fuente" por Emir Olivares Alonso

Rodolfo Tuirán, subsecretario de Educación Superior de la SEP, en respuesta, reconoció como certeras las palabras del rector, pues el presupuesto en la materia es insuficiente para elevar la cobertura en ese nivel educativo, ya que actualmente sólo 25 por ciento de los jóvenes accede a ese nivel y para incrementarlo a 45 por ciento para el año 2020 se requeriría invertir tres veces más de lo que actualmente se invierte³²⁶.

Sin duda, la oferta educativa superior pública es insuficiente a la cantidad de demanda. Quienes tienen las posibilidades económicas de acceder a la educación privada pueden hacerlo; sin embargo para quienes no gozan de tal oportunidad, definitivamente se remiten a otras posibilidades alejadas de la educación y formación profesional. Nuevamente nos encontramos con un problema derivado de la desigualdad económica, que se agrava con la poca disposición por parte del Estado de contribuir a la educación tanto en presupuesto como en estrategias educativas.

Después de haber analizado la realidad política, económica y social de nuestro país, lo que en conjunto constituye el *ser* democrático, podemos contrastarlo con el *deber ser* que es el ideal delimitado por la teoría democrática.

El discurso democrático del Estado mexicano, como se determinó, parte del *deber ser* definido en los artículos 3º y 25 constitucionales y que, desde luego, se retoma de dicha teoría. En este sentido, se puntualizará la teoría desarrollada por Giovanni Sartori.

³²⁶ Idem

3.3 Contraste entre la teoría y la praxis

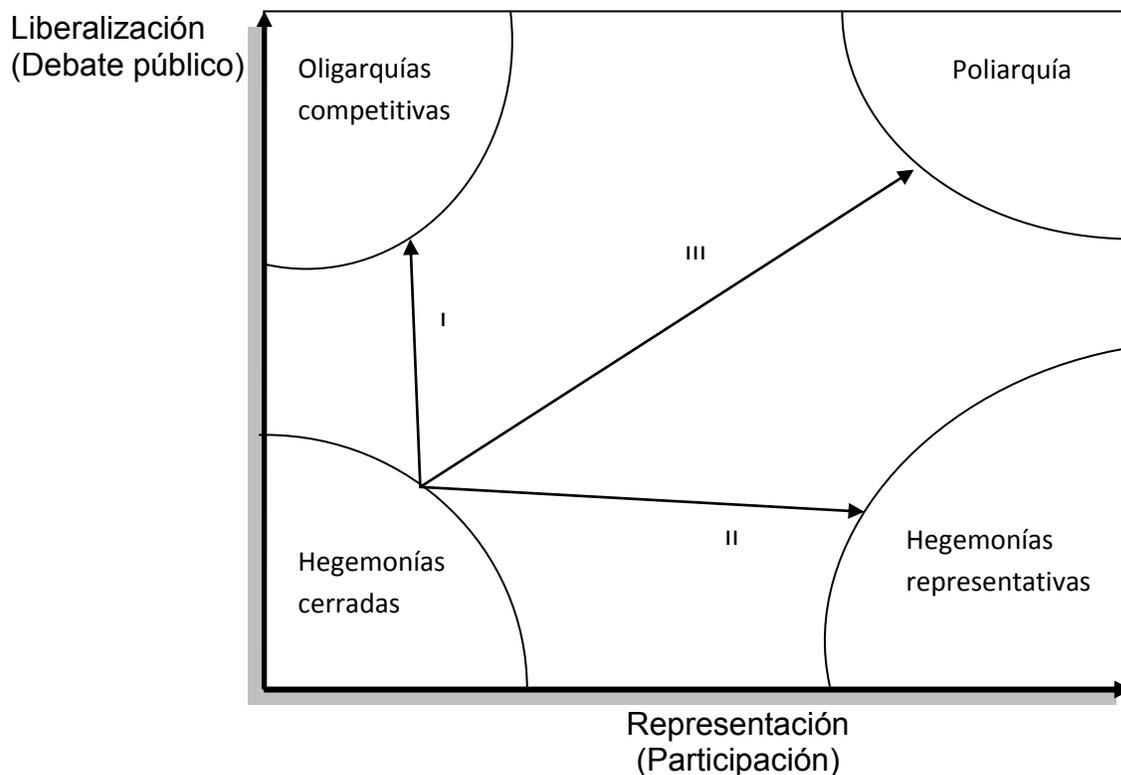
El análisis de la teoría democrática puede realizarse a partir de dos concepciones que pueden diferenciarse, según Mikel Barreda y Andrea Costafreda, en dos grupos de acuerdo a la noción de igualdad que utilicen. El primer grupo corresponde a las concepciones relativas al procedimiento que manejan una noción eminentemente política de igualdad y referida a las condiciones de acceso al proceso político³²⁷.

Este primer grupo se identifica con el pensamiento teórico de Robert Dahl quien identifica a un gobierno como “democrático” cuando éste reconoce en todos sus miembros iguales derechos de participación en la toma de decisiones políticas, por lo que, evidentemente, en esta concepción se parte del principio de igualdad política. Su concepción teórica se basa principalmente en dos dimensiones: la de liberalización (debate público eje “y”) y la capacidad de representación (participación eje “x”) siendo que a mayor avance en los ejes de representación y debate público, el sistema político puede acercarse más a lo que denomina poliarquía. Incluso, Robert Dahl aclara que en tales circunstancias un sistema político no puede denominarse plenamente como democrático dado que la democracia comprende más dimensiones que las expresadas³²⁸.

El siguiente cuadro ejemplifica el posicionamiento que tendría un determinado sistema político de acuerdo a sus niveles de liberalización y representación política:

³²⁷ Barreda Mikel y Costafreda Andrea, “La democracia importa pero no basta para la igualdad” en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...?*, Op. Cit., p. 119

³²⁸ Vid supra, Capítulo I, subcapítulo 1.3 Los Partidos Políticos como depositarios de la democracia, 1.3.2 La Democracia como procedimiento exclusivamente electoral



Fuente: Dahl, Robert, *La poliarquía*, México DF. Rei, 1993, p. 18

Por su parte, el segundo grupo está integrado por concepciones moralmente más exigentes de democracia que hacen hincapié en la igualdad relativa a resultados. Igualdad entendida no sólo en el terreno político, sino en el terreno socioeconómico, de mejora de las condiciones de vida, por lo que, la democracia bajo estos términos, debe entenderse como un sistema político favorable para mejorar las condiciones de igualdad y equidad en una determinada sociedad.

En este sentido, la democracia se considera, además, como una relación entre una ciudadanía responsable y un gobierno responsable, que estimula la participación en el proceso político; pero que también garantiza los derechos fundamentales³²⁹. En este sentido Irwin Stotzky menciona que la concepción democrática es extremadamente amplia, y es una concepción explícita del orden político, económico y social. Es una concepción de un sistema social en la que el

³²⁹ Barreda y Costafreda, "La democracia importa pero no basta para la igualdad" en Binetti y Carrillo, *¿Democracia con...*, Op. Cit., p.119

debate público sobre la dirección de la vida social no sólo es deseado, sino también activamente promovido³³⁰. Tal concepción es la que abordaremos a continuación con Giovanni Sartori.

3.3.1 Teoría Democrática

3.3.1.1 Giovanni Sartori

Definición de democracia

Para saber lo que esperamos de una democracia es necesario conocer lo que se entiende por ella, tal es la importancia de definirla. Giovanni Sartori, nos señala que la democracia no puede entenderse sólo en el sentido etimológico. El problema de definir a la democracia es mucho más complejo, ya que las definiciones etimológicas no ayudan en nada a entender a cuál realidad corresponden, ni cómo están construidas: “*no nos ayuda porque entre la palabra y su referencia, entre el nombre y la cosa, el paso es larguísimo.*”³³¹

La problemática de definir a la democracia se desdobra en el sentido de que por un lado la democracia requiere de una *definición prescriptiva* (basada en lo real) y por el otro no se puede ignorar la *definición descriptiva* (basada en los ideales).

Para Sartori existen dos tesis de la teoría democrática. La primera tesis es “en singular” ésta concibe a la democracia como un tronco del que después nacen múltiples ramas. La segunda “en plural”, sostiene que no existe un tronco, que las democracias, constituyen en si un árbol cada una³³².

En la opinión de Sartori, la tesis de las múltiples teorías (en plural) se contrapone a la teoría completa. Ya que la teoría de la democracia (en singular) está dividida únicamente por la discontinuidad que separa la democracia de los antiguos de la democracia de los modernos, y que esta última es la teoría de la democracia

³³⁰ Cfr. Stotzky Irwin P., Crear las condiciones para la democracia en Hongju y Slye, *Democracia deliberativa...*, Op. Cit., p. 193

³³¹ Cfr. Sartori, Giovanni, *¿Qué es...*, Op. Cit. p. 21

³³² Cfr. Ibidem. p. 28

liberal. Una teoría completa de la democracia para Sartori es conjuntamente: a) descriptiva (ideales o deber ser) y prescriptiva (realidad o ser), y también b) es de aplicación de la teoría a la práctica. La teoría del estado liberal democrático³³³.

La distinción entre democracia en sentido prescriptivo y democracia en sentido descriptivo es fundamental para Sartori a la hora de construir una teoría de democracia completa que contemple los ámbitos político, económico y social.

Democracia política

El término de democracia sin adjetivos, para Sartori, desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término. Desde su punto de vista, la democracia política es la condición necesaria de las demás, razón por la cual ha sido estudiada más extensamente, a nivel teórico, como sistema político: *—las democracias en sentido social y/o económico amplían y completan la democracia en sentido político...por ello —democracia” sin adjetivos se entiende como democracia política.*³³⁴

Democracia social

La noción de democracia social surge, según Sartori, con Alexis de Tocqueville en su obra “Democracia en América”. Cuando visita los Estados Unidos en 1831, Tocqueville se encuentra a un tipo de sociedad que en Europa no se conocía. El autor, con criterio sociológico, afirma Sartori, percibió la democracia estadounidense como una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones y guiada preponderantemente, por un espíritu igualitario. Sartori citando a Bryce establece que la democracia es prioritariamente un concepto político; pero también para dicho autor la democracia estadounidense se caracterizaba por una igualdad de estima, por *ethos*, que exige a sus propios miembros verse y tratarse socialmente como iguales³³⁵.

³³³ Cfr. Ibidem., p. 30

³³⁴ Ibidem., p. 27

³³⁵ Ibidem., p. 33

Democracia económica

Para Sartori la democracia económica es, a primera vista, una expresión que se explica por sí misma. Pero sólo en principio, porque desde el momento en que la democracia política se apoya sobre la igualdad jurídico-política, y la democracia social se apoya primariamente sobre la igualdad de estatus, en esa secuencia la democracia económica está por la igualdad económica, por eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y, en consecuencia, por una redistribución que persigue el bienestar generalizado³³⁶.

En suma para Sartori, las democracias en sentido social y/o económico amplían y completan la democracia en sentido político; cuando éstas existen son democracias más auténticas. Por otro lado menciona Sartori, si no existe democracia en el sistema político, las pequeñas democracias sociales y económicas corren el riesgo, de ser destruidas o amordazadas. Por lo que, la diferencia entre la democracia política y las demás es que la democracia política es supraordenadora y condicionante, y las otras son subordinadas y condicionadas. Si falta la democracia mayor, con facilidad faltan las democracias menores; lo cual explica por qué la democracia ha sido siempre un concepto preeminentemente desarrollado teorizado como sistema político³³⁷.

Finalmente la diferenciación de la democracia en lo político, social y económico nos permite ubicar todos los ámbitos que comprende la concepción democrática que Sartori desarrolla. Por otro lado, se sabe que tanto la igualdad como la libertad son principios básicos sobre los que se fundamenta la democracia y por ello cualquiera que sea la noción de democracia que se maneje debe llevar implícita una referencia de igualdad y de libertad. Por lo que resulta imprescindible puntualizar lo que el autor examina respecto de dichos principios.

³³⁶ Ibidem. p. 38

³³⁷ Ibidem. p 27

3.3.1.1.1 Libertad

La libertad que le interesa definir a Giovanni Sartori es la libertad en la democracia liberal, la libertad política: la libertad del ciudadano en el ámbito del Estado. Ésta es, afirma el autor, una libertad específica y eminentemente práctica. No es libertad moral, ni mucho menos libre arbitrio, no es una libertad omnicompreensiva, ni tampoco es una libertad suprema.

Citando a John Locke en su obra “Dos tratados sobre el Gobierno”, Sartori define la libertad como el no estar sujetos a la inconstante incierta, desconocida y arbitraria voluntad de otro hombre.

