



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

La transición jurídica en México (1977-2011)

Trabajo que para obtener el título de
Licenciada en Derecho

Presenta

Pamela Ivonne Rodríguez Padilla
Número de Cuenta: 40700103-1

ASESOR

DR. PEDRO SALAZAR UGARTE

México, D.F., junio de 2013





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 29 de julio de 2013.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M
P R E S E N T E

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **RODRÍGUEZ PADILLA PAMELA IVONNE**, con número de cuenta 40700103-1 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA TRANSICIÓN JURÍDICA EN MÉXICO (1977 – 2011)**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Pedro Salazar Ugarte**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

México, D. F., a. 19 de junio de 2013.

Dr. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho de la UNAM
Presente

Estimado Licenciado Elías Musi:

Como asesor de tesis de la alumna Pamela Ivonne Rodríguez Padilla con Número de Cuenta 407001031, quien pretende obtener su titulación de la Licenciatura en Derecho mediante la modalidad de *Tesis y Examen Profesional*, someto a su consideración lo siguiente.

La alumna a mi cargo ha terminado amplia y satisfactoriamente con el trabajo de tesis intitulado "La transición jurídica en México (1977-2011)", aprobado por el Seminario de Derecho Constitucional, cuyo seguimiento he seguido puntualmente. Por lo que, si tiene a bien, su trabajo está listo para ser sometido a examen profesional para su discusión.

Sin otro particular por el momento, quedo a sus órdenes y aprovecho la presente para enviarle un cordial saludo.



Dr. Pedro Salazar Ugarte

Dedicatorias

Todo proyecto de investigación es resultado de un gran trabajo en equipo y éste no es la excepción.

En primer lugar, debo agradecer a mi madre, Ofelia, y a mi abuelo Nicolás todos los esfuerzos invertidos en mi educación y formación como persona, así como a mi familia en general, que siempre ha estado ahí.

Ahora bien, gran parte de este trabajo no pudo haber sido posible sino gracias al proceso de formación profesional que obtuve a lo largo de estos años, como asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de esta Universidad y en la revista *Isonomía*, editada por el ITAM.

A Xisca y a Natalia, dos de las profesionistas más dedicadas y brillantes que conozco. Gracias por su ejemplo.

A Pedro, Lorenzo y Miguel; a Juan Antonio y Alberto, por su apoyo, paciencia y enseñanzas.

A Ermanno y a Raffaella, por la invaluable oportunidad que me han brindado para los siguientes cuatro años.

A Luis Salgado y a Beatriz Camarillo, por esas largas tardes en la Secretaría Académica y las imprescindibles observaciones que hicieron a los primeros esbozos de este trabajo. A Guadalupe y a Antonio, compañeros de generación, primero, y amigos de por vida (espero).

A Paulina, Nabila y Andrea, colegas asistentes de investigación desde hace varios años ya, por su amistad, por todos los momentos que hemos compartido y todo lo que me han enseñado.

A Raúl Castell y Roberto Cabrera, por los extensos debates sobre varios de los temas colaterales que se desprenden de esta tesis y la generosidad compartida.

Y, en general, a todas y todos los colegas de la Facultad y del Instituto: Aideé, Arnulfo, Axel, Diana –Diana Díaz y Diana Mora–, Diego, Carla María, Carolina, Elena, Gabriela, Giovanni, Gloria, Jazmín, Jorge Puig, Laura, Lillian, Miriam, Nancy Correa, Natalia, Paulina, Xunaxhi...

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I. ¿Qué es una transición?.....	3
I. Las transiciones.....	3
¿Y las transiciones jurídicas?.....	5
II. Una tipología del cambio social.....	9
III. Tres preguntas para estudiar a las transiciones.....	18
Conclusiones.....	22
Capítulo II. ¿En qué ámbitos o sectores transitó México?.....	25
I. La transición económica: del Estado proteccionista a una economía neoliberal.....	27
Las repercusiones de los cambios macroeconómicos en la vida nacional.....	30
II. La transición invisible (o de la población mexicana).....	33
¿Cómo sucedió este fenómeno en México?.....	34
¿Por qué es importante la transición demográfica?.....	37
III. La transición política.....	40
La transición democrática <i>formal</i>	40
La <i>cara oculta</i> de la transición política.....	48
Los eslabones débiles de la cadena: ¿qué factores amenazan a la transición?.....	50
IV. Conclusiones (o de la necesidad de una visión de Estado al momento de conformar políticas públicas).....	54
Capítulo III. La transición jurídica en México: el resultado de la "edad de los derechos".....	57
I. Antecedentes histórico-legislativos de la Constitución de 1917.....	58
II. Los derechos humanos como eje conductor de la transición jurídica en México. ...	64
El trasfondo de la transición jurídica en México.....	65
III. El discurso de los derechos humanos en el contexto político mexicano.....	68
Reforma constitucional en materia de derechos humanos.....	74

Capítulo IV. La confirmación de la transición jurídica: cambios estratégicos.	77
I. Las reformas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la institución del juicio de amparo.	77
a. Dos últimas reformas (2008 y 2011).	85
b. La renovación del juicio de amparo.	89
c. La importancia de contar con un Poder Judicial fuerte e independiente.	93
II. La transparencia y la rendición de cuentas.	96
III. Transición jurídica y Estado de Derecho en México.	102
IV. Conclusiones. Tres notas sobre la transición jurídica en México.	111
 Conclusión	 120
 Bibliografía.....	 126

Introducción

El objetivo central de este trabajo es el de reconstruir y analizar los cambios acaecidos en el ordenamiento jurídico mexicano de manera paralela al cambio de régimen de gobierno, mejor conocido como transición democrática, durante el periodo comprendido entre los últimos años de la década de 1970 y la primera década del siglo XXI. En particular, se sostendrá que estos cambios son de tal magnitud y alcance que son totalmente independientes (al menos, desde la teoría) que, en consecuencia, deben ser estudiados bajo una definición y metodología independientes al análisis (casi siempre, politológico) de las transiciones a la democracia.

Por ello, el primer capítulo se encuentra enteramente dedicado a la conceptualización del término ‘transición’ (y, específicamente, de ***transición jurídica***). Buena parte de este proceso se realiza a través del análisis comparado de otros tipos de fenómenos de cambio social relacionados en mayor o menor medida con el concepto en cuestión, si bien se retoma la definición propuesta por Sergio López Ayllón y Héctor Fix-Fierro como eje del presente trabajo.

Por su parte, en el capítulo segundo se presentan reconstrucciones más o menos sintéticas de tres de las cuatro (“grandes”) transiciones de México, noción acuñada por Luis Salazar y Antonella Attili que basa la existencia de cuatro transiciones de acuerdo con el ámbito en el cual hayan acontecido (económico, demográfico, político –o transición *a la democracia*– y jurídico). Dada la especial relación que existe entre los ámbitos de la política y del Derecho (conceptual y fáctico, en el caso mexicano), las y los lectores notarán un especial énfasis en la reconstrucción y el análisis de la transición democrática en México, así como de su periodo de consolidación.

Como el nombre mismo señala, la noción de *transición* implica la existencia de un punto de partida y de uno de llegada, idea que queda más clara si

revisamos que este término –en el ámbito de la Ciencia Política– describe el cambio en la forma de gobierno de un Estado, generalmente de un régimen autoritario o autocrático a uno más o menos democrático. En lo que respecta a las transiciones jurídicas, sostendré que este tránsito implica un cambio de paradigma en el ámbito del Derecho; esto es, en la forma en la cual es concebido, percibido y utilizado. Para el caso particular de México, me parece que el cambio de dicho paradigma acaeció a partir de la introducción del concepto de derechos humanos en el ordenamiento jurídico durante los últimos treinta años del siglo pasado y los que han transcurrido del siglo XXI.

Los dos últimos acápites (tercero y cuarto) contienen los argumentos sustantivos por los cuales considero que existió (que existe aún) un proceso de transición jurídica al interior del ordenamiento jurídico mexicano, junto con una reconstrucción esquemática en orden cronológico de los cambios que, en mi opinión, constituyen (y constituirán) este proceso de transición.

Capítulo I. ¿Qué es una transición?

El presente capítulo constituye el marco conceptual y teórico a partir del cual construiré la idea central de este trabajo. Primero, abordaré las definiciones más importantes que se han acuñado sobre el término *transición*, a efectos de poder diferenciarlo de otros conceptos similares, que hacen referencia, también, a los cambios que puede sufrir un Estado, su régimen de gobierno o su diseño institucional. Posteriormente, estableceré una serie de hipótesis a partir de las cuales analizaré la posibilidad de que existan (o hayan existido hacia los últimos treinta años del siglo XX y principios del XXI) una o varias transiciones en México.

I. Las transiciones.

Si se busca en un diccionario el significado de *transitar*, se encontrarán al menos dos acepciones, la “acción y efecto de pasar de un modo de ser a un modo distinto”¹ –que ha estado regularmente vigente desde el siglo XVIII, por lo menos–² y el “estado intermedio entre uno antiguo y otro en el que hay un cambio.”³ En obras de corte menos académico, como los diccionarios *de uso* (o descriptivos) del castellano, se añade a las definiciones anteriores un hecho histórico determinado: “periodo de la historia de España a partir de la muerte del general Franco en 1975 y hasta 1982 en que se efectuó y consolidó el paso de la dictadura a la democracia.”⁴ Tan sólo el hecho de que se pueda encontrar este término en un diccionario de esta naturaleza, me parece, proporciona una idea de hasta qué punto el término en estudio se encuentra integrado al discurso de todos los días, si bien como un término estrechamente ligado al campo de *lo político*.

¹ *Diccionario de la Real Academia Española*. Disponible en: www.rae.es.

² Cfr. Alonso, Martín, *Enciclopedia del Idioma. Diccionario histórico y moderno de la lengua española (siglos XII al XX). Etimológico, tecnológico, regional e hispanoamericano*, Aguilar, Madrid, 1968. p. 4011.

³ *K Dictionaries*, citado en Thefreedictionary. Disponible en: <http://es.thefreedictionary.com/transici%C3%B3n>

⁴ *Diccionario Manual de la Lengua Española Vox*, Larousse, 2007. Citado en ídem.

Las definiciones académicas más estrictas refieren a la *transición* como un simple “proceso de transformación”⁵ o, en su defecto, como aquél “estado intermedio entre el inicial y al que se llega en el cambio”.⁶ Aceptaciones más amplias, referentes a las transiciones *políticas* –que utilizan además, al concepto de *cambios de régimen* como sinónimo– “también engloba[n... los acontecimientos de] un periodo temporal, un proceso causal que permite decidir sobre cuáles son las transformaciones producidas en el régimen autoritario que autorizan a considerar la nueva situación como de transición entre regímenes”.⁷ Por otra parte, también existen autores, como Leonardo Morlino, que prefieren identificar el término en cuestión mediante el desglose de las tres fases que constituyen este proceso de manera cronológica:⁸

1. La diferente óptica de cada uno de los actores en la percepción de las fases de apertura.
2. Definición del límite superior del proceso, casi siempre acompañado de una institucionalización de carácter formal-legal.
3. Modificación de las reglas del régimen en relación con los grados de oposición que acepta, así como de los grupos susceptibles de ser incluidos en la toma de decisiones.

En suma, el concepto de transición puede hacerse tan detallado y específico como se desee, al abarcar tanto a toda la serie de etapas en las que el

⁵Cfr. Salazar Ugarte, Pedro, “Adenda. Desde la incompreensión de la transición hasta la transición incomprendida: algunas lecturas del cambio político en México”, en Becerra, R., *et. al., La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y democracia*, México, Cal y arena, 2008, 3ª edición. p. 557.

⁶Cfr. González, Ma. del Refugio y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, IJ UNAM, México, 2000, p. 7.

⁷Cfr. O'Donnell, G. y Schmitter, P., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 20, citado en Martínez Rodríguez, Antonia, en la voz “transición política” en *Léxico de la política*, FLACSO/CONACYT/Fundación Heinrich Böll/FCE, México, 2002, pp. 789-792. La cita proviene de la p. 789.

⁸Cfr. Morlino, L., “Democratic Establishments: a Dimensional Analysis”, en E. Baloyra, (ed.), *Comparing New Democracies. Transition and consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder, 1987, p. 57. Citado en *idem*.

cambio social se haya desarrollado como al mero proceso *intermedio* entre un estado (“inicial”) y otro (de conclusión o consolidación).

¿Y las transiciones jurídicas?

Regresando al ámbito académico y a las ciencias sociales, las transiciones han sido uno de los objetos de estudio más fértiles para la ciencia política. Desde un punto de vista cronológico, todo comenzó a finales de la década de 1970, con la caída del franquismo en España y el Pacto de la Moncloa, la *Revolución de los claveles* portuguesa y, ya entrada la década de los ochenta, los cambios de régimen en algunos países de América Latina estudiados por Robert Dahl bajo el concepto de la tercera ola de democratización; estos fenómenos convirtieron al estudio de las transiciones *políticas* en una preocupación central en los trabajos de varios académicos (Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter, Laurence Whitehead, Juan Linz, por mencionar algunos).

El tema de las transiciones *políticas* tuvo un auge considerable entre las décadas de los 70 y 90 del siglo pasado. Tal y como lo señala el término, buena parte de la atención se centró en la dimensión social y política de la forma en la cual muchos países *cambiaban* de un régimen de gobierno a otro, por lo que se dejaba de lado aquellos fenómenos relacionados con el sistema o con el ordenamiento jurídico, o se estudiaban de manera superficial (por ejemplo, señalando los efectos que los cambios de régimen ocasionaron en otros ámbitos). En este particular, Juan Carlos Portantiero va más allá al señalar que “el pasaje desde regímenes autoritarios a sistemas pluralistas abarcó niveles que excedían a las instituciones políticas...[y] supusieron varios desafíos simultáneos: una

transformación económica, una transformación política y una transformación social.”⁹

Basándome en esta afirmación –y en la apreciación de L. Salazar Carrión sobre las cuatro transiciones de México– considero plausible tomar como eje del presente trabajo la existencia de cuatro transiciones distintas entre sí, que deben ser analizadas y estudiadas por su cuenta.¹⁰ Como era de esperarse, los autores que se preocuparon por los cambios que se registraron en la esfera de lo jurídico casi a la par que los cambios de régimen fueron juristas; en particular, académicos mexicanos como María del Refugio González, José Ramón Cossío Díaz, Héctor Fix-Fierro y Sergio López Ayllón. De hecho, fueron los dos últimos quienes acuñaron y aplicaron por primera vez el término, en un trabajo conjunto presentado en un congreso internacional en 1996.¹¹

En la introducción de este trabajo, estos autores ya señalaban la inexistencia de un marco conceptual adecuado para la aproximación y el estudio de los cambios sociales originados por la globalización que, a la par o con posterioridad, terminaban afectando el campo de lo jurídico, debido a que el Derecho –al igual que otras Ciencias Sociales– se había conformado “bajo la sombra histórica del Estado-Nación”.¹² En una sección posterior del mismo trabajo analizan a detalle conceptos como “globalización” y “transnacionalización” y estudian el caso de ciertas reformas al sistema judicial mexicano que se

⁹Cfr. Portantiero, Juan Carlos, “Estado y sociedad en el contexto de la transición democrática”, en *La construcción de instituciones para la democracia en América Latina*, México, 1999, pp. 13-25.