“Locke comprendía bien, por consiguiente, que el nivel político no se busca la esencia de la libertad... Para Locke la libertad política es, sustancialmente, la libertad frente al arbitrio de los poderosos. Igualmente concreto había sido, antes que él, Hobbes: libertad significa ausencia de impedimentos externos... Queda así la fórmula ausencia de impedimentos que desde entonces ha sintetizado eficazmente la naturaleza y el ámbito de la libertad política”³³⁸

La libertad política, pues, representa para Sartori, una libertad frente al Estado, no una libertad *para*, se habla de una libertad negativa y no de la positiva³³⁹. La libertad positiva siempre se ha asociado a regímenes autoritarios. Por ello es que Sartori define la libertad política democrática dentro de la acepción de libertad negativa, aunque prefiere llamarla libertad “protectora”, puesto que es la libertad de los poderes menores, de los poderes de los ciudadanos particulares, necesitados de protección porque son fáciles de oprimir. Bien entendido, no es

³³⁸ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999. p. 49

³³⁹ Se estableció en el primer capítulo la diferencia entre ambas, Isaiah Berlín a define la libertad política desde dos acepciones del concepto, la libertad negativa y la libertad positiva, ubicadas ambas dentro de la tradición liberal. La libertad política, asume Berlín, no es como la libertad de decisión, intrínseca a la idea del ser humano, es algo que se ha desarrollado en la Historia. El sentido negativo de libertad podría ser descrito, según el autor, como “ser libre de”. Disponer de un ámbito libre de intervenciones externas, en el que uno sea su propio dueño. La libertad positiva por el contrario, sería “ser libre para algo” y deriva del deseo de autonomía: “quiero que mi vida y mis decisiones dependan de mí mismo y para ello necesito participar en el proceso por el que han de ser controladas”; es decir, la libertad que consiste en hacer que otros hombres no me impidan decidir. Vid supra, Capítulo I

que la libertad política sea únicamente libertad *para* (negativa o protectora). Cuando se despliega la libertad política se convierte también en libertad *de*. La libertad política se convierte, entonces, en libertad *de* votar, o de participar, etc.

Para Sartori, entre la libertad e igualdad se dan muchas posibles soluciones de equilibrio, muchas posibles compensaciones; pero sigue existiendo, sin embargo, un punto de ruptura. Entre la libertad y la igualdad puede existir una feliz conjunción, pero también una peligrosa disyuntiva. Por ejemplo, en las democracias liberales la libertad *promueve* o al menos permite políticas y resultados igualitarios. En los regímenes comunistas, por el contrario, la igualdad no produjo la libertad y niveló solamente a la baja, en el malestar.

Como puede observarse, la diferencia de concepción de la libertad, tiene que ver con el tipo de régimen y su ideología. Lo importante en este sentido, es que como lo señala Sartori, la libertad política en las democracias permite la promoción de resultados igualitarios, quizá por ello los procesos democratizadores han hecho un enorme énfasis en la liberalización política (*libertad de*); sin embargo queda por verse si esos resultados en términos de igualdad se han logrado; ya que, no olvidemos, también constituye un elemento fundamental, sin el cual no puede hablarse de democracia.

3.3.1.1.2 Igualdad

La postura de Sartori acerca de la igualdad nos brinda una interesante clasificación; a partir de la cual se puede definir la noción que debe tenerse de igualdad como parte esencial para la comprensión del ejercicio democrático en nuestro país.

Igual, en griego, es *isos*, y entonces, las igualdades antiguas que se declaran como tales son la *isonomía* (iguales leyes) y la *iseguría* (igual *agorá*, igual asamblea), para Sartori ciertamente éstas son igualdades, pero también libertades:

*“iguales leyes son iguales libertades en ley (y también leyes que nos hacen libres). Igual asamblea implica libertad de y en asamblea, y por esta vía, también, libertad de palabra y de voto.”*³⁴⁰

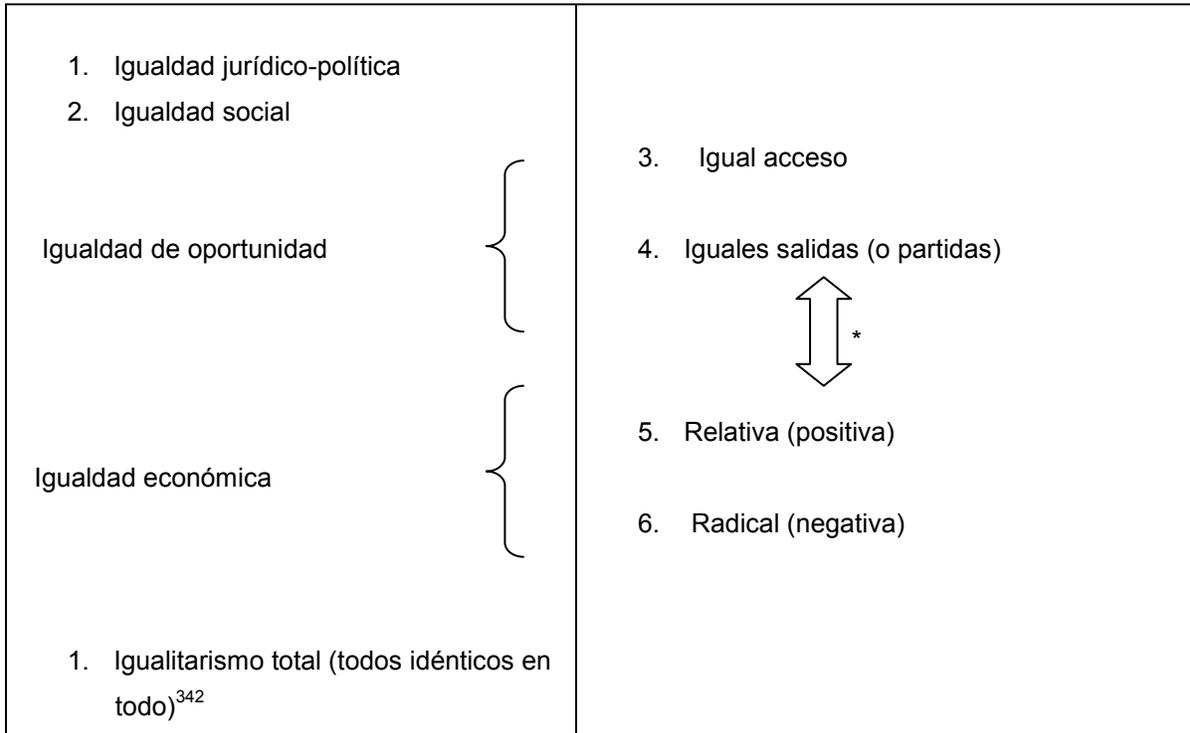
En este sentido, dice el autor, queda claro que existen igualdades que son libertades, y a la inversa; sin embargo la igualdad más tranquila es la igualdad de condiciones, la igualdad social. En este caso, señala Sartori, se tiene una igualdad que es un valor en sí y que está para sí, independientemente de su valor de libertad. En el otro extremo, cuando la igualdad entra en colisión con la libertad (libertad exterior) encontramos la igualdad económica o material que se define como igualdad en propiedad; pero entre ambas existe una gama de casos intermedios.

Sartori establece la clasificación de igualdad, donde la columna izquierda del siguiente cuadro reproduce la vieja postural: 1) igualdad jurídico-política, consiste en la igualdad planteada por leyes iguales para todos (la generalidad de la ley), por iguales derechos y en definitiva por una libertad igual; 2) igualdad social, es la igualdad de estima subrayada por Alexis de Tocqueville, no establecer diferencia alguna, todos tienen derecho a una igual consideración, a ser tratados, en las relaciones sociales, como iguales; 3) igualdad de oportunidades, y 4) igualdad económica³⁴¹. Mientras que la columna derecha indica las rectificaciones hechas por el autor, respecto de la igualdad de oportunidad.

³⁴⁰ Sartori, *¿Qué es...*, Op. Cit., p. 253

³⁴¹ Cfr. Ibidem, p. 254

Tipología de Igualdad



*La flecha indica la proximidad entre la igualdad de partida y la igualdad económica positiva (relativa).

Igualdad de oportunidades

La igualdad de oportunidades, aunque parezca una igualdad reciente, tiene su antecedente en la Revolución Francesa de 1789:

—*Esta declaración de los derechos de 1789, artículo 6, se lee: siendo todos los ciudadanos iguales (a los ojos de la ley), ellos tienen igual título para todos los emolumentos y posiciones de las oficinas públicas de acuerdo con su capacidad y en razón del sólo criterio de su virtud e inteligencia. Y la parábola se cierra en la constitución de Agosto de 1795, artículo 3, en donde se recalca que la igualdad consiste en esto, que la ley es igual para todos... La igualdad no admite distinciones de nacimiento ni herencia en el poder*”³⁴³

³⁴² Cfr. Ibidem., p. 258

³⁴³ Ibidem. p. 255

Los franceses de 1789 y de 1795 convergen todo en la igualdad de leyes, esto es el igual acceso, que quiere decir igual reconocimiento a iguales capacidades. En sí, la igualdad que prohíbe distinciones de nacimiento y privilegios hereditarios es una idea-fuerza que significa igual acceso³⁴⁴. Sin embargo, Sartori agrega la noción de *iguales partidas o salidas*, que produce una versión completamente diferente de la igualdad en cuestión. El punto consiste en que la expresión “iguales oportunidades” contiene en sí, dos concepciones heterogéneas. Para clarificar el concepto se atiende al siguiente cuadro:

Igualdad de oportunidades	
Igual acceso Parte de: condiciones iguales	Iguales partidas o salidas Parte de: la diversidad
<ol style="list-style-type: none"> 1) Igual acceso para todos, que significa “igual reconocimiento a iguales capacidades”. 2) Promueve una meritocracia: promoción a iguales habilidades. 3) El talento esta donde lo hay, se da por descontado. 4) Está puesto por las <i>formas-derechos</i>, procedimientos-modalidades de acceso. 5) Está prohibido por discriminación. 6) Es una libertad igualdad³⁴⁵. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Iguales condiciones de partida que den a todos iguales capacidades iniciales. 2) Los que parten deben estar en condiciones iguales; por ende, el igual acceso remueve obstáculos; las iguales salidas son salidas por crear. 3) La diversidad entre quién tiene talento y quién no. 4) Son puestas por condiciones y circunstancias <i>materiales</i> 5) Son ayudadas por discriminaciones³⁴⁶. 6) Se duda que sean también libertades.³⁴⁷

³⁴⁴ Ibidem. p. 255

³⁴⁵ Para Sartori Las igualdades-libertades son *iguales tratamientos*. Sin embargo el progreso de la igualdad se ve mediante iguales resultados. Y el hecho es que iguales tratamientos (leyes iguales) no producen iguales resultados (igualdades en el resultado); de lo que deriva que para esos hechos iguales son necesarios tratamientos desiguales, es decir, leyes seccionales y discriminatorias compensatorias. Cfr. Ibidem. p. 264

La situación difícil para el autor es la de igualar las partidas. La igualación en las posiciones y condiciones iniciales de la carrera se busca, en primer lugar, en la igual educación para todos. Pero, también, la igual educación no iguala lo suficiente. Entonces se exigen tratamientos preferenciales, ventajas para los que están en desventaja. El meollo, señala Sartori, es que el pobre siempre está en desventaja, por un lado o por el otro, frente al rico. Concluye, entonces, en que la igual partida exige un relativo igual bienestar; es decir, coincide en la reivindicación de una relativa igualdad económica que aminore las desventajas, aunque la igualdad de partidas se diferencia de ésta última porque sus instrumentos no son necesariamente económicos.

Por otra parte, la igualdad económica también se divide en dos.

³⁴⁶ Las medidas “discriminatorias” serán comprendidas si se atiende al ejemplo que Sartori nos cita: “Si los corredores lentos y los veloces deben llegar juntos a la meta, los veloces deben ser penalizados y los lentos aventajados. Entonces, ya no más iguales oportunidades. Al contrario... para el fin de ser igualados en la llegada son necesarias a la partida ‘oportunidades desiguales’ (tratamientos preferenciales). Puede considerarse lo anterior como una “discriminación al revés”. Por ejemplo: Pongamos que las desigualdades percibidas como relevantes sean de raza y sexo. Para cancelarlas es necesario –se sostiene- atribuir a algunas razas y al sexo ‘débil’ beneficios compensatorios y, por consiguiente, privilegios. De ello se obtiene que aquellos que se equivocaron de raza y sexo son tratados desigualmente. Para ellos es discriminación: están en desventaja...” Al respecto nos dice Sartori, “para sanar una desigualdad creamos otras, y así infinitamente en un crecimiento perverso...Pero aunque arrinconemos la discriminación al revés como caso aberrante, y el punto queda que para der hechos iguales en el resultado debemos ser tratados desigualmente. Por estas horcas caudinas, siempre debemos pasar.” Cfr. Ibidem. pp. 264-265

³⁴⁷ Análisis de la tesis a partir de Ibidem., p. 256

Igualdad económica	
<p>Igualdad económica positiva (relativa) Referente a: Igualamiento relativo en el tener y los haberes.</p>	<p>Igualdad económica negativa (radical) Referente a: Nada a nadie</p>
<p>Una de las legitimaciones que fundan la igualdad económica relativa y positiva es la instancia de las igualdades de oportunidades en la partida. Lo que quiere decir que las dos igualdades en cuestión (la igualdad de oportunidades en la partida y la igualdad económica son “cercanas”, y se acercan precisamente por el criterio de iguales partidas. Señala Sartori, “Reducir la miseria, emparejar los extremos del multimillonario y del mendigo, no es, hoy, únicamente ‘justicia económica’, es también justicia en las oportunidades.”³⁴⁸</p>	

La noción de igualdad de Sartori añade, la igualdad de oportunidad (el igual acceso y la igualdad de partidas), así como la igualdad económica (positiva y negativa). Puede decirse, entonces que el sentido de igualdad en las democracias modernas se sedimenta en estos dos tipos de igualdad y en los demás. En suma, para el autor, las dos primeras clases de igualdad (jurídico-política y social) no implican políticas de intervención; y, también, el igual acceso una vez fundado por “derechos” queda confiado a la mano invisible. En cambio, la mano visible es necesaria, y mucho, en materia de iguales partidas; como también lo es para la igualdad económica positiva; lo que quiere decir, que se demanda la presencia del Estado, respecto de aquellas cuestiones que requieren de las políticas de intervención del Estado respecto de la igualdad. Esto es, para crear las salidas que aminoren las condiciones desiguales *per se* y que proporcionen iguales capacidades iniciales a todos. En este sentido, resulta claro el papel del Estado. Finalmente, para Giovanni Sartori la tarea de definir a la democracia implica una teoría completa la cual se ha puntualizado. Con base en ello se establece el *deber ser* de las democracias modernas.

³⁴⁸ Análisis de la tesis a partir de Ibidem., p. 257-258

3.3.2 Estado de Derecho

Para pasar del discurso al cumplimiento de lo establecido en el orden jurídico fundamental referente a democracia, se requiere del predominio de un Estado de Derecho que permita que sus principios no sólo sean establecidos sino también garantizados: *“La democracia es un proceso que va más allá de las urnas electorales. Su principal presupuesto es el respeto del gobierno en función a los derechos fundamentales...la democracia supone un gobierno que limita sus acciones a las leyes previamente establecidas es decir, un gobierno limitado por la ley”*³⁴⁹

Desde el punto de vista de Silvestre Cortés, ningún país que se precie de ser democrático puede estar apartado del respeto a la ley, a las instituciones y a los órganos de su respectivo Estado, así mismo debe responder a principios básicos de representatividad, eficacia y legitimidad³⁵⁰.

Por tanto, el Estado de Derecho supone el imperio de la ley como expresión de la voluntad general, la separación de poderes, la legalidad del gobierno y el garante de los derechos y libertades fundamentales del ciudadano. De éstos, tanto el primero como el último sobresalen por su carácter deficitario. Si bien cada precepto se encuentra contenido en la Constitución se ha postergado su plena aplicación y vigencia³⁵¹.

Bajo esta lógica, el Estado de Derecho significa para Enrique González Pedrero no sólo el señalamiento de los límites de la acción del Estado, sino la garantía de que los derechos sociales y económicos aseguren condiciones mínimas para la sociedad. Así pues, debe regir un principio de eficacia fundado en la armonía entre la racionalidad jurídica y racionalidad técnica. En este sentido, señala González Pedrero, debe existir un Estado *social y democrático de derecho* en donde se busque el perfeccionamiento del contenido de la relación entre el Estado y el ciudadano a partir de criterios de justicia mucho más concretos.

³⁴⁹ Pazos Luis, *La democracia y los partidos, más allá del voto*, México, Diana, 1997, pp. 13-14

³⁵⁰ Cfr. Cortés, *Democracia y gobernabilidad...*, Op. Cit., p. 288

³⁵¹ Ibidem., p. 312

Para ser precisos, la idea que se tiene sobre un Estado de Derecho efectivo debe versar no sólo a que la acción del Estado se amolde a la ley, sino que recoja los valores jurídico-políticos que son clásicos y que a la vez entienda que la libertad política del ciudadano resulta ilusoria si no se libera a éste de las servidumbres económicas; que la propiedad ha de tener como límite su funcionalidad, así como los derechos de quienes la hacen productiva; que la seguridad no abarca sólo una dimensión jurídica sino otra mucho más amplia; que la igualdad no lo es exclusivamente frente a la ley sino que ha de extenderse, en lo posible, a las cargas y los beneficios; que la participación se amplía a los bienes y servicios y a las múltiples manifestaciones de una genuina democracia³⁵².

Es por ello, que el Estado de Derecho –entendido como un Estado *social y democrático de derecho*–, es considerado uno de los prerequisites indispensables para que las democracias se consoliden, junto con el de una sociedad civil libre y activa, además de una sociedad política relativamente autónoma³⁵³.

En la práctica, en nuestro país la realización eficaz de estos puntos no está ciento por ciento cumplida. Como coincide Azul Aguiar al señalar: *–al falta de un Estado de Derecho en nuestro país es evidente y por tanto, las deficiencias en la impartición de justicia (como en muchas otras) son un verdadero reto que tanto el Estado como nuestra democracia deben superar.*³⁵⁴

Al respecto, Silvestre Cortés estima que el problema es que se ha llegado a considerar como “normal” que en el mundo neoliberal, pese a la igualdad formal, no hay lugar para los enfermos, los ancianos, los discapacitados y, en general, para los pobres, o bien, se cae en el error de considerar a todo Estado como Estado de Derecho, por el mero hecho de poseer una Constitución³⁵⁵.

³⁵² Cfr. González Pedrero, Enrique, *La cuerda tensa. Apuntes sobre la democracia en México, 1940-2005*, México, FCE, 2006, p. 186.

³⁵³ Linz Juan y Stepan Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, citado por Pechard Mariscal Jacqueline, “Los retos de los partidos políticos en la postransición” en Labastida, *El Estado actual...*, Op. Cit., p. 45

³⁵⁴ Revista *El cotidiano*, enero-febrero 2009, p. 29, “Democracia sin Estado de Derecho. El Ministerio Público en México”, por Azul Aguiar

³⁵⁵ Cortés, *Democracia y gobernabilidad...*, Op. Cit. p. 288

Evidentemente que un verdadero Estado de Derecho abarca mucho más que la instauración de una Constitución, o de la garantía de uno solo de los aspectos a los que debe responder el Estado de Derecho, por lo que, Virgilio Rivera Delgadillo, reforzando esta misma idea coincide:

“Un verdadero Estado de Derecho en todos los órdenes, es el de efectiva división y equilibrio de poderes, en la libertad y autonomía de la vida municipal y, sobre todo, en el alto contenido social para garantizar a los mexicanos, mujeres y hombres, un sistema digno y próspero, con acceso a un empleo permanente y bien remunerado, a la educación pública y gratuita en todos sus niveles, a un sistema de salud de cobertura total y de alta calidad, a una vivienda digna y decorosa, a la oportunidad y disfrute equitativo de los bienes culturales que forman parte del patrimonio nacional y universal.”³⁵⁶

Al respecto, nos comenta el autor, que vale la pena preguntarnos si en México existe una plena vigencia del texto constitucional y si vivimos en un régimen de estricto apego al Derecho y a un Estado de Derecho. Es importante precisar, pues, que el Estado ha de abstenerse de cualquier intervención que contradiga la ley, y debe ejercer a través de la legislación y la administración, una acción permanente para convertir en realidad la idea social del Derecho³⁵⁷.

En las sociedades modernas la legitimidad del Estado reposa en un ejercicio de poder basado en normas generales y abstractas. Esta forma posee una definición racional y legal; por lo que la legitimidad del Estado de Derecho depende, en última instancia, de la voluntad de los ciudadanos de mantener y utilizar sus instituciones legales. El Estado de Derecho no es no es una estructura legal

³⁵⁶ Rivera, *Tareas de...*, Op. Cit., pp.105-106

³⁵⁷ En este sentido, señala Silvestre Cortés: “...producto de las reformas...(1988-1996) se observa una redefinición del equilibrio de poderes, a partir de la LVII Legislatura, el congreso va adquiriendo una mayor autonomía respecto de los otros poderes, especialmente, respecto al ejecutivo, al cual estuvo supeditado por décadas, empero, ha sido incapaz de construir los acuerdos necesarios para convertir al congreso en el espacio de discusión y procesamiento de las leyes y estrategias de desarrollo político acordes a las necesidades de la nación; incrementado con ello el riesgo de la parálisis legislativa y, por ende, la postergación una vez más de la Reforma del Estado” Por lo que concluye: “...el común denominador de la Reforma del Estado, la transición a la democracia y el Estado de derecho parece ser el fortalecimiento del poder legislativo, sin el cual los prerrequisitos de eficacia, representatividad, gobernabilidad y calidad en la gestión pública se tornan elusivos” Cortes, *Democracia y gobernabilidad...*, Op. Cit., pp. 314 y 316

inmutable. Depende para su conservación y actualización de la acción ciudadana. En ello radica su fuerza y su debilidad, y en buena medida su adecuación y futuro³⁵⁸.

Por ello, es vital entender que para pasar de una democracia de discurso al ejercicio real de la misma se necesita un verdadero Estado de Derecho la construcción del mismo dependerá de una reformulación o reestructuración jurídica de las instituciones políticas, que diseñan la acción política y social, acorde al continuo movimiento social.

3.3.3 Estado Fallido

El “concepto” de Estado fallido ha sido desarrollado en los últimos años, como un calificativo a los Estados ineficaces en ciertos ámbitos. A pesar de que el término ha gozado de gran popularidad entre la comunidad política, existen quienes se encuentran reacios a aceptar al Estado fallido como un concepto verdadero que describa a la realidad.

Las opiniones divididas, de aceptación y rechazo del término, nos permiten enfocar y analizar desde dos perspectivas la ineficiencia institucional y la falta de gobernabilidad en nuestro país; que desde luego, se refleja en las condiciones políticas, económicas y sociales que se han descrito antes.

Para Noam Chomsky, autor del concepto de “Estados fallidos”, y para el Think Tank³⁵⁹ conocido como Fondo para la Paz (que coloca a México en el sitio 105 de los “Estados fallidos”), un Estado deja de ser viable cuando tiene un gobierno central débil, pierde el control de su territorio o el monopolio del uso de la fuerza;

³⁵⁸ Cfr. *Ibidem.*, p. 291

³⁵⁹ Los tanques pensantes son definidos por Dror, como islas de excelencia científica y profesional abocadas a auxiliar a la formulación de cursos de acción política. Por eso constituyen un puente fundamental entre poder y conocimiento; cuyas características son las siguientes: 1. Una masa crítica formada por al menos 15 a 20 profesionales; 2. Personal altamente calificado con los más elevados niveles científicos; 3. Multidisciplinarios; 4. Orientados hacia los cursos de acción política en todos sus estudios; 5. Sustentados por métodos y orientación científica; 6. Acumulación de conocimientos y experiencias logrados a lo largo de los años, y 7. Ligados a la ejecución de cursos de acción política vigentes. Cfr. Dror, Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, FCE, 1990, pp. 115-116

cuando deja de proteger a sus ciudadanos contra la violencia, o se encuentra inmerso en la corrupción y el crimen³⁶⁰.