¹⁰ Las cuatro transiciones a las que se refiere este autor acontecieron en los ámbitos económico, político, demográfico y jurídico. Véase el texto de este autor escrito en coautoría con Antonella Attili, “La otra transición. Hacia una nueva cultura jurídica y política”, en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, número 37, octubre de 2012, pp.149-166.

¹¹ El Congreso en cuestión fue organizado en junio de 1996 por la Sociedad Americana de Derecho Internacional y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM con el título *The Role of International Law in the Americas: Rethinking National Sovereignty in an Age of Regional Integration*. Posteriormente, algunas de las ponencias ahí presentadas fueron publicadas en el *Houston Journal of International Law*. Cfr. Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “The impact of globalization on the reform of the state and the law in Latin America”, en *Houston Journal of International Law* (EUA), vol. 19, núm.3, primavera de 1997. pp. 785-805.

¹²*Op. cit.*, p. 786.

efectuaron debido al proceso de globalización, reconociendo, además, la existencia de una relación entre éstas y la transición a la democracia:

One of the most relevant aspects related to the reform of institutions in Latin American countries in the last ten to fifteen years is the growing importance of the justice system and, in particular, of the courts, as a central element of the legal-political order. This growing importance is due to the complex interaction of a set of external and internal factors that meet in the processes that we label “economic reform” and “democratic reform”. **The relationship between both processes of reform is very complex, but it would not be risky to assume that they tend to complement and reinforce each other.** It is also clear that both reform processes demand the strengthening of the justice system and the rule of law.¹³

Algunos años después, en una obra colectiva dirigida por González y López Ayllón, se propusieron dos definiciones sencillas y genéricas sobre la transición en el mundo de lo jurídico:

La transición jurídica se puede concebir de dos formas: una, **amplia**, se refiere a cambios en las “formas de Estado”, por ejemplo, el tránsito del Estado absoluto al Estado de derecho; la otra, **restringida**, se caracteriza por el cambio de un sistema jurídico en función de la sustitución de la norma primera [*Constitución*].¹⁴

Esta definición plantea un cambio de “sistema jurídico”, es decir, la modificación del conjunto de normas que prescriben actos coactivos –de acuerdo a la idea de que el derecho para ser tal debe contar con normas de carácter obligatorio, cuyo cumplimiento y sanción se encuentra a cargo de una estructura estatal dotada del monopolio de la fuerza– y que, además, se encuentran configuradas de una manera muy particular en un sistema de normas primarias (prescripción de conductas) y normas secundarias (aquéllas que se refieren a las primeras “y a los órganos de creación y aplicación” de las normas).¹⁵

¹³ *Op. cit.*, pp. 795-796. Énfasis añadido.

¹⁴ *Cfr.* Huerta Ochoa, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en González, Ma. del Refugio y Sergio López Ayllón (eds.), *op. cit.*, pp. 49-50.

¹⁵ *Idem.*

Más aún: la modificación del sistema jurídico que puede estudiarse bajo el concepto de *transición jurídica* únicamente puede ser la que haya sufrido la norma de más alta jerarquía dentro del ordenamiento, es decir, la Constitución.

Es en este sentido (*estricto*) que el concepto de *transición jurídica* resulta restrictivo y limitado, ya que sólo sirve para analizar y estudiar los cambios que el conjunto de normas¹⁶ que se encuentra en la cúspide de la jerarquía normativa de un determinado sistema jurídico y, a diferencia del de *cambio constitucional*, únicamente se enfoca a la “letra de la ley”, dejando de lado fenómenos tales como el impacto que estos cambios puedan tener en el resto de las normas que conforman un ordenamiento –estudiado ya por autores dentro de la corriente *neoconstitucionalista* como “irradiación constitucional”¹⁷ o constitucionalización del ordenamiento jurídico– o la influencia, retos y desafíos que dichos cambios pueden suponer para los agentes sociales que tienen contacto *directo* con el ordenamiento –postulantes, jueces, estudiantes de Derecho, académicos...–, también conocido como *cultura jurídica*.¹⁸

En un artículo publicado algunos meses después, Sergio López Ayllón y Héctor Fix-Fierro señalan que las transiciones son, en términos generales,

...procesos de cambio en los cuales dos paradigmas o modelos de organización social se ven confrontados en una sociedad determinada, cuando uno de ellos ha entrado en situación de crisis, de manera más o menos súbita, y el otro se perfila como alternativa para su sustitución. [...] En el caso del derecho, la transición consistiría en la sustitución de un paradigma o modelo de derecho por otro.¹⁹

¹⁶ Hago referencia a un “conjunto de normas” y no a “Constitución” o “texto constitucional” a efectos de incluir, también, a los sistemas jurídicos que pueden llegar a no contar con constituciones escritas.

¹⁷ Vid. García Jaramillo, Leonardo, “Constitución como provisión e irradiación constitucional. Sobre el concepto de neoconstitucionalismo”, *Estudios de Derecho* (Colombia), vol. 66, no. 146, 2008, pp. 87-109.

¹⁸ Concepto utilizado por José Ramón Cossío Díaz para referirse de manera genérica a la concepción del derecho que existe en una sociedad determinada, partiendo de la premisa de que “los cambios sociales fundamentales conllevan el replanteamiento de los contenidos normativos y de la determinación social de la “naturaleza” del derecho”. Vid. el artículo de este autor titulado “Transición democrática y cultura jurídica”, en *La construcción de instituciones para la democracia en América Latina, op. cit.*, pp. 37-51.

¹⁹ Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “Legitimidad contra legalidad...”, *op. cit.*, p. 353.

Esta segunda acepción, más refinada pero al mismo tiempo, más abarcadora, será la que se analice a lo largo del presente trabajo.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, puede llegarse a una primera conclusión donde el concepto de transición jurídica *strictu sensu* coincide con el de ***cambio constitucional*** –en tanto ambos implican la reforma o modificación del texto normativo de más alto rango en el ordenamiento–, pero, por lo que hace a la acepción más amplia de *transición jurídica* y de *cambio constitucional* estriba tanto en el campo de estudio como en la profundidad de éste. La transición jurídica es – como ya se ha descrito en párrafos anteriores– un concepto bastante acotado a una parte del mundo de lo *social*: se refiere al estudio de los cambios que, a lo largo del tiempo va sufriendo el sistema jurídico y/o el cuerpo de normas constitucionales. En cambio, la *cultura jurídica* tiene ante sí un panorama de estudio muy extenso –empezando, por ejemplo, con la diversidad de conceptualizaciones con las que cuenta²⁰ y enfocado, de manera amplia, en el concepto en la percepción y uso que los actores relacionados con el campo jurídico tienen del Derecho. En suma, los campos de estudio en donde se encuentran ubicados ambos conceptos son tan disímiles que rara vez podrían encontrarse.

II. Una tipología del cambio social.

Este trabajo no pretende construir una descripción abarcadora de los tipos de cambio social, por lo que únicamente centraré mi atención en aquellos tipos de movimientos sociales que, en una u otra forma, se encuentran relacionados con las transiciones para distinguirlos *de* éstas y ahondar en las características esenciales o definitorias del concepto que estoy estudiando. Entre los tipos de

Como parte de este trabajo, los autores proponen el estudio de las mismas a partir de cuatro dimensiones: sistémica, de capital técnico y humano, cultural y político institucional, las cuales, en virtud de los objetivos y alcances del presente trabajo, no serán utilizados en capítulos posteriores.

²⁰ Véase José Ramón Cossío Díaz, *op. cit.*, pp. 37-38, donde se rescatan tres definiciones utilizadas en el ámbito anglosajón de manera esquemática, bastante disímiles entre sí.

cambio social que se encuentran relacionados conceptualmente o se asemejan más a las transiciones, está (a) el **cambio de sistema o régimen**, (b) las **reformas** (o cambios) **institucionales** y (c) las **revoluciones**.

De acuerdo al *Diccionario de la Ciencia Política* de D. Nohlen, el término «cambio de régimen» es sinónimo de «cambio de sistema» y de «cambio de forma de gobierno».²¹ Por su parte, la **forma de gobierno** es conceptualizada como el conjunto de “condiciones formales y fácticas del ingreso al poder del gobierno y el ejercicio del mismo, así como a la forma de proceder con la oposición”.²² Debido a lo específico de este último concepto, he decidido dejar de lado la noción de «cambio de sistema/régimen», puesto que el objeto de estudio que me interesa analizar se encuentra más bien dentro del campo de las instituciones estatales, en contraposición al *gobierno* como una entidad objetiva compuesta por “individuos y órganos que tienen la responsabilidad de conducir la acción del estado”.²³

El segundo concepto, **reforma o cambio institucional**, hace referencia a cambios que suceden en una esfera más amplia, toda vez que el concepto de “institución”, en este caso, equivale a una “organización de carácter público o semi público”.²⁴ Una obra colectiva más reciente, el *Léxico de la política*, considera al **cambio institucional** como “aquellos procesos de transformación que producen ciclos o periodos de cambio en las reglas y normas, rutinas y valores de las instituciones que representan”.²⁵ Dicho cambio suele ser precedido por “procesos sociales amplios” en los cuales, desde el punto de vista de la sociología, puede reconstruirse *ex post* el “antes”, el “transcurso” y el “después”. De nueva cuenta y al igual que en el caso anterior, el *cambio institucional* se refiere a aquellos cambios que se desenvuelven en una esfera metajurídica, sin que esto sea

²¹ Cfr. Voz “cambio de régimen” en Nohlen, Dieter y Rainer-Olaf Schultze, *Diccionario de la ciencia política*, México, Porrúa, 2006. tomo I. p. 123.

²² *Ibid.*

²³ Fairchild, Henry Pratt (ed.), *Diccionario de sociología*, FCE, México, 2006. pp. 132.

²⁴ *Op. cit.*, pp. 156.

²⁵ Acosta Silva, Adrián, Voz “cambio institucional” en *Léxico de la política*, *op. cit.*, pp. 19-22. La cita proviene de la p. 19.

impedimento para que los cambios institucionales incidan o se vean reflejados en aquéllos que acontecen en la esfera de lo jurídico.

Otra acepción nos indica que los cambios institucionales suelen ser procesos “de “adaptación incremental” a problemas cambiantes con soluciones disponibles, que ocurren en el marco de una evolución gradual de las estructuras de significado”.²⁶ Si bien esta definición se corresponde más a una concepción de la teoría de sistemas, la rescato porque esta forma de abordar el cambio institucional considera que las instituciones “son los marcos de la acción colectiva, sobre los cuales se estructuran los procesos de cambio en la sociedad”.²⁷ Es esta última parte la que me interesa retomar párrafos más adelante, cuando delimite las particularidades que el concepto de *transición* tiene.

Por parte, el concepto de **reforma** se encuentra más relacionado con el de **transición**, puesto que es “el proceso permanente de cambios y correcciones, en un momento que apunta a mejorar y perfeccionar (incluso, radicalmente, ya que una reforma es literalmente una recreación desde el principio), pero no a destruir el ordenamiento existente, porque considera como valores absolutos de civilización los principios sobre los que se basa”.²⁸ De manera inequívoca, es esta vocación de regenerar e innovar, casi siempre dentro de un marco institucional, sin destruir el orden existente lo que la distingue de una *revolución* o de una *revuelta*.

En este sentido, una segunda acepción de *reforma* nos indica que es una aspiración “a un estado justo que responda a los requerimientos mínimos de la sociedad en cuanto a servicios públicos, seguridad y crecimiento económico”.²⁹ Esta aspiración se consolida cuando, a la hora de pactar las directrices del cambio social, “el consenso gira en torno al establecimiento de una *política de Estado*,

²⁶ *Op. cit.*, p. 21.

²⁷ Acosta Silva, Adrián, Voz “cambio institucional” en *Léxico de la política*, *op. cit.*, p. 21.

²⁸ Díaz Montiel, Fernando, Voz “reforma” en *Léxico de la política*, *op. cit.*, pp. 618-622. La cita proviene de la p. 618.

²⁹ Crozier, citado por Díaz Montiel, Fernando, en la voz “reforma” en *Léxico de la política*, *op. cit.*, p. 620.

basada en el esquema de unidad en lo fundamental sin sacrificar la pluralidad”.³⁰ De ahí que Fernando Díaz Montiel señale que “[l]as reformas dejan de contar con la fuerza emotiva y la capacidad de convocatoria a la movilización social a partir de [que se logra] el compromiso político para transformarse en rígidas y esquemáticas *políticas públicas* que hacen de su adaptación universal la mejor prueba de su idoneidad”.³¹

Es decir, el carácter pacífico y reconstructor de las reformas permite que la naturaleza preexistente de la sociedad permanezca intacta, o cambie superficialmente, una cuestión no menor si se piensa que, más adelante, existe un alto grado de probabilidad de que el sentido de la reforma se pierda y, en consecuencia, se den las condiciones necesarias para un retroceso.

Por su parte, la relación que existe entre la ***transición jurídica*** y las ***reformas*** estriba en que estas últimas se refieren al cambio (cualquiera) en sentido amplio, con lo cual se convierten en un término *vago* y, si se quiere, polisémico. Los movimientos de reforma pueden tener su origen y transcurrir en esferas ajenas al ámbito de lo jurídico pero inciden en éste cuando –por ejemplo– sólo se recurre a la creación o modificación de cuerpos normativos legales como una medida de *legitimación* (más que de reconocimiento) de la reforma. Esto es, el cambio en el sistema jurídico (transición *strictu sensu*) o en el ordenamiento constitucional (t. *latu sensu*) tuvo su origen y justificación en razones metajurídicas –situación bastante común y, me atrevería decir, *deseable* hasta cierto grado, puesto que es un indicio del grado de interacción entre el Derecho y el resto del ámbito social, así como de su adaptabilidad al sistema que lo rodea en aras de seguir cumpliendo su función social regulatoria y sancionatoria– pero, además, el cambio se realizó *a efectos de* dar legitimidad a un fenómeno o hecho social que ya se venía efectuando extrajurídicamente (o inclusive, en contra de las disposiciones legales).

³⁰ Díaz Montiel, Fernando, Voz “reforma” en *Léxico de la política*, *op. cit.*, p. 621.

³¹ *Op. cit.*, p. 619.