Las opiniones acerca de que México, como otros tantos países, son Estados fallidos, deriva de lo que José Blanco nos comenta respecto de que los contenidos le dan al concepto un sentido que resume el lamentable curso del presente. Un Estado fallido como un Estado ineficaz:

*—Tiene un control reducido sobre su aparato policial, un control aparentemente mejor sobre las milicias, pero no existen grupos armados con la fuerza suficiente para desafiar directamente la autoridad del Estado, aunque no hay duda que el narcotráfico y la delincuencia organizada en general, sí lo tienen sometido en algo parecido a un jaque cotidiano.*³⁶¹

Con base a dichas características, en nuestro país, los hechos permiten dar sentido al concepto de Estado fallido:

*—Resulta lamentable ver las diversas reacciones de la clase política ante la tragedia del reciente asesinato de 16 jóvenes estudiantes de preparatoria: en la Cámara de Diputados un intercambio de culpabilidades; el Presidente con su nueva estrategia, que se desconoce, y las autoridades locales ausentes; ahora se le ocurrió al gobernador trasladar la sede de los poderes a Ciudad Juárez, lo que se ha convertido en un nuevo motivo para el debate político. Mientras los muertos siguen cayendo todos los días. Una autoridad rebasada e impotente, un Estado fallido.*³⁶²

Al respecto, señala el propio José Blanco, Dennis Blair, director de la llamada Inteligencia Nacional de Estados Unidos, se refería ya a México como un Estado fallido; el 10 de marzo, fecha en que compareció ante el Senado para la ratificación de su nombramiento, dijo que *“la influencia corruptora y la creciente violencia de los cárteles mexicanos de la droga impiden a la capital (mexicana) gobernar en partes de su territorio”*.³⁶³

³⁶⁰ Diario La Jornada, 12 diciembre 2008, “¿Gobierna un Estado fallido?” por Jorge Camil Calderón

³⁶¹ Diario La Jornada, 16 de Junio 2009 “Estado Fallido” por José Blanco

³⁶² Diario El Universal, 2 febrero 2010 “Ciudad Juárez al límite” por Alberto Aziz Nassif

³⁶³ Diario La Jornada, 16 de Junio 2009 “Estado Fallido” por José Blanco

México, según José Blanco, no cuenta con un conjunto de instituciones, de leyes, de políticas, consensuadas, aceptadas (respetadas) por la gran mayoría de la sociedad. Por el contrario, para el autor, es extensa la impunidad: sólo una parte insignificante de los crímenes son procesados, la violación *in extenso* de las leyes por los ciudadanos y por los propios funcionarios del Ejecutivo, sin faltar también algunos del Legislativo y del Judicial, está a la vista.

Tal contexto, debe señalarse, atiende más a la falta de unas de las condiciones preponderantes del Estado de Derecho que es el imperio de la ley, la ley como expresión de la voluntad general y la falta tanto de la garantía jurídico-formal como de la realización material de los derechos y libertades fundamentales. Por tal motivo, existen quienes creen que el “concepto” de Estado fallido es simplemente un absurdo. Al respecto José María Pérez Gay, opina:

—¿El Estado mexicano es un Estado fallido? No lo creo. Aunque los hechos duros nos adviertan que nadie nos garantiza la seguridad; que el reino de la impunidad se extiende cada día más y que nuestro crecimiento económico es, desde hace 25 años, casi igual a cero. Su historia nos demuestra lo contrario... Una nueva verdad científica —dijo Max Planck, uno de los teóricos de la física cuántica— no triunfa porque se logre convencer a sus opositores y se haga ver las cosas con claridad, sino porque los opositores acaban por morir y surge una nueva generación que se familiariza con la nueva verdad. La apreciación de Planck puede extenderse a otros terrenos. A principios del siglo XXI han desaparecido en México los propietarios retóricos de la Revolución Mexicana, el Estado de Derecho brilla más que nunca por su ausencia... No es posible establecer ninguna diferencia entre Estados fallidos y Estados fuertes, la única diferencia del Estado radica en la distinción de lo justo y lo injusto. El Estado social moderno se convierte en Estado de Derecho sólo mediante una definitiva emancipación que trascienda el mercado y se convierta en el espacio público político. Soy optimista: creo que nos hacen falta dos o tres generaciones de mexicanos para llegar a esa conciencia jurídica y social. Sin embargo, la única tarea que nos convoca a todos es evitar que el poco porvenir quede entregado a

los núcleos inertes de autofagagia y gusto de sangre, de desprecio y ladinismo, de racismo y barbarie que nos dominan.”³⁶⁴

A esta misma opinión, se aúna la de Arnaldo Córdova afirmando que el Estado Fallido se limita únicamente al concepto:

—Producen muchas ocurrencias que quieren pasar por conceptos, pero que ni siquiera resisten la prueba del tiempo. Apenas un par de años después ya nadie se acuerda de sus creaciones antojadizas y arbitrarias. Un concepto es una síntesis de pensamiento que describe, enuncia y hace comprensible un problema. Ellos sólo producen calificativos que no tienen más sustento que sus buenos o sus malos deseos.

La última ocurrencia es aquella que nos llega hablándonos del Estado fallido, expresión que, evidentemente, surgió de la jerga empresarial. De una empresa o de un empresario, en efecto, se puede decir que es ó que está fallido; pero no es posible usar ese calificativo para ningún otro ente o acción que ocurra fuera del mundo empresarial.”³⁶⁵

En realidad, lo que debe considerarse es no es una cuestión de conceptos sino de utilidad de descripción y análisis de la problemática. En este caso, el término de Estado fallido retrata la realidad nacional de México. La cuestión entonces, es caer en cuenta de lo infructuoso que es enfrascarse en la discusión del término.

Reconociendo lo anterior, se puede hablar también de la falta de un verdadero Estado de Derecho, así como de ingobernabilidad democrática:

—Ediccionario de la Real Academia Española define la palabra gobernanza: Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Gobernar en la democracia significa colocar los intereses superiores de la nación por encima de los intereses individuales o de grupo. Sólo así será posible apagar el encono que amenaza con mantener dividida a nuestra sociedad. ¿Será mucho pedir?³⁶⁶

³⁶⁴ Diario La Jornada, 7 abril 2009, “Un absurdo: el Estado fallido” por José María Pérez Gay

³⁶⁵ Diario La Jornada, 5 abril 2009, “Y dale con el Estado Fallido” por Arnaldo Córdova

³⁶⁶ Diario La Jornada, 7 abril 2009, “Un absurdo: el Estado fallido” por José María Pérez Gay

La ingobernabilidad democrática se circunscribe a la ausencia de todos los elementos señalados cuyo objetivo final es lograr estabilidad política y social. Es decir, tiene que ver no sólo con la garantía, sino con el cumplimiento de tales elementos en la vida social cotidiana, aunado con la garantía de seguridad por parte del Estado hacia a través de sus instituciones.

De tal manera que el establecimiento un Estado de Derecho efectivo es imprescindible para la obtención de la gobernabilidad en un Estado verdaderamente democrático. Reconocer tal idea es encaminarnos al ejercicio de una democracia verdadera fuera de los discursos. Un Estado que cumpla con los objetivos sociales, económicos y políticos establecidos en su marco jurídico avasallando la desigualdad que genera la política neoliberal dominante en nuestros días y consolidando cada vez más la democracia como forma de gobierno.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

PRIMERA

En el Estado liberal se sientan las bases que sostienen a los Estados Modernos. Los principios retomados del pensamiento de la Ilustración han servido como fundamento a los Estados liberales y Neoliberales: 1) el reconocimiento de la libertad e igualdad jurídico-política, el de la propiedad; 2) la instauración del principio de soberanía nacional (repartición y equilibrio de poderes); 3) la Constitución como mecanismo impreso de la voluntad general y, 4) la actividad de los órganos del Estado sujeta al principio de legalidad.

Todo ello, dentro de la ideología liberal, determina a la actividad del Estado dentro de su órbita precisa y sin interferir en la esfera intocable de la libertad de los individuos. Así, el Estado Liberal y Neoliberal quedan caracterizados como formas del derecho individual.

SEGUNDA

La democracia dentro del sistema económico neoliberal se circunscribe a su ejercicio primordialmente político. El panorama de la democracia dentro de este sistema económico imperante, es el de un régimen caracterizado por los altos niveles de desigualdad económica y social, pero con una preeminencia de la igualdad jurídico-política ejercida a través de los partidos políticos que como instituciones democráticas son fundamentales dentro de los procesos políticos-electorales en los que se basa esta democracia puramente política.

TERCERA

La Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, constituyen puentes normativos en el camino de la búsqueda y alcance de regímenes democráticos efectivos. Sin embargo, la situación de garantía y persecución de los derechos humanos proclamados en los instrumentos del Derecho Internacional de los que México forma parte es ineficiente. En este sentido, debe considerarse la garantía de la más alta jerarquía de dichos instrumentos; la introducción explícita de algunos derechos humanos no reconocidos en el marco jurídico mexicano; el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos ya reconocidos, con el fin de que se concreten y formen parte fundamental del ejercicio de una verdadera democracia.

CUARTA

La Constitución Política Mexicana establece explícitamente que el Estado mexicano se constituye como un proyecto de Nación basado esencialmente en una organización democrática, definiendo en el artículo 3º apartado II inciso a), que la democracia se considera 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. Así mismo el artículo 25 constituye el fundamento constitucional de la democracia social y económica al establecer que el Estado debe garantizar el crecimiento económico y una justa distribución de la riqueza fortaleciendo así el régimen democrático.

QUINTA

El desarrollo de la democracia en América Latina se ha basado fundamentalmente en los procesos de liberalización política concretados en: la representación política y el debate público, haciendo de los procesos político-electorales los principales elementos a considerar en una idea de democracia. Esta prioridad en lo político ha propiciado un importante rezago del desarrollo económico y de la cohesión social, lo que ha traído niveles considerables de desigualdad, todo ello dentro del escenario neoliberal.

SEXTA

Los discursos son prácticas sociales, dado que involucra el aspecto lingüístico, la descripción de relaciones sociales implícitas, las posiciones del sujeto y las estructuras políticas. A través de él, el Estado pretende resaltar su poder de acción sobre la sociedad. El objetivo principal del discurso del Estado, entonces, es persuadir sobre la prevalencia de la democracia en nuestro país.

En el discurso México es un país democrático. Este discurso ha sido fundamentado en las condiciones de competencia, participación y pluralidad política, actuales, garantizadas por las libertades y los derechos jurídico-políticos que los ciudadanos poseen y han conquistado.

SÉPTIMA

La democracia política en México se circunscribe a dos ejes: *la democratización* y, *la gobernabilidad democrática y las instituciones políticas*. En el sentido estricto, ambos deben tener estrecha relación con el deber de mejorar la situación política, pero también la social y la económica, en este sentido, la falta o la poca efectividad en cualquiera de los elementos que componen dichos ejes contribuye a la desigualdad en el ejercicio de la democracia. El análisis arroja que el orden jurídico es el ámbito mediante el cual pueden alcanzarse instrumentos democráticos tales como el plebiscito y el referéndum que permitan un ejercicio y un control más efectivo, que asienten un avance significativo contrarrestando las

deficiencias en el ejercicio de la democracia política en México tales como la corrupción, el nepotismo, los intereses individuales o el tráfico de influencias.

OCTAVA

Lo que concierne al análisis del ejercicio de la democracia social y económica en México se ciñe principalmente a las siguientes variables: *el desarrollo económico y la cohesión social*. Los altos niveles de desigualdad económica y social, la inequitativa distribución del ingreso, el imperio de los monopolios, la poca disposición del Estado a terminar con ellos, y la falta de estrategias en materia de: seguridad pública, impartición de justicia, oportunidad de empleo, seguridad social y oportunidad de educación; constituyen los elementos que delimitan el ejercicio de la democracia económica y social en nuestro país. Lo anterior, evidencia la falta de cumplimiento de los aspectos económico y social de democracia establecidos en el artículo 25 de nuestra Constitución Política.

NOVENA

La noción de un Estado de Derecho en una democracia no sólo alude a que los gobiernos no puedan estar por encima de la ley, sino que deben cumplirla en forma universal. Por lo que la ausencia de un Estado de Derecho efectivo deriva en el incumplimiento de las garantías establecidas en el orden jurídico fundamental respecto de democracia. Por ello, es vital la construcción de un Estado de Derecho donde se reformulen jurídicamente las instituciones políticas, que diseñan la acción política y social. Esta debe ser acorde al continuo movimiento social.

DÉCIMA

El análisis de la realidad nacional conduce a pensar en la posibilidad de que nuestro Estado es un “Estado fallido”. El concepto ha sido desarrollado en los últimos años, abriendo debate respecto de su veracidad científica en la comunidad política. Sin embargo, no es una cuestión de concepto sobre la que debe debatirse, sino de utilidad en la descripción y análisis de la problemática del ejercicio de la democracia en nuestro país. En este caso “Estado fallido” es un término que permite describir, analizar y puntualizar el contexto actual y sus características.

ONCEAVA

Para que las garantías referentes a la democracia económica y social que se encuentran establecidas en el artículo 25 de la Constitución Política Mexicana también sean efectuadas, es menester, como se mencionó, la construcción de un Estado de Derecho efectivo que permita su puesta en práctica. Para ello, es necesaria una profunda reforma del Estado que dependerá de las condiciones históricas del momento en que se tome la decisión de llevarse a cabo. Es decir, la reforma dependerá de las circunstancias políticas, económicas y sociales que construyan una coyuntura específica para la redefinición del Estado.

Presento anexo a estas conclusiones una compilación de las principales posturas sobre reforma del Estado y sus aportaciones.

POSTURA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO

Fragmento del discurso del Doctor José Narro Robles, rector de nuestra Universidad, en la inauguración del proyecto Iniciativa México el 7 de junio de 2010:

“Para algunos, lo que ha fallado es la política. Creo que, en su caso, algunos políticos no han estado a la altura. En la perspectiva de los críticos, nuestra democracia incipiente se ha malogrado. No coincido con ellos. Es verdad que la democracia no resuelve todo, pero también lo es que son ella, no se solventa nada. Un régimen democrático consistente requiere de otros elementos: de una ética colectiva adecuada, de una economía social, de un proyecto de desarrollo humano centrado en el bienestar y el progreso de las personas y la colectividad y no en la simple ganancia financiera del individuo y las corporaciones.

Un asunto que resulta urgente consiste en consolidar lo mucho que se ha logrado. En especial, debemos fortalecer el régimen democrático y a sus instituciones. Entre muchas otras, debo mencionar a las instituciones públicas de salud, educación, ciencia y cultura. Todo aquello que artificialmente tienda a debilitarse, es igual a una zancadilla al porvenir.

En México somos más lo que, sin ignorar nuestras diferencias, sabemos que el país va a transformarse. Que lo hará con el apoyo entusiasta de su juventud. A otras generaciones tocó pensar en grande, plantearse el diseño institucional que nos arrancó de condiciones todavía más precarias que las que hoy vivimos. A nosotros corresponde un esfuerzo diferente. Debemos reformarlas para que respondan de mejor forma a los retos del porvenir. Tenemos que hacer lo que el futuro reclama.”

BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIRANO, Ignacio y Álvarez, José Lorenzo, *Estudios Constitucionales*, 1ª. Edición, México, Universidad Veracruzana, 1999
- AYALA, José, Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976, en Cordera, Rolando, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana, ensayos de interpretación histórica*. México, DF., FCE, 1981
- BARREDA, Mikel y Costafreda, Andrea, “La democracia importa pero no basta para la igualdad” en Binetti, Carlo y Carrillo Flórez, Fernando, Editores, *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea, New York 2006
- BILBERY, Norbert, *Democracia para la diversidad*, España, Ariel, 1999
- BINETTI, Carlo y Carrillo Flórez, Fernando, Editores, *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, New York, Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea, 2006
- BOBBIO, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de política L-Z*, 3ª. Edición, España, Siglo XXI, 1985
- BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1985
- BUSTOS Ramírez, Juan, *Manual de Derecho penal*, Barcelona, PPU, 1994

- CANSINO, César, *El desafío democrático: La transformación del Estado en el México postautoritario*, México, CEPCOM, 2004
- CARBONELL, Miguel y Valadés, Diego, Coordinadores, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2006
- , Miguel, *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Una ley para el México del siglo XXI*, México, Consejo para Prevenir la Discriminación, 2004
- CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1994
- CARRILLO Salcedo, Juan Antonio, *Dignidad frente a barbarie. La Declaración Universal de Derechos Humanos, 50 años después*, Madrid, Mínima Trotta, 1999
- CASTAÑOS, Fernando y Labastida, Julio, *El Estado actual de la Democracia en México, Retos, avances y retrocesos*, México, Instituto de investigaciones Sociales UNAM, 2000
- CORTÉS Guzmán, Silvestre, *Democracia y gobernabilidad en el marco de la globalización*, México, Impresiones Acatlán UNAM, 2005
- CRAWFORD Brough, Macpherson, *La Realidad Democrática*, España, Fontanella, 1968
- DAHL, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992
- , *La poliarquía*, México DF. Rei, 1993
- DROR, Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, FCE, 1990

FAURÉ, Christine, *Las declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789*, México, FCE-CNDH, 1995

FOUCAULT, Michel, *La Arqueología del Saber*, México, Siglo XXI, 1991

FLORES Caballero, Romero, *Administración y política en la Historia de México*, México DF. UNAM INAP, 1988

GARCÍA García, Guadalupe Leticia, *Derecho Ejecutivo Penal Análisis de la aplicación de la pena en México*, México, Porrúa, 2005

GARCÍA Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza, 1984

GIDDENS, Anthony, *La tercera vía*, México, Taurus, 2000

GÓMEZ Fröde, Carina, *Introducción a la teoría política*, México, Oxford, 2000

GÓMEZ Granillo, Moisés, *Breve historia de las doctrinas económicas*, México, Esfinge, 1967

GÓMEZ, Ricardo J., *Neoliberalismo y Seudociencia*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 1995

GONZÁLEZ Tenorio, Ernesto, *Las ideologías y la praxis de la política en la era de la globalización*, en Cortés Guzmán, Silvestre *Democracia y gobernabilidad en el marco de la globalización*, México, Impresiones Acatlán UNAM, 2005

GONZÁLEZ Uribe, Héctor, *Teoría Política*, México, Porrúa, 2004

GONZÁLEZ Pedrero, Enrique, *La cuerda tensa. Apuntes sobre la democracia en México, 1940-2005*, México, FCE, 2006

HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973

HELD, David, *La democracia y el orden global, del Estado Moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997

HOWART, David, La teoría del discurso, en David, Marsh y Gerry, Toker, *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza editorial, 1997

ÍÑIGUEZ Rueda, Lupicinio, Introducción en Análisis de la Conversación y/o Análisis Del Discurso: Hibridaciones Metodológicas para el Estudio de la Acción Social y/o Regímenes Discursivos, en Gordo López, Ángel Juan y Linaza, José Luis, Compiladores, *Psicologías, Discursos y Poder*, Madrid, Ed. Visor, 1996

LABASTIDA Julio, Castaños, Fernando y López Leyva, Manuel, Reflexiones finales en Castaños, Fernando y Labastida, Julio, *El Estado actual de la Democracia en México, Retos, avances y retrocesos*, México, Instituto de investigaciones Sociales UNAM, 2000

MACIAS- AYMAR, Iñigo, “¿La desigualdad de ingresos limita la calidad de la democracia?” en Binetti, Carlo, Carrillo Flórez, Fernando, Editores, *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, New York, Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea, 2006

MARTÍN Sánchez, Juan, Lo que el brillo electoral oculta: la representación como problema teórico y práctico del cambio político en el México actual, en Castaños, Fernando y Labastida, Julio, *El Estado actual de la Democracia en México, Retos, avances y retrocesos*, México, Instituto de investigaciones Sociales UNAM, 2007

MEDINA Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, México, F.C.E., 1994

MELOSSI, Dario, *El Estado del control social*, México, Siglo XXI, 1992

MÉNDEZ Morales, José S., *Problemas económicos de México*, México, Mc. Graw Hill, 1991

MICHEL, Robert, *Los partidos políticos*, tomo II, Buenos Aires, Amorrortu, 1991

PALACIO, Alejandro, *Del Estado de Derecho al Derecho del Estado*, México, Leega, 1988

PATTEN, Christopher, "Europa y América latina: democracia, integración y cohesión social", en Binetti, Carlo, Carrillo Flórez, Fernando, Editores, *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, New York, Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea, 2006

PAZOS Luis, *La democracia y los partidos, más allá del voto*, México, Diana, 1997

REVELES Vázquez, Francisco, Coordinador, *Los partidos políticos en México: ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, UNAM GERNIKA 2005

-----, *Apuntes teóricos sobre los partidos políticos*, México, UNAM, 2002

REYES Heróles, Jesús, *Liberalismo Político Mexicano*, 3ª. Edición, México, FCE, 1982

RIVERA Delgadillo J. Virgilio, *Tareas de la democracia en México*, México, CIJ y Plaza Valdes Editores, 2003

RODRÍGUEZ Araujo, Octavio, —*¿Crisis de la política y de los partidos?*” en Reveles Vázquez, Francisco, Coordinador, *Los partidos políticos en México: ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, UNAM GERNIKA, 2005

SALDAÑA Harlow, Adalberto, *Ensayos para una Teoría Política de la Constitución*, 1a. edición, México, ANAD, 1996

SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Tomo II, México, Alianza editorial mexicana, 1987

-----, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999

-----, *¿Qué es la democracia?*, México, Patria, 1993

-----, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 1980

SCHMITT, Carl, *Teoría de la constitución*, Madrid, Alianza, 1970

SERRA Rojas, Andrés, *Historia de las ideas e instituciones políticas*, México, Porrúa, 1992

SMITH, Adam, *La riqueza de las naciones*, Vol. II, libro V, México, Alianza, 1989

STOTZKY, Irwin P., Crear las condiciones para la democracia en Hongju Koh, Harol y Slye, Ronald C. *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa, 2004

TELLO, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006*, México, UNAM Facultad de Economía, 2007

TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 33ª. Edición, México, Porrúa, 2000

TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, 6ª. Edición, Madrid, Tecnos, 1998

VALDÉS Zurita, Leonardo, “¿Qué sabemos de los partidos políticos en México?”, en Reveles Vázquez, Francisco, Coordinador, *Los partidos políticos en México: ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, UNAM GERNIKA 2005

VALLESPÍN Fernando, *Historia de la Teoría política*, Madrid, Alianza, 1997

WOLDENBERG, José, Los nuevos retos de los partidos mexicanos, en Reveles Vázquez, Francisco, Coordinador, *Los partidos políticos en México: ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, UNAM GERNIKA 2005

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Ley General para la Igualdad entre los Hombres y Mujeres

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

SITIOS DE INTERNET

Instituto Interdisciplinario, <http://www.cancerteam.com.ar>

Office of the High Commissioner for Human rights, <http://www.ohchr.org>

Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx>

Noticieros Televisa, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/724525.html>

Sistema de Administración Tributaria, <http://www.sat.gob.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://dgcnestyp.inegi.org.mx>

Diccionario Español de Historia, <http://www.teologia.com.es/index.php/Historia>

Política y Desarrollo, <http://www.politicaydesarrollo.com.ar>

Noticias en la red, <http://www.libertaddigital.com>

Organización de las Naciones Unidas, <http://www.cinu.org.mx>

United Nations Development Programme, <http://www.undp.org/mdg>

Banco Nacional de México, <http://www.banxico.org.mx>

Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx>

Cámara de Senadores, <http://www.senado.gob.mx>

Cámara de Diputados, <http://www.camaradediputados.gob.mx>

Secretaría de Gobernación, <http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx>

Confederación Patronal de la República Mexicana, <http://www.coparmex.org.mx>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, <http://www.stps.gob.mx>

PERIÓDICOS

- Diario La Jornada

22 de enero, 2006
20 de diciembre, 2006
14 de febrero, 2007
1 de marzo, 2007
19 de abril, 2007
22 de abril, 2007
24 de abril, 2007
12 de agosto, 2007
29 de agosto, 2007
13 de septiembre, 2007
14 de julio, 2008
26 de julio, 2008
26 de noviembre, 2008
12 de diciembre, 2008
16 de diciembre, 2008
30 de enero, 2009
2 de junio, 2009
5 de abril, 2009
7 de abril, 2009
9 de abril, 2009
5 de mayo 2009
16 de junio, 2009
18 de junio, 2009
24 de junio, 2009
28 de junio, 2009
21 de julio, 2009
12 de agosto, 2009
24 de agosto, 2009
22 de octubre, 2009
20 de noviembre, 2009
28 de noviembre, 2009
10 de diciembre 2009
17 de diciembre 2009
5 de enero, 2010
28 de enero, 2010
30 de enero, 2010
31 de enero, 2010
3 de febrero. 2010
17 de febrero, 2010
6 de marzo, 2010
9 de marzo, 2010

- Diario Excelsior

9 de febrero, 2010

- Diario El Milenio

19 abril 2010

- Diario El Universal

20 de febrero, 2006

3 de febrero, 2007

12 de marzo, 2009

18 de agosto, 2009

20 de agosto, 2009

8 de noviembre, 2009

5 de diciembre, 2009

18 de diciembre, 2009

19 de enero, 2010

2 de febrero, 2010

09 de febrero, 2010

REVISTAS

Revista El cotidiano, enero-febrero, 2009

Revista Política y Gobierno, vol. V, núm. 1, primer semestre de 1998

OTROS

López San Martín, Manuel, Canal 40, Noticiero Canal 40, 1 febrero 2010, 10:30pm

“Ciclo de mesas de análisis 2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la Nación”, Auditorio de Coordinación de Humanidades, UNAM, 10 agosto de 2010

ANEXOS

I

Ricardo Uvalle Berrones³⁶⁷ (1999)

Una reforma del Estado implica, para Ricardo Uvalle, la interacción de las voluntades para transformar las condiciones de vida en la sociedad y para que el propio Estado tenga mejores capacidades de respuesta. La reforma del Estado apunta hacia horizontes de complejidad, pues como proceso, conjuga las relaciones entre el propio Estado, los grupos ciudadanos, los mercados, el avance científico y tecnológico, así como la importancia de favorecer las políticas de bienestar social. En consecuencia, la reforma del Estado es una opción institucional para que los Estados asimilen los procesos de cambio y transformación, los cuales, en la intensidad de una época como la actual, ponen a prueba su capacidad de supervivencia. La reforma del Estado toca las fibras y el contenido mismo del Estado. Es un aspecto fundamental para dar sentido y una nueva proyección al principal centro de poder de la sociedad. Es un proceso que implica reacomodos, negociaciones, intercambios y compromisos, con el objetivo de habilitar al Estado con los medios, recursos y agendas que le permitan desenvolverse de un modo eficaz³⁶⁸.