Para ilustrar este punto retomaré brevemente el caso de la única reforma efectuada hasta el momento al artículo 130 constitucional, publicada en el DOF el 28 enero de 1992. Dicha modificación terminó con la negación de personalidad jurídica de las Iglesias –que, en los hechos, seguían efectuando actividades en ámbitos expresamente prohibidos por el Constituyente de 1917– y estaba dirigida, de acuerdo con Sergio López Ayllón,

...en particular de la exclusión formal, nunca de hecho, de la Iglesia Católica de la educación, la política y la propiedad. Posteriormente, el Congreso publica una ley que regula la vida de las asociaciones religiosas. Esta ley, *producto de una concertación*, está diseñada para ordenar lo que antes eran sólo *prácticas al margen de la ley*.³²

Para propósitos de este trabajo, considero que otro de los términos que se encuentra estrechamente relacionado con el concepto de ***transición jurídica*** es el de ***reforma del Estado***.

De acuerdo con Germán Pérez Fernández del Castillo, este término puede comprender dos tipos de cambio más específicos. El primero, o reforma del Estado *latu sensu*, comprende “toda gran transformación de los modelos de interrelación (institucionales y políticos) entre la sociedad y el Estado ha implicado una reforma de esta institución”. En el mismo sentido que L. Morlino (respecto de la transición democrática) y para el caso particular de los países latinoamericanos, Bresser Pereira ha formulado cuatro propuestas que *deberían* conformar la agenda de reforma del Estado, a saber,

1. “delimitación de sus funciones, a través de la privatización, de la terciarización y de la transferencia de servicios hacia el sector público no estatal”;
2. “redefinición de sus funciones para que no pase de ser un instrumento de protección a un instrumento de promoción de la capacidad de competencia del país”;

³² López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, UNAM, México, 1997, p. 270. Énfasis añadido.

3. “el aumento de su “gubernancia”, a través del equilibrio fiscal (para darle autonomía financiera) y de una reforma administrativa gerencial para optimizar su capacidad de gestión y regulación”; y
4. “el aumento de gobernabilidad a través de instituciones políticas que favorezcan una mejor intermediación de intereses, perfeccionando la democracia y abriendo rumbos al control de la sociedad sobre el Estado”³³

En contraste, el segundo tipo de *reforma del Estado*(estricto) se enfoca en el estudio de la evolución macroeconómica de un Estado (del estado benefactor al liberalismo económico), razón por lo cual no la tomaré en consideración dentro de este trabajo.³⁴

La reforma del Estado, en particular, es vista –y estudiada– como un *proceso*, más que como un hecho acabado, que por lo mismo “corre el riesgo de tener objetivos confusos y jugar con distintos modelos o modificarlos constantemente”.³⁵ Dentro de esta acepción, la noción de *transición jurídica* consistiría en un aspecto más a estudiar dentro de la reforma del Estado (en *sentido amplio*); más aún cuando –siguiendo a Cossío Díaz – en nuestro país se suelen englobar buena parte de los temas que corresponden a la *transición jurídica* bajo este primer concepto. De acuerdo con este autor durante el proceso de transición a la democracia –cuyo término *formal* ha sido situado por el grueso de los estudiosos en el tema hacia el año 2000– buena parte de los temas y debates generados en torno a la necesidad de cambiar la estructura estatal heredada del viejo régimen de partido hegemónico, sin dejar de lado su importancia, en realidad debían ser considerados como “asuntos pendientes” (propios) de *otra* transición, toda vez que sus discursos y efectos eran netamente jurídicos. El mismo autor menciona a las reformas constitucionales pendientes, la (necesidad de la) incorporación de (nuevos) derechos al texto constitucional e, inclusive, la posibilidad de redactar y promulgar un texto totalmente nuevo, por citar algunos.

³³ Bresser Pereira, Luiz Carlos, “La reforma del Estado en los años 90”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), núm. 150, 1998. Citado en Portantiero, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 21.

³⁴ Pérez Fernández del Castillo, Germán, Voz “reforma del Estado” en *Léxico de la política*, p. 623.

³⁵ Pérez Fernández del Castillo, Germán, Voz “reforma del Estado” en *Léxico de la política*, p. 623.

Lo anterior puede apreciarse dentro del análisis que este autor hizo hace poco más de una década sobre el tema de la transición política, donde afirmó que:

Hasta ahora, y debido a la inercia misma de nuestro movimiento de transición, el acento en el cambio se ha puesto en las modificaciones electorales o, lo que es igual, en el elemento **formal** del constitucionalismo.[...] En lo relativo a la parte **sustantiva** del constitucionalismo, sin embargo, las discusiones apenas empiezan, y la variedad y cantidad de los temas [] que la componen ha quedado identificada con la expresión “reforma del Estado”.³⁶

Por lo que hace al término **revolución**, una primera definición gramatical la conceptualiza como un “cambio rápido y profundo en cualquier cosa” y, ya aplicado al mundo de lo social, un “cambio violento en las instituciones políticas, económicas o sociales de una nación.”³⁷ Otra definición, más especializada, la caracteriza como “la tentativa acompañada del uso de la violencia de derribar a las autoridades políticas existentes y de sustituirlas con el fin de efectuar profundos cambios en las relaciones políticas, en el ordenamiento jurídico-constitucional y en la esfera socioeconómica”.³⁸ A esta definición de Gianfranco Pasquino me parece importante añadir un cierto factor *interno* –ya estudiado por Peter Calvert–³⁹ que implica que este tipo de movimientos siempre son iniciados por actores inmersos en el mismo régimen. Este segundo autor, además, advierte del riesgo que existe en trasladar el término fuera del ámbito político, toda vez que se convierte en un término un tanto vago (p. ej., cuando se habla de las “revoluciones sociales”), un aspecto que me parece muy importante resaltar en contraposición con el término transición, con el cual pretendo realizar justamente ese ejercicio en los siguientes capítulos de este trabajo.

Por su parte, el concepto no debe confundirse con una mera **rebelión** o **revuelta**, que “carece en general de motivaciones ideológicas, no propugna una subversión total del orden constitucional, sino un retorno a los principios originarios

³⁶ Cossío Díaz, *op. cit.*, pp. 45-46. Énfasis añadido.

³⁷ Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: www.rae.es.

³⁸ Pasquino, Gianfranco, Voz “revolución” en Bobbio, Norberto, Matteuci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de política. Nueva edición enteramente revisada y ampliada*. Tomo II, Siglo XXI editores, México, 1994, p. 1412.

³⁹ Calvert, Peter, *Revolution*, Pall Mall Press, London, 1970, pp. 141-142.

que regulaban a las relaciones autoridades políticas-ciudadanos, y apunta a una satisfacción inmediata de reivindicaciones políticas y económicas”,⁴⁰ ni con un simple **cambio constitucional**, que más bien se “refiere a las consecuencias políticas, en contraposición con las sociales, de [una] Revolución. Comprende satisfactoriamente no sólo las alteraciones del instrumento formal de gobierno, sino que también los acontecidos en las negociaciones informales, acuerdos y convenciones que conforman la constitución real de todos los estados.”⁴¹

Es decir, las revoluciones se caracterizan por ser movimientos sociales que buscan lograr uno o varios cambios a través de la violencia armada y, por lo mismo, nunca (o casi nunca) ‘juegan el juego’ de la institucionalidad. En este sentido, una transición se asemeja más al *cambio constitucional*, que a su vez es un concepto limitado sólo al orden constitucional existente, sea formal o informal.

Las transiciones, en contraposición a las **revoluciones**, suelen ser vías de cambio pacíficas y que no (suelen) involucrar levantamientos armados. Todo lo contrario: para que un cambio social pueda ser identificado y estudiado como una *transición*, debe haber surgido de –o por lo menos, conseguido ex post– el consenso y la aprobación de los actores (sociales, políticos, institucionales) que ven afectada su esfera de actuación o de interés. Esta característica no es absoluta: es posible pensar en *transiciones* “impuestas” (o ejecutadas) “desde arriba”; por ejemplo, aquéllas donde las élites pactan entre sí y, posteriormente, presentan un nuevo acuerdo al resto de la sociedad para legitimarlo.⁴² Además, cabe reflexionar que el consenso no es una característica absoluta, sino que varía en el transcurso del tiempo y en el ánimo de los actores; por tanto, no debe

⁴⁰ Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*

⁴¹ Calvert, Peter, *op. cit.*, p. 143. Traducción propia.

⁴² De ahí que en varios estudios sobre transiciones políticas se aborde el tema del papel de las élites socioeconómicas y gubernamentales al momento de llevar a cabo este tipo de cambio social. En el ámbito latinoamericano, los casos paradigmáticos en este sentido son Colombia, Costa Rica y Venezuela, relatados a detalle en la obra coordinada por John Highley y Richard Gunther, *Elites and Democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Canadá, 1991.

excluirse la posibilidad de que los cambios implícitos en este proceso no generen fricciones o fragmentaciones sociales e institucionales importantes.

Las transiciones *necesariamente* implican el planteamiento (y su consecuente puesta en marcha) de uno o varios conjuntos de reformas. Si estas reformas ocurren (o deben ocurrir) en el plano de las instituciones, se vuelve legítimo, entonces, asimilar los **cambios** o **reformas institucionales** a una transición. Sin embargo, no debe perderse de vista que, en muchos de los casos, las **reformas institucionales** constituyen tan sólo uno de los ejes por los cuales transcurren buena parte de las transiciones. Lo mismo sucede con los cambios de sistema o de régimen (mismos que han sido estudiados ya bajo el nombre de **transiciones políticas**)o, si es que se pasa de un régimen autoritario a uno democrático, de transiciones **a la democracia**.

Otro punto en el cual se diferencian las transiciones de las revoluciones y revueltas es que el desarrollo de los cambios necesarios y la consecución de los objetivos que se buscan cuando se comienza un proceso de transición suelen desenvolverse en lapsos de tiempo relativamente largos. Como varios autores en el campo de las transiciones *políticas* han señalado ya, la temporalidades un factor que suele jugar en contra del cambio. Más que en contra de los cambios *per se* (siempre existirán situaciones sociopolíticas y macroeconómicas *mejores* que otras para pensar e implementar cambios), el tiempo es un factor clave para la *consecución* de los resultados que la transición promete: un sector social poco favorecido por el sistema puede, en efecto, “llegar tarde a la transición”.⁴³

De hecho, éste es el riesgo implícito en cualquier tipo de cambio: los ideales que muchas veces se encuentran detrás son meros ‘ejes rectores’, que nunca pueden ser aplicados en su totalidad en el plano de lo realmente existente.

⁴³ Esta reflexión se aplica en aquellos casos donde la transición se lleva a cabo en términos más “sociales”, como lo es el de la transición demográfica, concepto que se abordará en un apartado particular del siguiente capítulo.

III. Tres preguntas para estudiar a las transiciones.

A lo largo de las tres últimas décadas del siglo pasado, la Ciencia Política se ha dedicado a acuñar conceptos y tipologías, así como a construir enfoques para estudiar las transiciones. Por ejemplo, la **importación de instituciones** es un concepto relativamente nuevo, acuñado por la necesidad de conceptualizar algunas de las medidas que los jóvenes países democráticos implementaron durante sus respectivas transiciones.

Asimismo, el concepto de *transición* ha sido utilizado para estudiar determinados *cambios de régimen* –las **transiciones a** la democracia–, desde dos miradores relativamente distintos. El primero de ellos puede ser configurado como de “tipologizar y medir”, un enfoque cuya tarea primordial se centra en la elaboración de categorías conceptuales, que (casi siempre) deriva en la introducción de diversos subtipos de *formas de gobierno democrático* –más que, por ejemplo pensar en la construcción de indicadores que puedan ser utilizados para medir el grado de avance de un proceso de transición con posterioridad– por lo cual me parece que su utilidad solamente reside en el plano analítico y conceptual.

En cambio, el segundo mirador concibe una transición como un **proceso histórico**, en el cual deben distinguirse planos y hacer patentes el cumplimiento de los requisitos mínimos, una medida que sirve, por ejemplo, para registrar el avance político e institucional y documentar el atraso socioeconómico.⁴⁴

Si bien el término *transición* nació y se ha constituido como una categoría esencial dentro de la Ciencia Política, considero que su complejidad permite que sea abordado desde otros ámbitos del conocimiento. De hecho, esta posibilidad ha sido reconocida de manera indirecta por algunos estudiosos de las transiciones, que reconocen que las transiciones *políticas* no siempre se

⁴⁴ Voz “cambio de sistema”, en Nohlen, Dieter, *Diccionario de la ciencia política*, op. cit., p. 127.

circunscriben a las transformaciones *políticas*, sino que también pueden afectar a otros ámbitos, como puede serlo el jurídico.⁴⁵

Dentro de la Teoría Política, el concepto de *transición* tiene ante sí dos campos de oportunidad poco explorados hasta el momento. El primero reside en el uso de la vertiente analítica, que permite la abstracción de un concepto mediante la determinación de las notas distintivas y características más importantes. Así, este mismo concepto puede ser aplicado para estudiar fenómenos en principio similares pero que se llevan a cabo en campos estrechamente relacionados con el objeto «*política*», lo que nos abre las puertas hacia nuevas aristas de reflexión.

No debe dejarse de lado, empero, que existen restricciones a las referidas reflexiones en virtud de cuál definición de filosofía política sea la que tomemos como punto de partida. Pero, por ejemplo, si se toma como referencia la acepción de la *filosofía política* como el “estudio de la óptima república”,⁴⁶ el concepto de *transición* permitiría analizar desde otra perspectiva aquello que ya en la Ciencia Política (CP) se conoce como “calidad” de la transición. Ya desde mediados de la década de los noventa, académicos como Juan J. Linz, Leonardo Morlino y Guillermo O’Donnell⁴⁷ reconocían la necesidad de avanzar en el estudio, también, de las *democracias consolidadas*; es decir, de aquéllos regímenes que durante las décadas de los setentas y ochentas del siglo XX habían pasado de tener un carácter autoritario a adoptar –al menos en apariencia– instituciones de corte democrático.

Frente a este problema, dos de los autores ya señalados representan dos posturas –en principio– encontradas. Mientras que Linz (y Stepan) sostienen que

⁴⁵ Tal sería el caso de S. López Ayllón y H. Fix-Fierro –quienes acuñan el concepto de transición jurídica utilizado en el presente trabajo, así como de Antonia Martínez Rodríguez.

⁴⁶ Retomo esta definición de filosofía política acuñada por Norberto Bobbio del primer capítulo del libro *Teoria generale della politica*, Einaudi, Turín, 1999.