Para Ricardo Uvalle la reforma del Estado mexicano tiene su fundamento en los procesos de cambio y transformación que son alentados por factores endógenos y exógenos. Este panorama no es circunstancial ni coyuntural, sino estructural, debido a que los cambios son profundos, responden a los nuevos vínculos que se dan entre los individuos, los grupos, las organizaciones ciudadanas y las

³⁶⁷ Ricardo Uvalle Berrones, es profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, ha participado como jurado en eventos de carácter nacional e internacional, tales como el "Premio Anual de Transparencia" (2005) y el Concurso "Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública" del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Especialista en las áreas de Reforma del Estado; Gobierno; Administración, Políticas y Gestión Públicas.

³⁶⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Una nueva gestión pública para América Latina, p.7, citado por Ricardo Uvalle Berrones, en Revista de Administración Pública enero-abril de 1999, p. 88, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1111/pr/pr76.pdf>, septiembre 20, 2010.

instituciones públicas. Por eso, la reforma del Estado mexicano se encuentra en una fase de capítulos pendientes que es necesario cumplir para situarla como un proceso de complejidad articulada y no como un proceso de avances segmentados³⁶⁹.

Ricardo Uvalle escribía en 1999 que el tramo pendiente de la reforma del Estado en México, se relaciona con agenda institucional en los siguientes aspectos:

- 1) Fortalecer las tendencias democráticas.
- 2) Formalizar la creación del sistema profesional de carrera.
- 3) Elaborar un código de ética gubernamental.
- 4) Aprovechar las energías del tercer sector.
- 5) Definir reglas de certidumbre en la relación Estado-mercado.
- 6) Impulsar el fortalecimiento de la descentralización política y el federalismo fiscal.
- 7) Instituir con sentido democrático los sistemas de rendición de cuentas.
- 8) Alentar la aplicación de políticas sectoriales en materia de bienestar social.
- 9) Estimular la cultura de la gestión pública.
- 10) Nutrir la calidad de las instituciones.
- 11) Diseñar e implantar políticas para gobernar la incertidumbre³⁷⁰.

En concreto, la reforma del Estado para Ricardo Uvalle se orienta a que el poder sea nutrido con estrategias que permitan que sus relaciones volitivas sean alimentadas con la savia social y política de la vida pública. Lo importante en la reforma del Estado es no considerarlo en relación distante con la sociedad, sino ubicarlo como la institución que es capaz de garantizar su identidad, organización y articulación³⁷¹.

En la actualidad, para Ricardo Uvalle, México se encuentra en el importante tránsito del gobierno de las personas al gobierno de las instituciones, lo que implica que éste se rija por el comportamiento de reglas que autorizan restringen o limitan las acciones individuales y colectivas, teniendo como base las nuevas condiciones del juego político. México ha ingresado al terreno del aprendizaje

³⁶⁹ Ibidem. p. 85

³⁷⁰ Ibidem., p. 101

³⁷¹ Ibidem., p. 89

democrático, lo cual implica que es un paso deseable y necesario para fortalecer el Estado de derecho. En este sentido, los momentos que el país vive son de interés creciente porque reafirman la tendencia de que los problemas y expectativas de la población se atiendan y resuelvan de manera pacífica. Así mismo considera que, la democracia como sistema de vida, régimen político y forma de gobierno, es uno de los desafíos mayúsculos que debe asumirse con lo mejor de las capacidades institucionales para favorecer un ambiente de confianza y certidumbre que permitan la articulación funcional entre economía de mercado, civilidad y respuestas eficaces por parte de la autoridad³⁷².

Para Ricardo Uvalle es importante puntualizar que hay asuntos de la vida nacional que deben ser objeto de mayor consideración porque se relacionan con capítulos estructurales que el país debe atender. Destacan en este aspecto:

1. Revisión de los alcances y eficacia de la representación política.
2. Creación de la carrera parlamentaria y la reelección inmediata de los legisladores.
3. Reelección inmediata o ampliación del periodo de gobierno para los presidentes municipales.
4. Construcción de reglas que permitan la construcción de acuerdos nacionales.
5. Valor político del bienestar social³⁷³.

En el año de 1999 Ricardo Uvalle concluía en su trabajo sobre reforma del Estado que ésta aludía al mundo del poder político, al sistema de toma de decisiones, al sistema de dirección pública, a los sistemas de implantación, a la conexión e interdependencia con el ámbito exterior, al modo en que se lleva a cabo la gestión económica, a la determinación de las políticas de bienestar social y a los instrumentos que regulan la competencia económica y política. En suma, comprende el mundo valorativo, normativo y factual del poder.

Así mismo afirmaba que:

³⁷² Ponencia presentada en los Foros de Consulta Ciudadana "Gobernabilidad Democrática" y "Relación Estado y Sociedad Civil", organizados por la Secretaría de Gobernación del 16 al 18 de abril del 2007, en el Conjunto Bucareli de esta Secretaría, en http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/Revista_Enlace/ricardo_uvalle.html, septiembre 30, 2010.

³⁷³ Ibidem.

—Es importante, pues, la culminación de la reforma del Estado más aún, porque las realidades que enfrenta se caracterizan por una complejidad sin precedente. El tiempo político del Estado mexicano es de apertura y competencia. El tiempo económico es propicio para mejorar los criterios, sistemas e instrumentos de regulación. El tiempo administrativo destaca la administración pública con los ciudadanos a partir de relaciones de confianza. El tiempo social alude a la importancia de que la democracia sea nutrida con la aplicación de políticas que estimulen la equidad entre las personas, los grupos, las organizaciones, las regiones y las comunidades. El tiempo cultural da cuenta de más participación social, de más reclamos para intensificar las autonomías de gestión en los espacios estatales y una mayor conciencia política y cívica para luchar por los valores y los derechos de los grupos ciudadanos. El tiempo institucional exige profesionalizar las capacidades de gobierno para asegurar que el ejercicio del poder sea más eficaz, visionario y productivo.

La reforma del Estado mexicano no es una tarea de laboratorio; tampoco se sustenta en posturas deseables, idealismo románticos o nostalgias históricas; por el contrario, es a partir del mundo de lo factual –ventajas y restricciones a considerar– que se estructura como un conjunto de estrategias a implantar, tomando en cuenta las nuevas realidades de los sistemas económicos; la situación que guarda la geopolítica contemporánea. Las opciones de desarrollo; el despertar y el dinamismo de la sociedad civil, la emergencia de más energías y grupos sociales, la ampliación del espacio de lo público y el reacomodo de las estructuras y centros de las decisiones públicas.³⁷⁴

³⁷⁴ Uvalle Berrones, Op. Cit. p.p. 110-111

II

César Cansino³⁷⁵ (2004)

Para Cesar Cansino todo gobierno que resulta de una transición democrática encuentra casi siempre dos problemas vinculados con la construcción de un nuevo régimen político, por una parte, debe realizarse el *diseño de nuevas instituciones y poner en funcionamiento un determinado marco jurídico*; mientras que por la otra, se debe *decidir si se conservan o se eliminan las estructuras heredadas del régimen autoritario*³⁷⁶.

Para César Cansino, es menester que nuestro sistema político se enfrente al diseño, negociación y puesta en práctica de un nuevo armazón institucional y normativo, ello indiscutiblemente implica una profunda transformación que modifique al Estado en su conjunto. Esta transformación se encamina a la construcción de un Estado de Derecho que pueda hacer factible la legitimidad y la gobernabilidad democráticas. Dicha afirmación se sustenta en las premisas que César Cansino establece al respecto:

1. Las transformaciones, producto de los pactos transicionales, son fundamentalmente jurídicas y por regla general conducen a la reelaboración de la Constitución o a la negociación de profundas transformaciones en la misma.
2. Una Constitución debe propiciar un Estado de Derecho y no sólo de leyes. En el caso de México, nuestro Estado de Derecho ha sido débil históricamente por dos razones. En primer lugar, durante el viejo régimen nunca tuvo vigor la relevancia constitucional, por el contrario, las principales acciones políticas se realizaban al margen de la Constitución, por lo que ésta nunca fue la guía de procedimientos y fundamentos para tomar decisiones. En segundo lugar, el orden normativo nacional nunca garantizó la plena democracia, el respeto a los derechos

³⁷⁵ César Cansino es Licenciado y Maestro en Ciencia Política por la UNAM, Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia de Italia, y Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de España. Actualmente es Catedrático-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Guadalajara, Jalisco) en el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos; es Profesor de Teoría Política en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en la Maestría en Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como en otras Universidades.

³⁷⁶ Cfr. Cansino, César, *El desafío democrático: La transformación del Estado en el México postautoritario*, México, CEPACOM, 2004, pp. 15-16

fundamentales, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal, la rendición de cuentas, el imperio de la ley, etc.

3. La sociedad mexicana y la mayoría de los actores políticos demandan hoy la transformación democrática de las actuales reglas políticas, tanto escritas como no escritas, del sistema político. Esta transformación implica necesariamente la modificación del ordenamiento normativo e institucional en su conjunto. Un cambio de régimen no democrático por uno democrático requiere una nueva organización del poder y que no se ha hecho a la fecha: simples reformas parciales y aisladas.

4. La nueva morfología constitucional y jurídica debe dar cuenta del cambio político operado, de la transformación del régimen, debe ser sustancial para que no quede duda de que se modificaron las relaciones de poder entre los actores políticos y entre éstos y los ciudadanos.

5. Mientras no se avance sólidamente en la instauración democrática, en el rediseño de nuestro entramado normativo y en la construcción de un auténtico Estado de Derecho, quedará la impresión de que la alternancia política que experimentó nuestro país no se tradujo en cambios de envergadura que hagan factibles la legitimidad y la gobernabilidad democráticas³⁷⁷.

Para César Cansino lo que está en juego es la definición y puesta en marcha mediante un nuevo pacto social amplio e incluyente entre las distintas fuerzas políticas y la sociedad en su conjunto, de una renovada arquitectura legal para que el país finiquite las viejas y malas prácticas y de este modo se construya un auténtico Estado de Derecho y se establezca el camino hacia una verdadera democracia, y puede aspirarse a ello si no se avanza en una verdadera e integral Reforma del Estado.

César Cansino parte de que los Estados contemporáneos emprenden en tiempo, condiciones y medios distintos, procesos de reforma que apuntan hacia una conservación más sana, productiva y justa de la vida pública. Por lo que, la perspectiva de una reforma del Estado, concretamente en el caso de México, no debe visualizarse únicamente en torno a la redefinición de las competencias del Estado en relación con la economía de acuerdo a los requerimientos que plantea

³⁷⁷Cfr. *Ibidem.*, pp. 16-18

la adopción de ciertos modelos económicos o la resolución de problemas inmediatos, ni tampoco debe identificarse como una política coyuntural del Estado para modificar determinados patrones de desempeño institucional, o como una retórica discursiva para legitimar las acciones gubernamentales. Sino que, una reforma del Estado es una reforma política y normativa para transformar al Estado en su conjunto sobre nuevas bases claramente democráticas³⁷⁸.

En suma, la reforma del Estado mexicano debe entenderse hoy como el rediseño normativo e institucional de nuestro ordenamiento político en su conjunto con el fin de adecuarlo a una lógica de funcionamiento democrático que en la actualidad sólo es parcial³⁷⁹.

En concreto, para la construcción de un Estado de Derecho es necesario adecuar, como se mencionó, el diseño institucional del régimen del gobierno, así como la declaración de los derechos y garantías y el sistema de justicia. Ambas adecuaciones deben realizarse con el objetivo de profundizar el proceso político democrático sin perder de vista la efectividad del gobierno. Esta perspectiva asume que la democracia incluye entre sus dimensiones a un esencial de justicia social, que es base y finalidad del acuerdo constitucional que le da origen³⁸⁰.

Para hacer compatible la estructura constitucional con la democracia así entendida, es necesario reformar al menos los siguientes ámbitos:

1. *La declaración de derechos y garantías.* Sistematizar y explicitar el respeto y materialización irrestricto a los derechos humanos, la actualización de los derechos sociales y la incorporación de los derechos de tercera generación. Esta revisión implica además la reforma de las instituciones encargadas de hacer valer estos derechos.

2. *Equilibrio entre los Poderes de la Unión y los de la Federación.* Deben establecerse reglas que incentiven la cooperación entre el Congreso y el Ejecutivo. Permitir la reelección consecutiva e indefinida del Poder Legislativo y devolver a las entidades federativas la facultad de decidir sobre esta alternativa. Debe darse a los ciudadanos pleno poder sobre la suerte de los legisladores.