⁴⁷ Véanse los textos publicados por ambos autores en el *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 2, abril de 1996.

no es posible hablar de una *democracia consolidada 'de alta calidad'* frente a países que conservan dinámicas o rasgos 'extrainstitucionales' (*informales*) que no *casan* del todo con la institucionalidad democrática formal, derivado del paradigma europeo/anglosajón, O'Donell, en cambio, se pregunta por la posibilidad de *reconocer* más de un tipo de consolidación democrática al sugerir, por ejemplo, la creación de parámetros distintos a los señalados, a través del estudio de caso de países que cuenten con estas características (y donde los latinoamericanos sin duda alguna pueden aportar más de un ejemplo).⁴⁸

En este sentido, considero que la *Teoría Política* (TP) puede fungir el papel de "árbitro" entre ambas posturas. Gracias a su naturaleza *eminente prescriptiva* –la sola idea de que pueda existir no sólo una *aceptable*, sino **la mejor** forma de gobierno da cuenta de la pretensión última de esta disciplina– la TP puede conciliar posturas como las descritas anteriormente a partir de la conformación de un parámetro (un "ideal", en terminología bobbiana) *eminente* teórico-conceptual (en contraste con los parámetros "objetivos" y principalmente "cuantificables" de la CP), respecto al cual, primero, se pueda articular una noción descriptiva lo suficientemente robusta de *democracia consolidada* (en el caso de lo jurídico, de *Estado Constitucional de Derecho*) que nos permita, con posterioridad, contrastarlo con el mundo de lo *realmente existente*.

Dentro de este *contraste* de dimensiones –ejercicio que, ciertamente, puede hacerse desde la CP sin mayor problema–, se encuentra la segunda área de oportunidad, que también se desprende de este mismo mirador. Generalmente, el análisis del fenómeno social en cuestión (en el caso del presente trabajo, una *transición*) puede ser no sólo analizado empíricamente desde una perspectiva *descriptiva* (esto es, estableciendo si un fenómeno de cambio social cumple o no con los requisitos estipulados analíticamente para ser considerado como tal) sino,

⁴⁸ Cfr. Juan J. Linz y Alfred Stepan, "Toward consolidated democracies" y Guillermo O'Donell, "Illusions about consolidation", en *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 2, abril de 1996. pp. 14-33 y pp. 34-51, respectivamente.

también, dar un paso más allá y estar en condiciones de saber si el curso que este cambio tomó (está tomando) es el correcto o no, o qué implicaciones e influencias tiene respecto de otros ámbitos de la vida social y política (por ejemplo). En última instancia, este ejercicio puede brindar ideas y reflexiones de interés tanto para otros estudiosos como para los demás individuos involucrados en el cambio.

Con esta última idea me refiero a que la perspectiva teórica, bien utilizada, puede aportar al debate público ángulos del problema que no siempre quedan claros en los inicios de la transición (como, por ejemplo, la relación que existe entre el campo en el cual se está llevando a cabo este fenómeno y el resto del conjunto social). Parafraseando una idea de P. Salazar –sobre los retos de la *transición política* mexicana–, el observar con objetividad al fenómeno “no implica ignorar sus defectos ni pasar por alto sus debilidades.”⁴⁹ Por el contrario, implica reconocer los aciertos y errores de los cambios ocurridos; una acción que de poco sirve si no se le suma, también, el planteamiento de propuestas de mejora.

¿Por qué recorro a la TP y no, por ejemplo, a alguna rama de la Ciencia Jurídica para (a) determinar la existencia de una transición jurídica en México durante los últimos cuarenta años y (b) en caso afirmativo, determinar la idoneidad o corrección del curso que han tomado los cambios que componen a esta transición? Encuentro por lo menos dos justificaciones *científicas*: la concepción del Derecho como una ciencia aislada del resto del mundo social –derivada, con toda probabilidad, del paradigma positivista imperante en el campo jurídico hasta hace no mucho– y la limitación que esto supone al momento de intentar detectar el impacto de factores extrajurídicos (en particular, aquéllos de carácter *político*) en los cambios *formales* y *sustantivos* en este ámbito.

Cifraría una tercera dificultad para estudiar este fenómeno desde el Derecho mismo en los ámbitos de estudio generalmente aceptados para las dos ramas de la Ciencia Jurídica que podrían ocuparse del estudio de las *transiciones*

⁴⁹ Cfr. Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 565.

jurídicas: el Derecho Comparado y la Sociología Jurídica. Si bien el primero se aboca al estudio de las diversas estructuras que han adoptado los sistemas jurídicos y a las distintas soluciones que ofrecen los diversos ordenamientos jurídicos para ciertos casos en particular, el análisis que se puede realizar desde esta rama se reduce, finalmente, a lo establecido por el texto normativo y, quizás, a ciertas prácticas relacionadas con el Derecho; más aún, este análisis se encontrará *sesgado* desde su inicio por el hecho de tomar como referencia *otro* sistema jurídico (en vez de un parámetro más *objetivo*).

Por su parte, la segunda disciplina –la Sociología Jurídica– “se ocupa de la influencia de los factores sociales en el derecho y de la incidencia que éste tiene, a su vez, en la sociedad; la mutua interdependencia de lo social y lo jurídico”,⁵⁰ y tiene como ventaja frente al Derecho Comparado que el análisis que se haga de una transición jurídica desde esta rama del Derecho el tomar en consideración a los factores sociales externos. Sin embargo, no tiene como una de sus finalidades principales el determinar desde una perspectiva normativa si es que los cambios que comprenden la *transición* concuerdan con algún parámetro objetivo/conceptual. De ahí que, como ya se mencionaba en un apartado anterior de este mismo capítulo, más bien contemple dentro de su panorama de estudio la noción de *cultura jurídica*, y no la de transición.

Recordemos, finalmente, que el Derecho y el Poder son dos caras de la misma moneda.

Conclusiones

Una vez determinado y delimitado el concepto de *transición* que se utilizará en los siguientes capítulos, se puede proceder a formular las preguntas sobre las cuales se articulará este estudio.

⁵⁰ Ramón Soriano, *Sociología del Derecho*, Ariel, España, 1997. p. 17.

La primera sería *¿qué transición?*, es decir, en qué campo de *lo social* se llevó (o se está llevando) a cabo el cambio que nos interesa estudiar. En consecuencia, la segunda pregunta puede ser *¿para qué transitar?*, es decir, la determinación de las razones que se encuentran detrás de la voluntad de cambio. La tercera es *¿hacia dónde transitar?*, o cuáles son los objetivos que se desean perseguir al llevar a cabo una transición. De hecho, la pretensión última de este trabajo es lograr contestar estas tres preguntas para el caso específico de la *transición jurídica* en México.

Esta última pregunta suele ser la más complicada de responder, en tanto los actores que intervienen no siempre lo tienen tan presente en los momentos iniciales del cambio. Además, suele suceder que ser las modificaciones que mayor grado de consenso requieren (y por ende, sus resultados) rara vez suelen ser instantáneos o *cortoplacistas*; muchas veces es necesario, además, considerar que estos cambios necesitarán de una etapa de *consolidación*.

Una pregunta que emerge de la anterior (pero de mayor relevancia en los campos de la Sociología o la Ciencia Política) sería la evaluación del comportamiento de los actores (endógenos y exógenos) con respecto al proceso de transición.

A estas tres preguntas, podemos añadir una cuarta que, en principio, es más una *variable* que un componente del (breve) marco teórico que hasta el momento he presentado. Por variable entiendo un elemento que puede o no estar presente en nuestro análisis, pero que no es impedimento para proseguir y llevarlo a buen término. Su ausencia, entonces, será simplemente una omisión inconsciente o deliberada, que no constituirá más que una característica del análisis que ejecutemos. En el caso de la omisión deliberada, estaría justificada en aquellos casos en los que no contamos con información suficiente o veraz para reconstruir alguna de las etapas (inicio, desarrollo, término) de la transición que estudiamos.

La variable en cuestión es *¿cuál fue el grado de variación entre el punto de partida y el punto de llegada?* Esta cuestión es, sí, un elemento central de la evaluación de las transiciones, puesto que nos permite saber si hubo una transición y no un “gatopardismo” o un reacomodo del *status quo* anterior (plano fáctico). También nos permite obtener elementos para determinar la *calidad* de la transición, *v. gr.*, qué tan cerca –o tan lejos– se encuentra el cambio que tenemos en lo real de las ideas o principios que iniciaron o guiaron a la transición (plano ideal).

Por último, no debe perderse de vista una posibilidad que siempre está latente cuando se habla de cambio social: la *involución*, es decir, el retroceso respecto del camino andado.⁵¹ En este sentido, P. Salazar señala que “la consolidación nunca es definitiva y la permanencia es inevitablemente incierta [...] los regímenes se transforman pero no renacen y toda transformación implica una cierta continuidad del pasado en el presente en la constitución del futuro”.⁵² Por su parte, Josep M. Colomer señala (con razón) que el cambio “no está garantizado ni siquiera cuando se cumplen muchas de las supuestas condiciones favorables, y aún menos cierta es la vía de cambio que seguirá un país concreto a partir de un acontecimiento crítico, dado que las vías y los resultados dependen directamente de las decisiones de los actores”.⁵³ Éste es, con mucho, el punto débil de cualquier movimiento de transición: que basta con la concertación o inacción de actores importantes dentro del sistema para “desarticularla” y devenir en un regreso a las viejas prácticas de las cuales se intentaba escapar.

⁵¹ Adrián Acosta señala, respecto de los cambios institucionales, que “una transición siempre implica cambios, pero éstos no necesariamente indican un sentido “evolutivo” o “progresivo” de las instituciones”. Véase la voz (de este mismo autor) sobre “cambio institucional” en el *Léxico de la política*, *op. cit.*, p. 20.

⁵² Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, pp. 561-563.

⁵³ Colomer, Josep M., Voz “cambio político” en *Léxico de la política*, *op. cit.*, p. 24.

Capítulo II. ¿En qué ámbitos o sectores transitó México?

En los dos siguientes capítulos (II y III) estudiaré y desarrollaré la hipótesis central de este trabajo: que, en efecto, el sistema legal y constitucional mexicano ha sido objeto de una serie de lentas –pero hoy evidentes– transformaciones. Retomando el concepto de *transición jurídica* en estricto sentido que se anotó en el capítulo anterior, a lo largo de la última parte de este capítulo y durante el desarrollo del tercero daré cuenta de las razones por las cuales considero que nuestro sistema legal y normativo ha sufrido un cambio tal que nos permite concluir que se ha *transitado* de un sistema jurídico a otro en los últimos treinta años.

Uno de los primeros aspectos que debo fundamentar en este capítulo se refiere a la elección del periodo estudiado. Hasta la fecha, los diversos escritores y académicos que han reflexionado sobre “los” procesos de transición en México no se han puesto de acuerdo en señalar una fecha o acontecimiento específico como punto de partida de éstos. Esta apreciación depende, en primera instancia, del ámbito social que se esté analizando. Mientras que para el ámbito económico – como se apreciará en la sección correspondiente a ese tema en este capítulo– es claro que los cambios estructurales e institucionales mexicanos comenzaron a principios de la década de 1980, en consonancia con los inicios de los movimientos de globalización. Por su parte, el cambio demográfico respondió a una serie de factores socioeconómicos y de salubridad pública sostenidas a lo largo de varias décadas. Finalmente, en el caso de la transición democrática y jurídica, muchos autores coinciden en que el movimiento estudiantil de 1968 fue uno de los detonantes de los cambios en el sistema político que, eventualmente, permearon en el ámbito jurídico.

El segundo aspecto que debo considerar en esta sección es la justificación del uso de la denominación *transición* cuando se aborda el tema de los cambios que ha sufrido el ordenamiento jurídico mexicano en los últimos 40 años.

Considero que la naturaleza de estos cambios, en los hechos, implica una “revolución copernicana” no sólo en la materia estrictamente legal, sino también institucional. La evolución de nuestro sistema jurídico coincide con un cambio de paradigma en el Derecho, que en otros ámbitos de la ciencia jurídica se ha estudiado bajo los fenómenos del «garantismo» y del «neoconstitucionalismo».

Sin embargo, sería un error caer en la trampa “positivista” de considerar al Derecho como una ciencia casi exacta que se encuentra aislada de toda influencia externa al sistema. De hecho, si se revisan los acontecimientos acaecidos en diversos ámbitos de la vida nacional durante el periodo en estudio (1977-2011) podemos concluir que en México no sólo se modificó el marco jurídico de las relaciones institucionales, sino que, en el mismo lapso de tiempo, el país sufrió diversos cambios en otros aspectos societales. Es en este punto donde retomaré la tesis de Luis Salazar Carrión, que como ya señalaba en el apartado anterior, pueden analizarse y sistematizarse en nuestro país en cuatro grandes rubros, a saber: el **económico**, el **demográfico**, el **político** y el **jurídico**.

Por esta razón, este capítulo se encuentra dedicado a revisar –de manera muy breve y concreta– “las otras transiciones”; es decir, aquéllas que se fueron desarrollando (y muy pocas veces, acompañaron) a la que acaeció en el ámbito jurídico.⁵⁴ Con ello se pretende señalar y –en su caso, justificar– la existencia de una o más áreas de las cuales sea posible establecer la existencia de una transición.

Este repaso panorámico sentará las bases para comprender mejor el contexto en el cual nuestro marco jurídico y nuestro texto constitucional fue evolucionando, así como para reflexionar sobre uno de los aspectos que ya refería

⁵⁴ Retomo en este sentido una frase de C. Murayama respecto de lo que a continuación abordaré como “transición económica” y “transición política”: “... aunque llegan a coincidir en el tiempo –las décadas finales del siglo pasado–, no forman, sin embargo, un proceso unívoco, ni los resultados de la nueva orientación económica han contribuido a la consolidación democrática”. Cfr. Ciro Murayama, “Democracia y bienestar en México: las transiciones bifurcadas”, en *Economía UNAM*, vol. 6, núm. 16, enero 2009. pp. 68-81.

en el capítulo anterior: la posibilidad de que uno (o varios) sectores de la sociedad en su conjunto “lleguen tarde” (*i. e.*, no se encuentren debidamente representados en la toma de decisiones que condujeron, consciente o inconscientemente, al movimiento de la transición) a una transición, hecho que puede tener consecuencias tan importantes como indeseables (como, por ejemplo, en la falta de legitimidad que las medidas que conforman el proceso de transición tendrían para estos grupos).

I. La transición económica: del Estado proteccionista a una economía neoliberal

En las últimas tres décadas la economía mexicana ha sufrido una serie de cambios que, de acuerdo con autores como Rolando Cordera y Ciro Murayama, pueden resumirse como el tránsito de una economía supervisada por el Estado hacia una regida por los principios del neoliberalismo económico. Estos cambios “abarcaban tanto el rol y el poder de los distintos actores económicos [...] como el diseño institucional”.⁵⁵ Para efectos de estudio, los cambios a que se hace mención pueden ser divididos en tres etapas cronológicas: de crecimiento económico (1977-1982), de estancamiento económico e introducción de medidas neoliberales (1983-1987) y de consolidación del neoliberalismo (1988-en adelante).⁵⁶

Hacia finales de la década de los setenta, era patente ya el agotamiento del modelo de desarrollo inspirado en las propuestas económicas de la CEPAL, caracterizado por “una relevante participación del Estado y protección frente a la competencia externa para fomentar la industrialización y promover el desarrollo del mercado interno”, por lo que el grueso de los países latinoamericanos decidieron transitar (erróneamente) hacia “una estrategia enmarcada dentro del

⁵⁵ C. Murayama, *op. cit.*, p. 68.

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 72.

“Consenso de Washington”, de libre mercado y apertura comercial, con retraimiento del Estado y orientación productiva volcada hacia el mercado externo”.⁵⁷

El caso particular de México se caracterizó por el surgimiento de dos modelos económicos alternativos (y casi diametralmente opuestos entre sí) como respuesta frente al agotamiento del sistema económico inmediato anterior; fenómeno mejor conocido como la “disputa por la nación” y ya estudiado por los economistas Rolando Cordera y Carlos Tello en la obra de referencia.⁵⁸

La primera propuesta, denominada “nacionalista”, apostaba por reformas de carácter económico y social orientadas a lograr, a corto plazo, una efectiva integración económica y nacional acompañada de una disminución sustancial de la desigualdad y la marginalidad social prevalecientes. Como su nombre denota, era apoyada sobre todo por las bases obreras del país, agrupadas bajo el Congreso del Trabajo y propugnaba por recoger y actualizar “los planteamientos y demandas populares que dieron origen a la Revolución mexicana” a través de la aplicación puntual de “los postulados de la constitución (sic) [... aprovechando] la rica experiencia de la alianza entre organizaciones de masas y gobierno”.⁵⁹

Su contraparte, la propuesta “empresarial” o neoliberal, propugnaba por una integración acelerada y global con la economía estadounidense mediante la ejecución de ajustes estructurales y drásticos, sin importarles demasiado las bases de desigualdad social de las que el país partía –y argumentando, en todo caso, que los beneficios que se obtendrían se irían distribuyendo, paulatinamente, hacia los sectores sociales menos favorecidos–.⁶⁰ Ante todo, deseaba “limpiar a la

⁵⁷ *Op. cit.*, p. 68.

⁵⁸ Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, Siglo XXI editores, México, 1981.

⁵⁹ R. Cordera y C. Tello, *op. cit.*, p. 107.

⁶⁰ *Op.cit.*, pp. 11-12.

economía y a la política capitalistas de todas aquellas adiposidades y trabas que impiden el despliegue libre y dinámico de las potencialidades productivas”.⁶¹

Los citados autores resumen las diferencias entre estas propuestas de la siguiente manera:⁶²

- 1) Frente a las demandas [“nacionalistas”] tendientes a aumentar la intervención del Estado en la economía y así reafirmar su carácter rector del proceso de desarrollo nacional, se plantea poner al servicio del capital la acción estatal, que sería **esencialmente reguladora y compensadora**.
- 2) Frente a posiciones de incrementar el gasto público para aumentar la producción y el empleo, se afirma que se tiene que ser **austero** y moderar su incremento a riesgo de provocar mayor presión inflacionaria.
- 3) [...]
- 4) Frente a demandas para llevar a cabo una **reforma fiscal**, se amenaza con detener el proceso de inversión.
- 5) Frente a propuestas para establecer un **salario remunerador**, se argumenta prudencia y moderación.
- 6) [...]
- 7) [...]
- 8) Frente a un programa de construcción de obras de infraestructura que responda cabalmente al interés nacional, se solicita la construcción de obras en beneficio de proyectos privados específicos.
- 9) [...]
- 10) Frente a la necesidad de profundizar en el proceso de reforma agraria, se presentan en forma persistente supuestos argumentos en torno a la seguridad de la tenencia.

Si se revisan con detalle algunos de los ejes de la propuesta nacionalista, se podría llegar a la conclusión de que muchas de estas demandas se encuentran todavía dentro de los puntos a resolver en la agenda económica. El sueño de incorporar a los sectores de la población marginados social y económicamente “a los beneficios del progreso” no llegó a cumplirse aún con la imposición del proyecto empresarial/neoliberal. Los mismos autores señalaban en su análisis que esta transición, de llevarse a cabo,

Llevaría a la nación por un proceso de expansión económica con crecientes conflictos sociales, con mayor dependencia de la economía nacional respecto del

⁶¹ *Op.cit.*, p. 80.

⁶² *Op.cit.*, pp. 73-74.

exterior y con aumentada marginalización –política y económica– de amplios sectores de la población. Plantearía, en un plazo no muy largo, la necesidad de profundos cambios en el sistema político mexicano, para adecuarlos a una situación económica y social cada vez más excluyente de amplios sectores populares.⁶³

Durante esta etapa, la economía mexicana “dio marcha atrás a la protección de los productores domésticos, al impulso de la expansión del mercado interno y a la intervención gubernamental” y se abrieron los mercados nacionales a la apertura a las importaciones, se fortaleció la producción para el mercado externo y el papel del Estado como agente económico pasó a un segundo término.⁶⁴

La tercera etapa –que abarca desde los inicios de la década de 1990 hasta nuestros días– se caracteriza por ser la de consolidación de las reformas neoliberales. Esta etapa puede ser estudiada en dos subperiodos, determinados (según C. Murayama) por la firma de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (1994) –toda vez que este instrumento modificó “el patrón de desenvolvimiento de la economía mexicana”–, así como por la crisis económica y financiera de diciembre de ese año (conocida como el “efecto tequila”).⁶⁵

Las repercusiones de los cambios macroeconómicos en la vida nacional

Dentro de los diversos estudios que se han hecho sobre la transición a la democracia en México (en el ámbito político) y a las políticas neoliberales (en lo económico), se ha destacado la poca presencia que la sociedad civil (SC), organizada o no, ha jugado en esos cambios. Si bien las conclusiones obtenidas se han centrado en la existencia de sectores fuertemente dominados por el

⁶³ *Op.cit.*, p. 77. De manera inadvertida, estos economistas subrayan la necesidad de contar con procesos de inclusión en el tránsito y consolidación del nuevo paradigma económico.

⁶⁴ C. Murayama, *op. cit.*, p. 72.

⁶⁵ *Op. cit.*, p. 73.

corporativismo, así como la baja capacidad de organización e incidencia en la acción gubernamental de la SC que se encuentra fuera de éstos –atribuida casi siempre a la existencia de una *ciudadanía de baja intensidad*–⁶⁶, podría considerarse como un caso excepcional la influencia que el grupo empresarial empezó a ejercer en la política nacional a partir de la década de 1970.⁶⁷

Siguiendo a Ilán Bizberg, la abierta oposición hacia políticas gubernamentales, muchas veces arbitrarias, que resultaban contrarias a sus intereses –como la nacionalización del sector bancario, en el sexenio de López Portillo– redundó en la conformación de organizaciones sectoriales más acordes con los intereses empresariales (como el Consejo Coordinador Empresarial) y con la decisión de involucrarse de manera abierta en materia política para lograr los cambios que deseaban a través del partido de oposición más estructurado en esos momentos (Partido Acción Nacional).

En resumidas cuentas, los factores económicos y políticos antes mencionados ponen de relieve la relación que existe entre ambos ámbitos (y, por ende, entre ambas transiciones). Sin embargo, tal y como Rolando Cordera y Carlos Tello anunciaban en *La disputa por la Nación*, muchas de las medidas implementadas en este tránsito entre modelos económicos no tomaron en cuenta al grueso de la población mexicana económicamente activa.⁶⁸

⁶⁶ Scott, Robert E., “Mexico: The Established Revolution”, en Pye, Lucian W. y Sydney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton (Nueva Jersey), 1965. pp. 330-395.

⁶⁷ Bizberg, Ilán, “Transition or Restructuring of Society?”, en Tulchin, Joseph S. y Andrew D. Selee (eds.), *Mexico’s Politics and Society in Transition*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado), 2003. pp. 143-175. Para esta sección en particular, véase el subtítulo “Los empresarios”, en las pp. 164-166.

⁶⁸ De acuerdo con el primer autor, es en el transcurso de la década de los ochenta que “la economía empezó a trazar una trayectoria de crecimiento distinta a la histórica, con menor dinamismo promedio y, en consecuencia, con una menor capacidad para crear empleos formales, precisamente en el período en que empezaba a abrirse paso a la transición demográfica del país” que trajo consigo una ingente cantidad de adultos jóvenes en busca de trabajo. *Cfr.* Cordera, R. (2008), “Introducción” en Cordera, R. y Cabrera, J. (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas 99 de El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, p. 74. Citado en C. Murayama, *op. cit.*, p. 76.

Por otra parte, una de las desventajas de que esta apertura comercial se haya realizado sin tener en cuenta el *grado de madurez* del mercado y la industria nacionales es la dependencia que se tiene respecto de nuestro vecino del norte:

La liberalización comercial y la negociación de los acuerdos comerciales han producido una diversificación substancial de los mercados –si bien persiste una fuerte dependencia vis-a-vis [de] los Estados Unidos– que ha ayudado a incrementar las exportaciones de manufacturas y disminuyendo, en consecuencia, la dependencia de las exportaciones de petróleo. [...] La gran dependencia de la economía mexicana del mercado norteamericano significa que el bienestar económico de la nación se encuentra a expensas de la salud de la economía de su vecino del norte.⁶⁹

Ya hacia principios de los años ochenta existía la percepción de “la magnitud del rezago acumulado en servicios” que funcionan como indicadores del bienestar –i. e., educación, salud, vivienda y alimentación–, “así como la del esfuerzo que se tendría que realizar para que aquél no aumente y se pueda avanzar en su solución hacia el año 2000, son tales que, incluso considerando las proyecciones más optimistas del crecimiento de la población, difícilmente se pueden abordar con los esquemas que hoy prevalecen en la prestación de estos servicios.”⁷⁰

Es decir, “el proceso democratizador que experimentó el país no se ha visto respaldado a su vez por un proceso de generación de oportunidades de trabajo e ingreso para la población, de tal manera que la disonancia entre las expectativas generadas por la ampliación de los derechos políticos y la incapacidad para mejorar el bienestar puede representar, como apuntan las Naciones Unidas, *el principal desafío para la consolidación democrática de México.*”⁷¹

⁶⁹ Pérez Herrero, Pedro, “Mexico after the elections of July 2, 2000”, en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 17, no. 2, verano de 2001. p. 283-297. La cita proviene de la página 287. Traducción propia.

⁷⁰ R. Cordera y C. Tello, *op. cit.*, p. 26.

⁷¹ C. Murayama, *op. cit.*, p. 68.

II. La transición invisible (o de la población mexicana).

De acuerdo con Brígida García y Manuel Ordorica, la situación demográfica de nuestro país durante el siglo pasado se caracterizó por un crecimiento relativamente rápido, debido a factores como la disminución constante de la tasa de mortalidad gracias al “abatimiento paulatino de las enfermedades infecciosas y parasitarias y una progresiva concentración de las defunciones por padecimientos crónicos y degenerativos.”⁷² Por el contrario, ya en el siglo XXI México se enfrenta a los fenómenos del envejecimiento de la población, el rápido incremento de la población en edad de trabajar y la fuerte migración a los Estados Unidos. En palabras de estos autores, el desafío de la política de población en México radica en que

[...] en pocos años tuvimos una población predominantemente joven y también en poco tiempo esta será primordialmente vieja. Al inicio no hubo suficiente tiempo para programar y satisfacer las demandas de esa población joven y hoy ya quedan pocos años para atender las demandas de los importantes grupos en edad avanzada.⁷³

Las líneas anteriores describe a grandes rasgos el fenómeno conocido como *transición demográfica*. En términos generales este proceso inicia con un claro aumento en las tasas de mortalidad y fecundidad de una población en particular; posteriormente, dichas tasas comienzan a ‘desacelerarse’ y se presentan al mismo tiempo dos factores (alta esperanza de vida y baja fecundidad) que caracterizan la entrada de una sociedad determinada al proceso de *envejecimiento demográfico* –que no implica otra cosa que el aumento en el número y proporción de personas adultas mayores en la sociedad–.⁷⁴

⁷² García, Brígida y Manuel Ordorica, “Introducción general: Análisis y debates sobre la población de México a comienzos del siglo XXI”, en García, Brígida y Manuel Ordorica (coordinadores), *Los grandes problemas de México. Tomo I. Población*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 11-28. La cita proviene de la p. 15.

⁷³ B. García y M. Ordorica, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁴ Reconstruyo esta noción de *transición demográfica* con base en una lectura integral del texto de Cristina Gomes, “Transición demográfica y pobreza en América Latina”, publicado en Valdés, Luz María (coordinadora), *Derechos de los mexicanos: Introducción al derecho demográfico*, México, IJ UNAM, 2009. pp. 235-263.

De acuerdo con Cristina Gomes, este fenómeno se desarrolló más rápido en los países de América Latina en comparación con los países europeos debido a factores relacionados con el sistema de salud: las vacunas, los antibióticos y el acceso a métodos anticonceptivos más modernos y eficaces. En general, las poblaciones latinoamericanas duplicaron su esperanza de vida (de 35-40 a 70 años) en sólo un lustro, a la par de que se redujo la fecundidad promedio a 2.5 hijos por mujer.⁷⁵

Otro factor que debe tomarse en cuenta es –como ya se mencionaba en la sección anterior– la enorme desigualdad económica estructural y de distribución de la riqueza, que aqueja no sólo a nuestro país sino al resto de América Latina. Esta desigualdad también repercute en el ámbito demográfico, puesto que hace posible la existencia de varios regímenes poblacionales dentro de un mismo país. En palabras de C. Gomes, este fenómeno consiste en que

[L]os grupos más pobres tienen más niños y menor esperanza de vida, mientras que los grupos con mejores condiciones socioeconómicas viven más y controlan su fecundidad. La pobreza delinea pirámides demográficas específicas para distintos grupos sociales: los pobres extremos tienen una estructura poblacional con muchos niños, pocos jóvenes y muchos adultos mayores, mientras los grupos no pobres tienen una pirámide con pocos niños y más envejecida.⁷⁶

¿Cómo sucedió este fenómeno en México?

Entre los años de 1960 y 2008 se dieron cambios importantes en la tasa global de fecundidad de las mujeres mexicanas: “[h]acia finales del decenio de los sesenta el número promedio de hijos por mujer, al terminar su vida fértil, era de siete. En el año 2008, [...] según el CONAPO [Consejo Nacional de Población], se estimó que la fecundidad total había caído al nivel de reemplazo de 2.1 hijos por mujer.”⁷⁷

⁷⁵ C. Gomes, *op. cit.*, p. 237.

⁷⁶ *Op. cit.*, p. 237.

⁷⁷ Manuel Ordorica, “Las proyecciones de la población hasta la mitad del siglo XXI”, en García, Brígida y Manuel Ordorica (coordinadores), *op. cit.*, pp. 29-50. La cita proviene de la p. 36.