³⁷⁸ Ibidem., p. 56

³⁷⁹ Ibidem., p. 54

³⁸⁰ Ibidem., p. 64

Mejorar la procuración de justicia distinguiendo la facultad de acusar y juzgar. Reformar al Poder Judicial: fortalecerlo para reducir la injerencia de los otros poderes en su esfera exclusiva de decisión y separar de su ámbito la potestad de revisión de la constitucionalidad de los actos de autoridad para concentrarlos en un tribunal constitucional.

3. *El Federalismo*. Otorgar a las legislaturas de los estados la facultad de otorgar a su régimen interior el que más les convenga poniendo como límite la Constitución. Reordenar las facultades de los tres órdenes de gobierno generando incentivos de cooperación entre ellos.

4. *La estructura político electoral*. Formular reglas que favorezcan la consolidación de la autoridad electoral, inserción de los partidos políticos en todos los niveles de la vida pública, ampliación de los canales de representación a través de la autorización de candidaturas independientes reguladas.

5. *Obligaciones económicas del Estado*. Formular reglas que combinen la garantía de una economía abierta con claridad en el cumplimiento de las obligaciones sociales y económicas del Estado para crear un sistema económico y social de cooperación justo.

6. *Los procedimientos de reforma constitucional*. Establecer reglas y procedimientos constitucionales que mejoren la legitimidad de las reformas a la Constitución y posibiliten el procesamiento eventual de un cambio de régimen político, derecho legítimo de soberanía (artículo 39), que no esté dotado de medios constitucionales ni legales. Para esto es necesario instituir el referendium como parte de mecanismo de reforma constitucional³⁸¹.

Se han señalado cuáles ámbitos son esenciales en una reforma del Estado que se encamine a la construcción de un Estado de Derecho. Ahora bien, las propuestas para el reordenamiento normativo e institucional del Estado se mueven en dos sentidos: el mantenimiento de la Constitución vigente con la opción de introducir cambios ocasionales a la misma, o su revisión a fondo para adecuarla a los requerimientos de una auténtica democracia. Para César Cansino la segunda opción es consecuente con la idea de la reforma del Estado, pues de lo que se

³⁸¹Cfr. Ibidem., p.65-67

trata es de diseñar una nueva ingeniería constitucional, sustentada en cambios de fondo, que le dé un sentido de integralidad y congruencia a la transformación de las instituciones del Estado mexicano, y superar la lógica reformista, ocasional y parcial³⁸² propia del pasado autoritario que ha dejado a la Constitución en un estado de severas contradicciones e inconsistencias³⁸³.

Una propuesta interesante sobre cómo puede reformarse el Estado, se formuló en 2003 por la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago), en el marco de los trabajos de reforma que se hicieran durante el gobierno del presidente Vicente Fox. Esta propuesta postula una Comisión Nacional para la reforma del Estado:

- 1) Dejar en manos del Congreso los temas de debate más urgentes que están en su jurisdicción, en dialogo con la Secretaría de Gobernación en representación del Ejecutivo.
- 2) Lanzar oportunamente la convocatoria para integrar una Comisión Nacional de negociación integrada por: un representante (comisionado) de Presidencia y otro de la Secretaría de Gobernación, a los que se añadirían los de las Secretarías de Estado eventualmente involucradas; un representante del Congreso de la Unión; un representante de partidos políticos, un representante de gobernadores y municipios; mecanismos de consulta con sectores académicos, sociales y productivos.
- 3) Dicha Comisión actuaría en conferencia y estaría compuesta por veinticinco personas aproximadamente, por ejemplo: dos del ejecutivo, seis de los partidos políticos, nueve del Congreso, cinco gobernadores y dos presidentes municipales,

³⁸² Para César Cansino la definición de reforma del Estado como se ha señalado no tiene nada que ver con el significado que adoptó en el pasado, especialmente durante el régimen priista, donde se llegaron a realizar reformas parciales con el propósito de legitimar la acción del Estado y con ello lograr su supervivencia. Por lo que, existe una clara diferencia entre la reforma del Estado y otras reformas, también importantes y necesarias, pero que tienen un carácter más acotado. De esta manera, las reformas estructurales como la fiscal, laboral o energética, apuntan a generar las condiciones más convenientes para que el Estado desempeñe adecuadamente sus competencias sustantivas en sintonía con las cambiantes exigencias sociales y económicas, mientras que la reforma del Estado se encamina a crear una democracia compatible con la estructura constitucional. En este sentido, la reforma del Estado toca temas distintos aunque relacionados con los que plantean las reformas estructurales tales como la declaración de los derechos y las garantías y su justiciabilidad, el equilibrio de los poderes de la Unión y los de la Federación, el federalismo, la estructura político-electoral, las obligaciones económicas del estado y los propios procedimientos de reforma constitucional. *Ibidem* p. 57

³⁸³ *Ibidem*. p. 69

así como dos representantes de los Congresos locales (más representantes de sectores académicos y sociales), aunque podrían incorporarse otros más en los grupos de trabajo.

4) La Comisión establecería la agenda básica con fundamento en los proyectos del Ejecutivo, los del Congreso y los planteamientos de la Conago.

5) Una vez instalada la Comisión se procedería a definir un programa básico para los doce siguientes meses y un método para enviar conclusiones o proyectos necesarios al Congreso.

6) Se definiría, finalmente, una agenda de medio plazo que podría desahogarse en una segunda ronda.

7) Podría pensarse que a los temas de la Reforma se añadieran otros como las reformas estructurales. Para ello podrían crearse mesas descentralizadas, pero razonablemente vinculadas.

8) Sería necesario impedir la proliferación de operadores formales y oficiosos para lo que es necesario un marco negociador aceptado por todos³⁸⁴.

Pese a los esfuerzos realizados y al compromiso expreso de algunos actores que han sugerido propuestas e iniciativas para avanzar en una reforma del Estado poco se ha avanzado al respecto. Para Cesar Cansino, esto se debe a que la nueva dinámica que ha impuesto la alternancia en el gobierno, sumada a los vacíos existentes en las reglas del nuevo juego político y a la ausencia de un principio ordenador de la vida institucional de México, han propiciado que, en este nuevo esquema democrático, la resolución urgente haya asfixiado a la definición de reforma del Estado y por ende también su concreción³⁸⁵.

³⁸⁴ Ibidem., p. 70-71

³⁸⁵ Ibidem., p.68

III

Porfirio Muñoz Ledo³⁸⁶ (2005)

Para Porfirio Muñoz Ledo hablar de reforma del Estado es referirse concretamente a la modificación de la Constitución.

—Se propusieron 180 modificaciones. Hoy, en la práctica, hay 260 proyectos de Reforma Constitucional en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Sobre el título primero, de las garantías individuales, el paquete ahí está. Ahí viene todo lo referente al proceso penal, a la presunción de inocencia, a la autonomía del ministerio público, etcétera. Sobre derechos humanos, hay propuestas para la abolición de la pena de muerte, la audiencia a los extranjeros ante la expulsión, la jerarquía constitucional de los tratados, etcétera. Hay otro más sobre seguridad y justicia. Nosotros propusimos una Constitución moderna, a la luz de toda evolución del derecho constitucional del mundo, concisa y estable... queremos una nueva estructura, un nuevo andamiaje institucional en el país, para que haya certidumbre jurídica y además, demos paso a un Estado institucional. Ésa es la Reforma del Estado.”³⁸⁷

Para Porfirio Muñoz Ledo la reforma del Estado consiste en tres aspectos:

- 1) Un nuevo andamiaje constitucional, que sea conciso y estable.
- 2) Una reconstrucción del Estado. Se debe reconstruir el Estado, haciéndolo funcional en varias áreas: primero, en el equilibrio de poderes. Para hacer compatible la pluralidad con la eficiencia, eso solamente es posible en los

³⁸⁶ Porfirio Muñoz Ledo cursó la Licenciatura en Derecho en la UNAM y el Doctorado en Ciencias Políticas y Derecho Constitucional en la Universidad de París.

En junio de 2000 firmó el Acuerdo de Convergencia y Cooperación Política por el que renuncia a su candidatura para apoyar la Alianza por el Cambio. En julio es nombrado coordinador de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. En abril de 2001 fue nombrado Embajador de México ante la Unión Europea, el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo, y Observador Permanente en el Consejo de Europa (2001-2004). Desde su regreso a México se ha reincorporado a la vida política del país con el propósito de promover la Reforma del Estado y contribuir a la reflexión sobre los grandes problemas nacionales desde el Centro Latinoamericano de la Globalidad (CELAG), organización que preside desde 1997.

³⁸⁷ Revista Entorno, Porfirio Muñoz Ledo, “Sin reforma del estado la viabilidad de México será precaria” p. 30 por Charles H. Oppenheim en <http://www.coparmex.org.mx> octubre 4, 2010

sistemas parlamentarios. Segundo, la descentralización del poder: federación-estados-municipios. Tercero, la modernización del poder, y la eliminación de la burocracia.

3) Se requiere una gran modernización del Estado nacional y la ciudadanización del Estado. Equilibrio del poder, descentralización, modernización y ciudadanización del Estado³⁸⁸.

En 1995 se había generado una propuesta de reforma. El primer acuerdo para la Reforma Política del Estado se suscribió el 15 de mayo de 1995. Sin embargo no se concretó por diversas circunstancias. La primera, porque se privilegió el capítulo electoral, y la segunda, porque no era muy clara la meta de los partidos; es decir, a dónde se podía llegar con la Reforma Electoral del Estado. La agenda que se elaboró se divide en cuatro partes: una agenda para la reforma electoral, la cual se desahogó; una agenda para la reforma de los sectores públicos: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y formas de gobierno; una agenda para el federalismo; y una agenda para la comunicación social y la participación ciudadana.

Evidentemente, lo que se logró fue perfeccionar el cambio en el sistema electoral, que llevó a la transición política en las elecciones del año 2000³⁸⁹.

REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO PROPUESTA EN 1995	
<p>1. Sistema electoral y representativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regulación de las precampañas - Reducción de tiempos y costos electorales - Control de aportaciones privadas - Fiscalización de gastos - Equidad en la radio y la televisión - Voto en el extranjero - Responsabilidad de los partidos - Reelección de diputados, senadores y ayuntamientos - Segunda vuelta electoral - Consejo económico y social - Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato 	<p>6. Energía y recursos naturales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema democrático de decisiones - Política de hidrocarburos, fuentes nuevas y renovables - Inversiones en electricidad y conversión al hidrógeno - Economía mixta y régimen de gestión - Desarrollo sustentable y administración de recursos

³⁸⁸ Ibidem., p. 32

³⁸⁹ Cfr. Ibidem. p. 26

<p>2. Derechos humanos, seguridad y justicia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reformas al sistema de administración de justicia y sus procedimientos, - Autonomía del Ministerio Público - Sistema nacional de seguridad pública - Integración de todos los derechos humanos en un capítulo de la Constitución - Abolición de la pena de muerte - Presunción de inocencia - Jerarquía constitucional de los tratados y su conversión a derecho interno 	<p>7. Finanzas públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforma fiscal distributiva - Competencias federativas en las fuentes de contribución - Sistemas de cobro, simplificación administrativa y compactación de impuestos - Programación y ejercicio del gasto, controles y sanciones
<p>3. Federalismo, municipios y autonomías:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforzamiento de las instituciones federativas - Arbitraje constitucional - Sistema competencial - Régimen fiscal - Reforma municipal - Constitución del Distrito Federal - Subsidiariedad política y descentralización administrativa - Solución al problema de las autonomías 	<p>8. Desarrollo económico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomento a la economía interna - Reconversión industrial - Economía agrícola y agropecuaria - Inversión pública y crecimiento - Competitividad, pequeña y mediana empresa - Política financiera y suficiencia del sistema bancario - Impulso y diversificación de las exportaciones
<p>4. Equilibrio y fortalecimiento de los poderes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Redefinición de la forma de gobierno - Relaciones Ejecutivo-Legislativo - Modernización del Congreso - Reforma administrativa y combate a la corrupción - Entidades federales autónomas - Gestión de la empresa pública - Corte Constitucional - Políticas y consejos del Estado 	<p>9. Política exterior del Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Principios de política exterior y armonización del interés nacional - Procedimientos para la adopción de tratados y su conversión en leyes internas, - Facultades del Senado en materia de tratados y convenciones - Consejo Nacional de Política Exterior - Obligaciones constitucionales con los mexicanos del exterior - Supranacionalidad latinoamericana
<p>5. Reforma laboral y social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reformas a la Ley Federal del Trabajo - Aliento a la productividad - Libertad sindical - Seguridad social y régimen de pensiones - Sistema nacional de salud - Federalización educativa - Aumento de la escolaridad y de la calidad - Compromisos con la igualdad 	<p>10. Revisión integral de la Constitución:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objetivos y alcance de la revisión constitucional - Nueva sistemática constitucional - Definición del método, valorar la creación de una Comisión Constitucional del Congreso - Estabilidad y certidumbre de la Constitución - Comisión para el bicentenario de la independencia de México³⁹⁰