En el caso particular de México, se puede atribuir este cambio en la tasa de fecundidad (y, consecuentemente, en la tasa de crecimiento de la población) a dos factores: a las campañas de planificación familiar que, de acuerdo a varios estudios en la materia, resultó en programas relativamente adecuados a cargo del sector salud de nuestro país,⁷⁸ así como el progresivo aumento de la tasa de escolaridad de las mujeres –con el consecuente aumento en el número de las que se incorporan al mercado de trabajo–: “[e]n 2004, las mujeres con educación secundaria y más tenían dos hijos en promedio, mientras que aquéllas sin instrucción tenían en promedio 3.1 hijos. Esto contrasta con lo que se observaba en 1974, cuando las mujeres con secundaria y más tenían 3.5 hijos en promedio, contra 7.8 hijos de las mujeres sin instrucción”⁷⁹

A pesar de estos decrementos, la población mexicana aumenta a un ritmo de casi un millón de personas anualmente, lo que implicaría que –siguiendo con los cálculos de M. Ordorica– de mantenerse esta tendencia, “la población continuaría duplicándose en periodos de 80 años”⁸⁰ y esta “inercia o *momentum* demográfico dará lugar a importantes incrementos de población durante los próximos 25 a 30 años”;⁸¹ en tanto que el número de padres y madres potenciales va en aumento –porque esas generaciones ya han nacido–, el descenso de la tasa de fecundidad no produce una desaceleración inmediata del crecimiento demográfico.

Es en este íter temporal en el que se da el **bono demográfico**, que no es más que un “cambio en la estructura de edad de la población, al aumentar

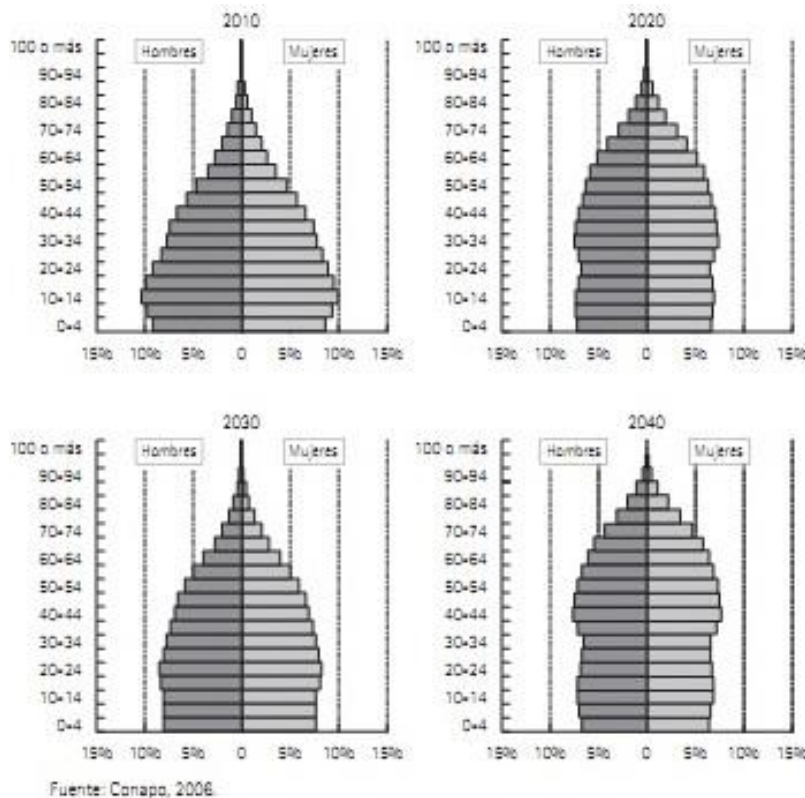
⁷⁸ Al respecto, véase el análisis que hace Yolanda Palma en su artículo “Políticas de población y planificación familiar”, en *DemoS*, No. 16, enero 2003. pp. 24-25. Por su parte, M. Ordorica señala que “[e]s imperativo que los servicios de salud y planificación familiar sean extendidos y fortalecidos, de manera que se ejercite un principio humano fundamental: el derecho de las personas para decidir sobre su procreación. Estos programas deberán dirigirse a la población adolescente.” Ordorica, *op. cit.*, p. 41.

⁷⁹ M. Ordorica, *op. cit.*, p. 37.

⁸⁰ *Op. cit.*, p. 36.

⁸¹ *Op. cit.*, p. 31.

aceleradamente aquélla en edades activas en los próximos decenios.”⁸² De acuerdo con el CONAPO, la población mexicana contaría con este bono entre los años de 2008 y 2028;⁸³ por su parte, M. Ordorica subraya que “[p]asarían muchos años antes de que se tuviera otro bono como el que se nos presenta ahora, debido a las oscilaciones en la estructura por edad [de la pirámide poblacional].”⁸⁴



Gráfica 1.1. Población por grupos de edad y sexo.

Otro factor que ha influido en el crecimiento de la población es el de la migración interna: “[l]os habitantes se han concentrado principalmente en el centro del país, integrado por 13 entidades federativas: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla,

⁸² *Op. cit.*, p. 50.

⁸³ Fabiola Martínez, “Planificación familiar, política que ofrece mejor calidad de vida: Conapo”, en *La Jornada*, domingo 30 de marzo de 2008. Disponible en: www.jornada.unam.mx/2008/03/30/index.php?section=sociedad&article=032n2soc (consulta: 10 de diciembre de 2011).

⁸⁴ M. Ordorica, *op. cit.*, p. 50. La gráfica mostrada a continuación proviene de la página 44 de la misma obra.

Querétaro, Tlaxcala y Veracruz”,⁸⁵ lo que indica que no se ha tenido la capacidad de tener una distribución más equitativa en el territorio nacional.

Hacia mediados de este siglo (2050), se estima que el número promedio de hijos por cada mujer mexicana al final de su vida fértil será de 1.85, lo que significaría que la población se encontrará por debajo de la tasa de reemplazo demográfico, el crecimiento será negativo y nuestro país podría ir hacia su extinción poblacional.⁸⁶

Entretanto, existirá un rápido aumento en la demanda del empleo (especialmente dentro de la población femenina) y de viviendas, (si bien “el tamaño medio de las familias se reducirá a casi la mitad” en cincuenta años)⁸⁷ aunque, paradójicamente, “[l]a demanda de escuelas en educación básica y media básica se reducirá significativamente, lo que podría redundar en una mejora de la calidad de la educación en estos niveles.”⁸⁸

¿Por qué es importante la transición demográfica?

*Hace medio siglo, los pronósticos demográficos se hacían como un mero ejercicio técnico, hoy han pasado a ser una herramienta fundamental en la planeación social y económica del país.*⁸⁹
- Manuel Ordorica

El panorama descrito en la sección precedente (casi) habla por sí solo: el factor demográfico tiene un enorme peso en el rumbo y en la posibilidad de decisión de un país. En particular, las mediciones demográficas resultan indispensables al momento de requerimientos de orden social en materia de

⁸⁵ *Op. cit.*, p. 38.

⁸⁶ *Op. cit.*, pp. 42-43.

⁸⁷ *Op. cit.*, p. 40.

⁸⁸ *Op. cit.*, p. 48.

⁸⁹ *Op. cit.*, p. 33.

educación, salud y vivienda (aspectos que también constituyen derechos sociales básicos para la vida).

En el caso de América Latina, Cristina Gómes concluye señalando que

Las políticas públicas deben lograr incrementar las capacidades y la productividad de jóvenes y adultos, además de promover y subsidiar sistemas de ahorro para el retiro para la población que vive en la informalidad y la pobreza. Al mismo tiempo, es fundamental promover la reinversión de recursos y el aprovechamiento de las capacidades con que cuentan todas las generaciones, para interrumpir los mecanismos de reproducción de la pobreza, frente al inminente proceso de envejecimiento poblacional.⁹⁰

Aquí entra en evidencia la necesidad de crear esquemas de garantías de los derechos sociales para detener la reproducción de círculos viciosos (pobreza-analfabetismo-pobreza) que pueden resumirse de la siguiente manera: “[l]os rezagos educativos dificultan la adecuada inserción de la mitad de la población pobre en el mercado laboral formal durante su vida activa, lo que, en su vejez, resulta en pobreza y exclusión de los sistemas de pensiones.”⁹¹ “Al disminuir los niveles de fecundidad podemos señalar, como sostiene Gustavo Cabrera, *que “la población ya le cumplió al desarrollo”, pero ahora falta que el desarrollo le cumpla a la población.*”⁹² (p. 49)

Existe un sector poblacional que se vería fuertemente afectado por estos cambios: las mujeres, quienes en el ámbito laboral se enfrentan a fenómenos como las brechas salariales, los *techos de cristal* y la (escasa) posibilidad de hacer compatibles trabajo y familia y a quienes la perspectiva del aumento de la esperanza de vida en modo alguno es alentador: “[p]recisamente por su mayor longevidad y porque a edades avanzadas se presentan más padecimientos y

⁹⁰ C. Gomes, *op. cit.*, pp. 262-263.

⁹¹ *Op. cit.*, p. 261.

⁹² M. Ordorica, *op. cit.*, p. 49.

carencias de recursos, hay más mujeres pobres y enfermas, lo cual para ellas resulta en una doble discriminación.”⁹³

Por lo que toca al rubro del flujo migratorio hacia los Estados Unidos, calificado desde hace algunos años como una “válvula de escape” al problema de falta de oportunidades, Pedro Pérez Herrero ha señalado las desventajas a mediano y largo plazo que esto representa para el desarrollo nacional:

...no se debe olvidar que los migrantes ofrecen su trabajo a los Estados Unidos después de haber sido educados y entrenados en México; por muy limitada que esta preparación pueda ser, constituye un costo substancial para el país emisor. Más aún, el migrante (contrario al estereotipo [que se tiene en el] exterior) no es el trabajador menos calificado, sino un individuo con gran determinación e iniciativa que opta por el camino más difícil y que sacrifica familia, tierra y costumbres para enfrentar problemas, peligros, un idioma diferente, y un medio desconocido. Entonces, México pierde una fuerza de trabajo importante –aunque pocos migrantes cuenten con educación superior– capaz de enfrentar el futuro con una fuerte capacidad de adaptación y una determinación de triunfar. Bajo cualquier perspectiva, México es el gran perdedor en esta huida de recursos humanos.⁹⁴

En resumidas cuentas, es posible que México haya perdido una oportunidad única para su desarrollo económico e intelectual. La transición demográfica se dio de manera muy acelerada, puesto que en relativamente poco tiempo se contó con un “pico” de población predominantemente joven, que de manera pronta será (predominantemente) vieja. “Primero, no tuvimos el suficiente tiempo para programar las demandas de una población joven y hoy queda ya poco tiempo para atender las demandas de una población en acelerado proceso de envejecimiento.”⁹⁵ De ahí que M. Ordorica haya señalado (hacia el final del texto citado a lo largo de esta sección) que *el futuro siempre nos alcanza*.

⁹³ *Op. cit.*, p. 43.

⁹⁴ P. Pérez Herrero, *op. cit.*, p. 288. Traducción propia.

⁹⁵ M. Ordorica, *op. cit.*, p. 49.

III. La transición política.

La transición en este ámbito suele ser resumida como el paso de un régimen político autoritario, de partido hegemónico, hacia un auténtico sistema de partidos, con pluralidad en los órganos de representación popular y en los distintos niveles de gobierno, así como con una efectiva división de poderes.⁹⁶ Sin embargo, coincido con autores como Luis Salazar Carrión, Antonella Attili e Ilán Bizberg en que “lo que está en juego en una transición política no es solamente el cambio electoral, sino la reconstrucción de la sociedad”,⁹⁷ toda vez que uno de los grandes méritos de este tipo de procesos es el de sentar las bases para un nuevo tipo de legitimidad política e institucional.⁹⁸

Por esta razón, he decidido estructurar este apartado en tres secciones: la primera hará referencia estrictamente a los cambios legales y constitucionales en materia político-electoral (a través de los datos ofrecidos por R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg); la segunda reseñará el panorama social que “acompañó” a estos cambios y la tercera, en contraste, señalará dos de los factores sociales que ponen en riesgo los logros de esta transición.

La transición democrática *formal*

Como bien señala José Woldenberg, “[l]a transición fue un proceso, no un acto, una serie de conflictos que demandaron reformas para transformar las normas, las instituciones y las condiciones en las que transcurrían nuestros procesos electorales, pero sus efectos fueron mucho más allá de la esfera

⁹⁶ C. Murayama, *op. cit.*, p. 68.

⁹⁷ I. Bizberg, *op. cit.*, p. 169. Traducción propia.

⁹⁸ Al respecto, véase Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, en *Política y Gobierno* (México), vol. VIII, núm. 2, segundo semestre de 2001. pp. 347-393.

comicial.”⁹⁹ En efecto, por lo que concierne al ámbito legal y constitucional, se transitó,

... mediante reformas sucesivas, a un régimen que, sin ser perfecto, es el resultado de negociaciones entre los agentes involucrados y permite una competencia electoral razonable y una modificación profunda de las relaciones electorales-clientelares. Se trata [pues] de reglas diseñadas para regular a “iguales” que las negociaron.¹⁰⁰

Sin embargo, para que lo anterior fuese posible, se instauraron “mecanismos institucionales de administración y control independientes del Estado”, a efectos de que éste quedara sometido a “la decisión de última instancia [de] un tribunal independiente. El Estado ha dejado el lugar de juez y árbitro para convertirse en un sujeto justiciable.”¹⁰¹

Becerra, Salazar y Woldenberg¹⁰² sitúan el comienzo de la transición democrática en México en la campaña presidencial de 1976, donde únicamente se presentó un candidato presidencial –José López Portillo– por parte del partido oficial y otros dos afines, y donde el único candidato opositor pertenecía a un partido por entonces declarado ilegal (el Partido Comunista Mexicano). Dichas elecciones tuvieron como resultado que el partido oficial (Revolucionario Institucional, PRI) obtuviera el 82% de las curules de la Cámara de Diputados y el 100% de las de la legisladora.¹⁰³

Meses más tarde, se suscitaron varios conflictos políticos y sociales importantes, como fue el caso de los registrados en algunos sindicatos e instituciones universitarias, que varios estudiosos concuerdan en atribuir al cambio de perfil del país: la sociedad eminentemente rural se había transformado en una sociedad más urbana y alfabetizada, debido al crecimiento económico registrado

⁹⁹ J. Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México, México, 2012. p. 13.

¹⁰⁰ López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, UNAM, México, 1997, p. 270.

¹⁰¹ *Íbidem*.

¹⁰² Cfr. Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. elecciones partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 3ª edición, 2008.

¹⁰³ J. Woldenberg, *op. cit.*, p. 21.

en las cuatro décadas anteriores.¹⁰⁴ De acuerdo con J. Woldenberg, “esa modernidad se expresaba en sensibilidades muy distintas que a su vez se traducían en reclamos para tener un país más abierto, menos vertical, más democrático, menos autoritario.”¹⁰⁵

Ya para los primeros meses de 1977, el entonces Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles convocó a “representantes de los partidos políticos, asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general” a diversas audiencias públicas organizadas por la Comisión Federal Electoral, con el objetivo de “escuchar y eventualmente abrir los cauces para la participación política institucional”.¹⁰⁶ Los resultados de estas audiencias rindieron frutos en una reforma constitucional y en la promulgación de la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Estos primeros pasos implicaron “[l]a incorporación de la izquierda a la arena electoral, la constitucionalización de los partidos –que les permitió participar en los procesos electorales locales– y la mayor apertura a la presencia de las minorías en la Cámara de Diputados”,¹⁰⁷ pero sus efectos en el corto plazo significaron una gran diferencia en el espectro político que hasta entonces existía a nivel nacional:

...para las elecciones de 1979 participarían tres nuevos partidos que habían logrado su registro condicionado: el Comunista Mexicano, el Demócrata Mexicano y el Socialista de los Trabajadores. En segundo lugar, estos contaron con algunos elementos para realizar sus respectivas campañas, y en tercer lugar, dado el nuevo método de integración de la Cámara, ocuparon algunos escaños.¹⁰⁸

Para las siguientes elecciones *generales* (1982) –entendiendo por éstas las que implican la renovación del Ejecutivo y Legislativo federales– e *intermedias*–

¹⁰⁴ Este proceso se encuentra bien documentado en el texto de Scott, Robert E., “Mexico: The Established Revolution” (1965), cuyas referencias se utilizan en la sección “Los eslabones débiles de la cadena: ¿qué factores amenazan a la transición?” de este mismo apartado.

¹⁰⁵ J. Woldenberg, *op. cit.*, p. 25.

¹⁰⁶ *Op. cit.*, pp. 26-27.

¹⁰⁷ C. Murayama, *op. cit.*, p. 70.

¹⁰⁸ J. Woldenberg, *op. cit.*, p. 30. Para las elecciones celebradas bajo esas nuevas reglas, encontramos 7 asociaciones políticas que refrendaron su registro y una Cámara de Diputados notoriamente más plural: 104 diputados de oposición y 296 del PRI. *Cfr. op. cit.*, p. 33.

celebradas para renovar el Poder Legislativo federal– (1985), el problema del escenario político ya no era la falta de diversidad (ya se encontraban registradas siete opciones políticas diferentes, varias de ellas con un perfil claramente de izquierdas), sino la **inequidad** en la contienda, derivada del acceso a los recursos. Lo anterior dio como resultado que el partido en el poder consiguiese, de nueva cuenta, mayorías fuertes en ambas Cámaras, dejando algunos escaños a la oposición a través del sistema de representación proporcional. Estos resultados, aunado a sucesos de gran impacto social (como el sismo de septiembre de 1985 o el fraude en las elecciones estatales de Chihuahua, en 1986), provocaron que las diversas fuerzas de oposición se manifestaran públicamente a favor de una nueva reforma electoral, que ofreciera garantías de imparcialidad y transparencia, así como de respeto al voto.¹⁰⁹

De ahí que en 1986, el Ejecutivo Federal decidiera convocar (a través de la Secretaría de Gobernación, al igual que en 1977) a unas audiencias de discusión (donde se incluyó también el tema de la forma de gobierno del Distrito Federal). Finalmente, las reformas que surgieron de este proceso se abocaron a mejorar la representación en la Cámara de Diputados –si bien es en este momento en el que se incluyó la “cláusula de gobernabilidad”–, así como a conformar una Asamblea de Representantes del Distrito Federal con facultades legislativas reducidas y el primer tribunal especializado en materia electoral: el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

No es sino hasta el proceso electoral (general) de 1988, cubierto casi instantáneamente por la deslegitimación del fraude electoral, donde se volvió evidente la necesidad de reestructurar los procedimientos y las instituciones electorales. Estas elecciones pueden calificarse, de acuerdo con J. Woldenberg, de “paradójicas”:

...por un lado, se demostró que la pluralidad política del país no cabía bajo el formato de un solo partido político y que la competitividad se encontraba a la alta;

¹⁰⁹ *Op. cit.*, p. 48.

pero por el otro, que las normas y las instituciones que regulaban y conducían los procesos electorales no eran capaces de ofrecer garantías de imparcialidad a los contendientes y a los ciudadanos. Se trató de una crisis mayor.¹¹⁰

Por ello, las reformas constitucionales y legales efectuadas desde el Congreso entre 1989 y 1990 –impulsadas fuertemente por el Partido Acción Nacional,¹¹¹ que ya en ese entonces constituía la segunda fuerza política a nivel nacional– tuvieron como su objetivo primordial la construcción de un entramado institucional de organización de las elecciones que generase confianza entre la ciudadanía y entre las diversas fuerzas políticas. Entre los cambios resultantes de esta reforma está la creación del Instituto Federal Electoral (como instancia organizadora de las elecciones federales) y de la estructura a nivel estatal y local que hasta el día de hoy le acompañan, del Tribunal Federal Electoral (con mayores facultades que su predecesor) y del Registro Federal de Electores. La integración de ambas Cámaras del Legislativo federal permaneció estable, si bien se modificó ligeramente la formulación de la “cláusula de gobernabilidad”, y se reintrodujo el registro condicionado de partidos políticos (a la vez que se eliminó la figura de las asociaciones políticas).

Gracias a un “escándalo” público (generado por la solicitud de fondos para el partido oficial por parte del Secretario de Gobernación),¹¹² para la reforma electoral de 1993 el financiamiento de los partidos políticos y la necesidad de que rindiesen cuentas ocupó un lugar central en la agenda de discusión. Otro gran logro fue el de la apertura del Senado hacia las fuerzas de oposición con la adición de dos escaños por estado (cuatro en total), ya que hasta ese momento el PRI solía obtener los dos escaños por estado previstos hasta entonces. Por su parte, la composición de la Cámara baja también se modificó (con la incorporación de un límite al máximo de legisladores que un partido podía tener), y la calificación de la elección del Legislativo pasó a ser facultad del Tribunal Federal Electoral. Finalmente, se sentaron las bases para la constitución de un sistema de

¹¹⁰ *Op. cit.*, p. 66.

¹¹¹ *Op. cit.*, p. 68.

¹¹² *Op. cit.*, p. 80.

información para recabar resultados preliminares (antecesor directo del actual PREP).¹¹³

Meses más tarde y como consecuencia indirecta del levantamiento armado zapatista en 1994, se suscitó otra serie de reformas constitucionales y legales en materia electoral, esta vez, para fortalecer la credibilidad de los procesos. Entre otros cambios, se dotó de autonomía a nivel constitucional al IFE, se incluyeron dentro de la legislación electoral las figuras de observadores electorales y visitantes extranjeros, así como la posibilidad de que los partidos políticos contasen con representantes en cada casilla el día de la jornada electoral; por lo que respecta al Código Penal, es en esta fecha cuando se introduce un capítulo especial de delitos electorales. Una muestra más de que el espectro político mexicano estaba cambiando fue la celebración, por primera vez, de un debate entre candidatos a la presidencia con cobertura nacional.¹¹⁴

No es sino hasta 1996 que se da una de las reformas en materia electoral más profundas y ambiciosas –quizás, sólo superada por la acontecida en 2007-2008–: “se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como última instancia para resolver litigios electorales en el país, se establecieron nuevas condiciones de la competencia electoral –a través de un financiamiento público predominante para los partidos y de fórmulas de reparto equitativas [...]– y se regresó el derecho de elegir a sus autoridades a los habitantes de la capital del país”,¹¹⁵ con la posibilidad de votar por un jefe de Gobierno.

También se modificó el régimen legal de los partidos políticos, se reintrodujeron las agrupaciones políticas y se ajustaron las fórmulas de representación en ambas Cámaras legislativas. Más aún, se tomaron medidas tendientes a la eliminación de la inequidad en la contienda electoral –tema que ya era parte de la agenda desde hacía una década–: aumentaron sensiblemente los

¹¹³ *Op. cit.*, p. 85.

¹¹⁴ *Op. cit.*, p. 102.

¹¹⁵ C. Murayama, *op. cit.*, p. 70.

fondos públicos disponibles para los partidos políticos, se estableció una distribución más equitativa de los mismos, se reguló el acceso a medios electrónicos (radio y televisión) y comenzó a construirse el sistema de fiscalización en el IFE –una de sus principales tareas en la actualidad–.

De acuerdo con C. Murayama, “[p]ara entonces [...] el proceso de transición había concluido: México contaba ya con un sistema de partidos políticos con posibilidades reales de disputar los puestos de elección, y existían instituciones y procedimientos que aseguraban el respeto del sufragio.”¹¹⁶ J. Woldenberg, por su parte, sentencia: “En 1997 no solo se contaron bien los votos sino que las condiciones de la competencia resultaron equilibradas [...] El gran objetivo de la reforma era construir un terreno de juego digno de soportar una contienda democrática.”¹¹⁷

Esta contienda –la de 1997– desembocó en la conformación de un **congreso dividido**. Por primera vez en la historia del México moderno, ningún partido contaba con la mayoría en una cámara; más aún, en la de Diputados se dio una conformación de “bloque de los cuatro partidos minoritarios [que] le impuso al PRI nuevas formas de relación”.¹¹⁸ Y, en las siguientes elecciones generales (2000), este fenómeno se acentuó aún más, con la peculiaridad de que el candidato de un partido político de oposición ganó mediante el voto popular la titularidad del Ejecutivo Federal.

La más reciente *adaptación* del marco legal-constitucional electoral mexicano a la praxis política no aconteció sino hasta una década más tarde, en 2007. De acuerdo con L. Córdova, “[s]e trató de una operación de gran calado que supuso cambios radicales en la calidad y funcionamiento del sistema democrático”, que impuso al IFE una serie de encomiendas legales nada sencillas

¹¹⁶ R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México...*, citado en C. Murayama, *op. cit.*, p. 70.

¹¹⁷ J. Woldenberg, *op. cit.*, p. 117.

¹¹⁸ *Op. cit.*, p. 118.

de instrumentar (a saber, “la obligación de constituir una nueva estructura que llevara a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos; la creación de una nueva instancia de control administrativo interno dotada de muchas facultades novedosas, así como la instrumentación todas las normas y procedimientos que exigía la nueva regulación de medios electrónicos de comunicación”).¹¹⁹ Pero no sólo en el IFE, sino también al interior del Tribunal Electoral se dio un complejo esfuerzo de rediseño institucional y de distribución de competencias, toda vez que esta reforma le confirió una nueva estructura y atribuciones.¹²⁰

Sin embargo, un factor que la diferenció radicalmente de las reformas electorales descritas en párrafos anteriores fue la evidente falta de voluntad política para realizar a nivel legal los cambios necesarios para implementar la reforma –por ejemplo, a la Ley Federal de Radio y Televisión, al Código Penal Federal o a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos–, además de que en muchos casos los mismos actores buscaron los vericuetos legales para transgredirla.¹²¹ Lamentablemente, después de dos procesos electorales federales (el intermedio, de 2009 y el general, de 2012), estas omisiones legislativas no se han subsanado.

Y en síntesis, pese a los inconvenientes señalados, esta reforma implicó adecuar las normas constitucionales a los muchos retos que la realidad política le imponía, a un marco normativo electoral que databa de más de una década sin modificaciones sustanciales y que presentaba **problemas provocados por las lagunas legales, las insuficiencias normativas y los efectos no queridos** que el mismo marco legal había producido; además sirvió para **resolver** muchos de los **disruptivos y peligrosos fenómenos** que se presentaron durante el proceso electoral federal de 2006 —varios de ellos ya conocidos pero que se manifestaron con una intensidad inusitada durante la conflictiva y controvertida elección para renovar la Presidencia de la República—, y finalmente, la reforma también supuso una tarea de **reivindicación de la preeminencia de la política y del Estado frente al poder** que, como un efecto no querido de la transición,

¹¹⁹ Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, no. 1, enero-junio 2012. pp. 3-26. Las citas provienen de las páginas 5 y 6.

¹²⁰ Córdova Vianello, *op. cit.*, p. 5.

¹²¹ *Op. cit.*, p. 4.

llegaron a acumular y ejercer los monopolios mediáticos y que les permitió chantajear cuando no subordinar al poder político logrando imponer no pocas veces sus intereses frente al interés público.¹²²

La cara oculta de la transición política

Ciertamente, el efecto de estas reformas en el escenario político y legislativo mexicano ha sido benéfico. Hemos pasado de la celebración de elecciones que servían como ejercicios de renovación de las élites en el poder¹²³ a la posibilidad de impugnar una elección por anomalías en las casillas. De un país con gobierno “monocolor”, se ha transitado hacia un escenario pluripartidista y bastante más abierto; eso sí, no exento de detalles tales como la falta de representatividad de ciertos sectores sociales (jóvenes, minorías indígenas y el sector LGBT, por mencionar algunos).

Como señalan Antonella Attili y Luis Salazar, uno de los desaciertos de esta transición es la preponderancia que se le dio a los cambios legales y constitucionales, hecho que significó que el esfuerzo de los actores políticos (y algunos sociales) se centrara en esta materia y no se prestara tanta atención a otros ámbitos de la vida nacional.

A diferencia de otros procesos de transición a la democracia a nivel mundial, el caso de México estuvo marcado por tres factores particulares, de acuerdo con Ilán Bizberg:¹²⁴ 1) el largo periodo de tiempo en el cual el régimen de partido hegemónico contó con fuertes dosis de legitimidad (gracias a sus discursos nacionalistas y revolucionarios), 2) el papel decisivo de la clase empresarial a

¹²² *Op. cit.*, p. 5. Énfasis añadido.

¹²³ Loaeza, Soledad, “Contexts of Mexican policy”, en *Voices of Mexico*, no. 31 abril-junio 1995. pp. 6-9. La cita proviene de la p. 6. Traducción propia.

¹²⁴ I. Bizberg, Ilán, *op. cit.*

partir de la década de los ochentas y, en contrapartida, 3) la inexistencia de una sociedad civil *fuerte*, conformada por ciudadanos y no por gobernados.