³⁹⁰ Ibidem. p. 31

En la opinión de Porfirio Muñoz Ledo se requiere de un proyecto de Nación y la reforma del Estado es el medio para organizarlo, la cuestión es, según Muñoz Ledo, la disposición de realizar tal reforma por parte de todos los actores involucrados:

*–Si no ocurre, la gobernabilidad del país va a ser escasa. Sin una reforma institucional profunda, la viabilidad económica de este país va a ser precaria. De por sí tenemos problemas de infraestructura, de competitividad, de ruptura de cadenas productivas. Tenemos que reconstruir la economía desde ahora y reconstruir todas las cadenas productivas del país. Los problemas son inmensos, en materia económica, laboral, de seguridad social... Luego, está el gran paquete de la desigualdad. ¿Qué vamos a hacer con la desigualdad estructural del país? ¿Crear más programas de apoyo? Y otro gran problema: la energía y recursos naturales. ¿Qué vamos a hacer en largo plazo? Nos urge generar un consenso nacional... ¿Dónde están los acuerdos mexicanos? ¿Existe un proyecto de nación? No hay tal, y ese es el problema mayor. Un proyecto de nación implica una forma de organización política y un modelo de crecimiento económico. Para eso es la Reforma del Estado.*³⁹¹

Los temas prioritarios para Porfirio Muñoz Ledo en torno a la reforma del Estado son:

1. Definición y normatividad de precampañas electorales
2. Facultades de fiscalización del IFE
3. Criterios y normas para el financiamiento público y privado de los partidos
4. Delitos electorales
5. Alineación de competencias y federalización de los procesos electorales
6. Voto de los mexicanos en el extranjero
7. Normatividad en el uso comercial de los medios electrónicos de candidatos, partidos y gobierno en elecciones (incluye equidad en acceso a medios)
8. Ley Federal de Radio y TV

³⁹¹ Ibidem. p. 32

9. Calidad de la comunicación política
10. Fortalecimiento del Poder Legislativo
11. Formación de mayorías estables de gobierno
12. Mecanismos de sustitución del Presidente en caso de ausencia
13. Sistema competencial de la Federación
14. Régimen municipal
15. Autonomía del INEGI
16. Referéndum, plebiscito e iniciativa popular
17. Establecimiento del Consejo Económico y Social
18. Reelección de diputados y senadores
19. Ley de partidos políticos (incluye el tema de equidad en género)
20. Homologación de los procesos electorales
21. Reducción de los periodos electorales
22. Voto electrónico
23. Segunda vuelta electoral en la elección del Ejecutivo
24. Cuestiones pendientes en materia representativa: voto obligatorio, paridad de género y representación étnica y extraterritorial³⁹².

³⁹² Ibidem., p. 26

IV

Enrique González Pedrero³⁹³ (2006)

Para Enrique González Pedrero ahora que todo tiende a estrechar el ámbito de lo público, es imprescindible pensar en una reforma del Estado que conduzca a distribuir mejor las oportunidades, los ingresos, la participación en las actividades productivas, el derecho a una vivienda digna y el acceso suficiente a la salud, la educación y la cultura. El Estado al que se debe aspirar debe recuperar el sentido de la solidaridad, ese derecho de que la sociedad tiene que proponerse como empresa común: el bienestar de los mexicanos y su seguridad.

La voluntad política para conciliar las exigencias de la globalización con las demandas del bienestar colectivo, es la meta del Estado, el Estado al que aspiramos debe afinar su calidad para maximizar su eficacia, trabajando con ello en un vínculo estrecho con una sociedad participativa que incluye la presencia de una iniciativa privada consciente de los reclamos sociales y dispuesta a llevar a cabo los cambios que beneficien a todos³⁹⁴. De ahí la necesidad de definir con claridad cuál ha de ser el papel del Estado en un proyecto nacional que, dentro del marco de la globalización y manteniendo los equilibrios macroeconómicos que tales condiciones imponen, pueda atender, el bien común. Por lo tanto, hace falta:

- 1) Un Estado que no sólo se preocupe por la estabilidad de los mercados globales, sino por crear condiciones necesarias para diseñar políticas públicas capaces de satisfacer las necesidades de los sectores mayoritarios de la sociedad.
- 2) El Estado debe respetar los derechos de los individuos.
- 3) Los recursos del Estado deben canalizarse de modo que fluyan hacia la satisfacción de las necesidades esenciales.

³⁹³ Enrique González Pedrero cursó la licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y la especialización en Sociología, Economía y Ciencia Política por Universidad de La Sorbona de París. Catedrático de la UNAM desde 1955. En su carrera política destacó haber sido Senador de 1970 a 1976 y fundador del primer Instituto de Capacitación Política en 1972. Gobernador de Tabasco de 1983 a 1987 cargo que no concluyó ya que el entonces candidato a la Presidencia Carlos Salinas de Gortari lo nombró titular del Instituto de estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI. Desde 1995 es miembro del Partido de la Revolución Democrática, en 2006 el candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador lo nombró como uno de los principales asesores de su campaña.

³⁹⁴ Cfr. González, *La cuerda tensa...*, Op. Cit. p. 187

- 4) La sociedad debe ser consultada en lo relativo a la asignación de los recursos y tiene derecho a vigilar su uso.
- 5) Una reforma descentralizadora, a las pequeñas comunidades y los municipios, donde puede generarse y organizarse la gran reserva de energía que permitirá un desarrollo auténticamente participativo³⁹⁵.

Lograr que funcione en la práctica un Estado orientado con todos sus recursos a propiciar el bien común requiere impregnar al Estado mismo, y a la sociedad de un núcleo de valores solidarios que sin desplazar a los valores utilitarios, sean percibidos como los más capaces de garantizar la viabilidad de la nación.

En el centro de la estrategia, Enrique González Pedrero coloca una meta: *la superación de la pobreza*. Así el Estado debe:

- 1) Promover la economía popular en todas sus manifestaciones, en las ciudades y el campo.
- 2) Apoyar a las pequeñas empresas que crean empleos y promover la reactivación productiva de las pequeñas comunidades.
- 3) Adaptar su estructura a las metas de un desarrollo con mayor participación de la gente³⁹⁶.

Según González Pedrero, si el Estado reasume el papel que le corresponde en la gestión del bienestar social no puede ignorar los esfuerzos que la sociedad ha realizado al organizarse en los reducidos espacios locales en busca de su bienestar, por el contrario los propiciaría, alentando una creciente autonomía de dinámicas locales de desarrollo. Bajo esta lógica, entra el respeto a las diversas identidades culturales. En la medida que el Estado sea capaz de reconocer las diferencias, y asumir la pluralidad que constituye el país real ganara fortaleza, cohesión y representatividad³⁹⁷.

En concreto, para Enrique González Pedrero, el principio básico que ha de orientar, el programa de una comunidad que aspira a una sociedad abierta y plural regida por un Estado genuinamente democrático es fundar la fortaleza del Estado en la consistencia de la sociedad.

³⁹⁵ Cfr., *Ibidem.*, pp. 189-190

³⁹⁶ Cfr., *Ibidem.* p. 190

³⁹⁷ Cfr., *Ibidem.*, p. 191

V

REFORMA DEL ESTADO			
Ricardo Uvalle Berrones 1999	César Cansino 2004	Porfirio Muñoz Ledo 2005	Enrique González Pedrero 2006
<p><i>Concepción de Reforma del Estado</i></p> <p>Es una opción institucional para que los Estados asimilen los procesos de cambio y transformación que ponen a prueba su capacidad de supervivencia, implica reacomodos, negociaciones, intercambios y compromisos, con el objetivo de habilitar al Estado con los medios, recursos y agendas que le permitan desenvolverse eficazmente.</p>	<p><i>Concepción de Reforma del Estado</i></p> <p>La Reforma del Estado mexicano debe entenderse como el rediseño normativo e institucional del ordenamiento político en su conjunto con el fin de adecuarlo a una lógica de funcionamiento democrático que en la actualidad sólo es parcial.</p>	<p><i>Concepción de Reforma del Estado</i></p> <p>La Reforma del Estado consiste en la construcción de un nuevo andamiaje institucional que contemple la reconstrucción del Estado en cuanto a: el equilibrio de poderes, la descentralización y modernización del poder; así como del Estado nacional y la ciudadanización del Estado.</p>	<p><i>Concepción de Reforma del Estado:</i></p> <p>Consiste en definir con claridad cuál es el papel del Estado en un proyecto nacional que, dentro del marco de la globalización y manteniendo los equilibrios macroeconómicos que tales condiciones imponen, pueda atender, al bien común.</p> <p style="text-align: right;">Continúa....</p>

<p><i>Postura:</i></p> <p>Fortalecer el Estado de Derecho mejorando las capacidades institucionales favoreciendo la certidumbre que permita la articulación funcional entre economía de mercado, civilidad y respuestas eficaces por parte de la autoridad.</p>	<p><i>Postura:</i></p> <p>Formación de un Estado de Derecho efectivo a través de una reingeniería Constitucional.</p>	<p><i>Postura:</i></p> <p>Construcción de una nueva estructura jurídica que de paso a un Estado institucional.</p>	<p><i>Postura:</i></p> <p>Fundar la fortaleza del Estado en la pluralidad de la sociedad, y en la gestión del bienestar social.</p>
---	---	--	---

VI

Tablas de Composición Parlamentaria del Congreso de la Unión LXI Legislatura

Tabla 1. Cámara de Diputados LXI Legislatura

Diputados electos por Principio de Mayoría Relativa		Diputados electos por Principio de Representación Proporcional	
Partido	No. de escaños	No. de escaños	Total
Partido Acción Nacional (PAN)	70	73	143
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	184	53	237
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	38	32	70
Partido verde ecologista de México (PVEM)	5	16	21
Partido del Trabajo (PT)	3	10	13
Partido Nueva Alianza (PANAL)	0	9	9
Convergencia	0	7	7
Totales	300	200	500

Fuente: www.camaradediputados.gob.mx

Tabla 2. Cámara de Senadores LXI Legislatura

Partido	Senadores electos por principio de mayoría relativa	Senadores electos por el principio de representación proporcional	Senadores asignados a la primera minoría	Total de Senadores
Partido Acción Nacional (PAN)	30	11	9	50
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	10	4	19	33
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	22	4	0	26
Partido verde ecologista de México (PVEM)	0	6	0	6
Partido del Trabajo (PT)	0	5	0	5
Partido Nueva Alianza (PANAL)	0	0	0	0
Convergencia	0	6	0	6
Sin Grupo	0	2	0	2
Totales	62	38	28	128

Fuente: elaboración propia a partir de www.ife.org.mx

Tabla 3. Comparativa de inflación anual medida por el INPC 2006-2010

Índice de Inflación anual medida por INPC* índice general				
Enero 2006	Enero 2007	Enero 2008	Enero 2009	Enero 2010
3.94	3.98	3.70	6.28	4.46

Fuente: elaboración propia a partir de <http://www.banxico.org.mx/PortalesEspecializados/inflacion/inflacion.html>
 *El INPC es un indicador económico, cuya finalidad es medir a través del tiempo la variación de los precios de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo de los hogares mexicanos. www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/material-de-referencia/basico

Tabla 4. Comparativa del aumento de salario mínimo anual nacional 2006-2010

Periodo	Nacional	Variación porcentual respecto al periodo anterior
2006		
Del 1º. De enero al 31 de diciembre	47.05	4.0
2007		
Del 1º. De enero al 31 de diciembre	48.88	3.9
2008		
Del 1º. De enero al 31 de diciembre	50.84	4.0
2009		
Del 1º. De enero al 31 de diciembre	53.19	4.6
2010		
Del 1º. De enero al 31 de diciembre	55.77	4.9

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/soc/sis/sisept/default.aspx?t=eemp20&s=est&c=41>
 99

Tabla 5. Variación porcentual del incremento salarial anual nacional 2006-2010

Año	Aumento salarial respecto del año anterior en pesos	Variación porcentual respecto del año anterior
2006	1.81	
2007	1.83	1.1
2008	1.96	7.1
2009	2.35	9.8
2010	2.58	9.7

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/soc/sis/sisept/default.aspx?t=eemp20&s=est&c=4199>

Tabla 6. Porcentaje de población económicamente activa desocupada 2008-2010

Año	Población ocupada %	Población desocupada %
Diciembre 2008	95.68	4.32
Diciembre 2009	95.20	4.80
Enero 2010	94.13	5.87

Fuente: elaboración propia a partir de <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiecoy.exe/618?s=est&c=12898>