Con posterioridad al movimiento armado revolucionario en México, se dio una especie de nuevo “pacto fundador” en el ámbito político, consistente en una alianza entre los sectores populares y el Estado, cuyo objetivo primordial fue la integración del grueso de la población que había sido ignorado por el modelo económico del régimen porfirista, modelo que, a grandes rasgos, “había desarrollado al país mediante la utilización de enclaves económicos que básicamente beneficiaron al capital y al trabajo extranjero y tuvieron una conexión muy débil con el resto de la sociedad y economía mexicanas.”¹²⁵

Este modelo se caracterizó, además, por tener al Estado como el principal agente de desarrollo, lo que relegó a la sociedad civil a un segundo plano. En un primer momento, las organizaciones populares apoyaban al gobierno debido a que se encontraban de acuerdo con el proyecto social y económico propuesto. Sin embargo, este entendimiento terminó en el periodo presidencial de Miguel Alemán, bajo cuyo gobierno se adoptaron medidas autoritarias en contra de las agrupaciones sindicales y se crearon mecanismos de control tendientes a subordinar a las organizaciones sociales en general a la estructura gubernamental, si bien en el sexenio posterior el pacto evolucionó a uno de carácter más corporativo, con la inclusión de una parte de los sectores populares y la exclusión de la mayoría.¹²⁶

A pesar de esta situación, el régimen

...siempre mantuvo una reserva de legitimidad y mostró una capacidad tanto para restaurar su legitimidad a través de medidas específicas y programas como [aquéllos] de creación de empleos, distribución de tierras y servicios educativos y de salud extensivos, como para controlar a los actores sociales a través del clientelismo, cooptación y represión.¹²⁷

¹²⁵ *Op. cit.*, p. 172, nota número 15. Traducción propia.

¹²⁶ *Op. cit.*, pp. 147-148.

¹²⁷ *Op. cit.*, p. 147. Traducción propia.

Esta vía de legitimación fue eficiente hasta que el Estado vio reducida su capacidad económica a raíz de las crisis económicas de 1976 y 1982. Un efecto secundario de ello fue que la capacidad del régimen corporativo de continuar otorgando privilegios y subsidios a sus *bases* (trabajadores de los sectores económicos estratégicos y el sector social agrícola) disminuyó de manera radical.¹²⁸

Pese a esto, en sexenios posteriores todavía existieron intentos de construir un pacto social de carácter clientelar, hasta que el levantamiento zapatista de 1994 –originado en Chiapas, una de las regiones que más recursos estatales había recibido a través de programas de corte asistencial como *Solidaridad*– demostró la ineficacia de esta estrategia.¹²⁹

Los eslabones débiles de la cadena: ¿qué factores amenazan a la transición?

De acuerdo con I. Bizberg, puede señalarse al año 2000 como el “inicio del final” de la vigencia de la legitimidad del régimen. Además de que en el proceso electoral federal de ese año el PRI pierde la presidencia, el titular del Ejecutivo, en su faceta de presidente del partido, tiene también que organizar elecciones internas para la designación del candidato presidencial del partido, a instancias del entonces gobernador de Tabasco (Roberto Madrazo) (en la que fue la primera elección de este tipo en la historia del partido). Más aún, este mismo personaje tuvo éxito en determinar a su sucesor y hacerlo elegir en dos procesos electorales (ya que el primero, celebrado en agosto de ese año, fue anulado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Esta situación fue un parteaguas en la historia del presidencialismo mexicano: no sólo los gobernadores mostraban cierta autonomía respecto de una

¹²⁸ *Op. cit.*, p. 149. Véase también Loaeza, *op. cit.*, p. 6.

¹²⁹ *Op. cit.*, p. 151.

figura presidencial debilitada, también otras organizaciones que décadas atrás eran controladas fácilmente por la presidencia y el PRI.¹³⁰ Si bien se logró disminuir el poder del titular del Ejecutivo –por ejemplo, al dismantelar las así llamadas *facultades metaconstitucionales*– y establecer un sistema de pesos y contrapesos, comenzó a gestarse un proceso de *feudalización* del Estado, una respuesta de los políticos tradicionales locales (caracterizados como “caciques”) frente al vacío del poder. Dichos líderes –continuando con la reconstrucción ofrecida por Bizberg– provenían directamente de este fenómeno o del fortalecimiento de fuerzas “abiertamente ilegales” (del narcotráfico, secuestradores, traficantes de migrantes, etcétera).¹³¹

Otro factor que constituye una amenaza para esta transición es la falta de cultura cívica entre el grueso de la población, característica que define a la transición mexicana frente a las ocurridas en América Latina y Europa del Este,

“donde un movimiento obrero organizado fue crucial para la democratización del régimen y de la sociedad, los trabajadores y campesinos organizados en México sólo han expresado oposición al régimen en raras ocasiones y casi siempre bajo el control gubernamental. [...] Esto previno la aparición de una oposición fuerte y organizada en contra del régimen, permitiendo al PRI controlar la velocidad de liberalización política e hizo de la transición mexicana una de las más largas del mundo. De hecho, muchas de las organizaciones obreras, campesinas y populares (taxistas, vendedores ambulantes, etcétera) han permanecido leales al PRI incluso después de que perdió la presidencia.”¹³²

De acuerdo con Robert E. Scott, las razones históricas de esta situación puede rastrearse en a la herencia del autoritarismo español y a las condiciones revolucionarias en las que el sistema político mexicano evolucionó,¹³³ así como a un factor sociológico que él considera clave para la transición de un régimen

¹³⁰ *Op. cit.*, p. 153.

¹³¹ *Op. cit.*, pp. 154-155.

¹³² *Op. cit.*, p. 159. Traducción propia.

¹³³ Scott, Robert E., “Mexico: The Established Revolution”, en Pye, Lucian W. y Sydney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton (Nueva Jersey), 1965. pp. 330-395. La cita proviene de la p. 393. Traducción propia.

político *tradicional* a un *moderno*:¹³⁴ la adopción de valores de participación ciudadana (cívicos).

En otras palabras, el tipo de régimen autoritario postcolonial generó “súbditos” con visión parroquialista (*i. e.*, centrada únicamente en su círculo social y organizacional más inmediato, sin preocupación directa respecto del gobierno central, puesto que es percibido como una esfera lejana cuyas actuaciones no le afectan directamente), no “ciudadanos” en el sentido moderno de la palabra. Dicha situación fue (es) más visible en el ámbito rural, donde el acceso a la educación – considerada por Scott como una de las herramientas clave del proceso de *modernización política*– es, aún en nuestros días, difícil y (cuando existe) de baja calidad.

A partir de lo anterior, podemos concluir con I. Bizberg que “la transición mexicana carece, al parecer, de las fuerzas sociales necesarias para lograr su consolidación”.¹³⁵ Este mismo autor señala, dentro del ámbito de su análisis, como causa de esta situación el que –especialmente desde la década de los setenta del siglo XX y hasta el 2000– los gobiernos del PRI utilizaron “mecanismos administrativos y legales, cooptación y represión para revertir el impacto del notable aumento de los sindicatos independientes y de las organizaciones campesinas.”¹³⁶

Sin embargo, el mismo R. E. Scott señala que este mismo ambiente político ...contiene las semillas de los valores políticos democráticos y participativos, en la alta estima en la que las normas de la Constitución son tenidas. El desarrollo material [entre los años 1940-1960] ha permitido a esas semillas echar raíces y crecer en forma de demandas de abandonar las estructuras políticas autoritarias

¹³⁴ A *grosso modo*, la terminología de Scott puede equipararse con la referida en el capítulo anterior respecto del tema de la *transición democrática*. Sin embargo, el texto citado en esta sección se enfoca más hacia la cuestión de la cultura de la legalidad y de la aceptación de los valores cívicos en nuestro país, de acuerdo con los parámetros establecidos por Gabriel Almond y Sydney Verba en la obra de referencia del tema.

¹³⁵ I. Bizberg, *op. cit.*, p. 167. Traducción propia.

¹³⁶ *Op. cit.*, p. 158. Traducción propia.

menos formales. La pregunta ahora es ***cómo el sistema político puede acomodar ambas cuestiones.***¹³⁷

Esto podría explicar –a grandes rasgos y en conjunción con la reducción del intervencionismo estatal en la economía en la década de los ochentas–, la existencia de organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a la transición del país “sin actuar en ningún momento en contra del régimen”, toda vez que se encontraban más interesados en “actuar a nivel político en aras de presionar el cumplimiento de las leyes relacionadas con los derechos humanos y en limitar el ámbito de acción estatal” (como ejemplos están la creación del IFE en 1994 o el caso de *Alianza Cívica* en las elecciones del 2000) que en institucionalizarse y convertirse en oposición”. De manera indirecta, una “consecuencia de esto fue el incremento de la densidad de la sociedad civil”.¹³⁸

Para finalizar, retomaré la conclusión (casi predicción) que Bizberg hiciera hace casi diez años respecto del resultado de la consolidación democrática en México:

Puede que el primer gobierno democrático en setenta y un años intentará imponer el *rule of law* y estimular la construcción de instituciones y organizaciones democráticas. Sin embargo, la ideología del grupo en el poder y la debilidad de la sociedad civil pueden significar que, a pesar de las buenas intenciones del gobierno, éste simplemente no cuente con la capacidad suficiente para imponer el *rule of law* y las instituciones democráticas en el país.¹³⁹

¹³⁷ Robert E. Scott, *op. cit.*, p. 394. Traducción propia y énfasis añadido.

¹³⁸ I. Bizberg, *op. cit.*, pp. 161-162. Traducción propia.

¹³⁹ *Op. cit.*, p. 172. Traducción propia.

IV. Conclusiones (o de la necesidad de una visión de Estado al momento de conformar políticas públicas).

*Pocas veces en la historia encontramos una “revolución silenciosa” de la magnitud de la que hemos sido testigos, quizá sin percibirlo, como actores cotidianos y que es, a la vez, resultado de los cambios sociales y productor de ellos.
- Sergio López Ayllón¹⁴⁰*

Como se puede desprender de la lectura de las reconstrucciones presentadas a lo largo de las tres secciones precedentes, las transformaciones que nuestro país ha sufrido a lo largo de las últimas cuatro décadas se caracterizan por la poca o nula planificación de las acciones que el Estado debe llevar a cabo en cada uno de sus ámbitos de actuación. Más preocupante aún es el panorama actual que el país ofrece en su conjunto: una situación económica y perspectivas laborales inciertas, cobertura educativa amplia (pero de baja calidad), escasa cohesión social y ciudadanos caracterizados por su “*baja intensidad*”, por no hablar de la problemática de seguridad pública que se vive desde 2006.

En lo referente al panorama laboral nacional, C. Murayama apunta que “el proceso democratizador que experimentó el país no se ha visto respaldado a su vez por un proceso de generación de oportunidades de trabajo e ingreso para la población, de tal manera que la disonancia entre las expectativas generadas por la ampliación de los derechos políticos y la incapacidad para mejorar (sic) el bienestar puede representar, como apuntan las Naciones Unidas (PNUD, 2004), el principal desafío para la consolidación democrática de México.”¹⁴¹

¹⁴⁰ S. López Ayllón, *Las transformaciones del sistema jurídico...*, op. cit., p. 275.

¹⁴¹ C. Murayama, op. cit., p. 68.

Por su parte Soledad Loaeza, al analizar la relación existente que los cambios políticos derivados de la transición democrática, señala que

La reacción de la élite gubernamental a las demandas de cambio político han sido subordinadas a la completitud de un proyecto de modernización económica que ha tenido costos sociales muy altos. Paradójicamente, muchas de estas contradicciones derivan no tanto de la resistencia al cambio, sino de las dificultades en responder a las diversas demandas de una sociedad que tiene más complejidades políticas de las que pueden ser absorbidas por las autoridades en el poder y las instituciones.¹⁴²

En este orden de ideas, no es de extrañar que, al analizar la respuesta gubernamental a estos cambios políticos, no sea posible encontrar un patrón o una ruta crítica concreta, clara, que pueda ser aislada, analizada y replicada, puesto que desde un primer momento nunca existió. “Por el contrario,” –subraya Loaeza– el actuar gubernamental e institucional “ha sido dominado por las reacciones a corto plazo calculadas en base a la prioridad de la reforma económica”,¹⁴³ tesis que a su vez puede ser respaldada de manera empírica al revisar los panoramas actuales de las tres transiciones reseñadas en este capítulo.

Finalmente, delinearé en los próximos párrafos la forma en la cual estudiaré en el próximo capítulo la transición en el campo *jurídico* que se llevó a cabo en México a partir de los años setenta del siglo pasado y, me atrevería a decir, se encuentra en un lento proceso de consolidación en este primer decenio del siglo XXI. Para ello, retomaré algunas de las categorías conceptuales que han sido acuñadas a lo largo del estudio de las transiciones *políticas*.

En primer lugar, retomaré la distinción entre los dos momentos que marcan el inicio y la ‘puesta en marcha’ de la transición: la “liberalización” y la “democratización”, respectivamente. La primera comprende el estudio de los

¹⁴² S. Loaeza, *op. cit.*, p. 9. Traducción propia.

¹⁴³ *Íbidem.*

factores internos (o *domésticos*) e internacionales que generan la crisis del régimen anterior. Algunos autores equiparan al primer momento con una *crisis* del régimen no democrático que deriva en una reducción de su legitimidad y añaden una tercera etapa, la del *resultado del impulso liberalizador* –que no siempre coincide con una transición, de nuevo, a la democracia– y, en su caso, la habituación de los políticos y ciudadanos al nuevo esquema.¹⁴⁴

En segundo lugar, me interesa también revisar de manera general el proceso de transición *en sí mismo*. Es decir, retomando la idea de O'Donnell y Schmitter sobre las transiciones como *periodos de tiempo*, junto con las tres fases consideradas por Leonardo Morlino, es posible comprender a cabalidad los orígenes, actores, medios y posibles desafíos de la transición jurídica en cuestión.

Dentro de este último punto se puede distinguir a su vez de manera más específica las diversas dinámicas internas generadas durante el proceso de transición: refundación, restauración, aquellas que permiten la “vigencia de la legalidad autoritaria débilmente refinada”¹⁴⁵ y el consenso.

Un último punto –pero no el menos importante– es el del periodo de *término* de la transición (su “consolidación”). Suele señalarse que una vez concluida existe un momento decisivo para su consolidación y que resulta crucial al momento de reducir los riesgos de una posible regresión: 1) la elaboración de un acuerdo sobre las nuevas reglas del juego y 2) su puesta en marcha.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Vid. Voz “transición política” en *Léxico de la política*, op. cit., p. 791.

¹⁴⁵ *Op. cit.*, p. 792.

¹⁴⁶ *Ibid.*

Capítulo III. La transición jurídica en México: el resultado de la "edad de los derechos"

Es un hecho conocido por todos (los abogados mexicanos) que el texto constitucional que rige a nuestro país desde mediados de 1917 ostenta el dudoso honor de ser uno de los más reformados en comparación con otros cuerpos normativos similares a nivel internacional. “Dudoso” porque un examen a conciencia del contenido actual de nuestro texto constitucional nos da la impresión de que muchas corrientes de pensamiento e ideología han terminado por ser incluidas sin ninguna armonización u orden previo.* Pero, desde el punto de vista estrictamente empírico, encontramos que buena parte de estos contenidos no llegan a ser ejercidos en la cotidianeidad a pesar de reconocidos dentro de la máxima norma del país –por ejemplo, el ejercicio del derecho de réplica, de los derechos de asilo o refugio–, lo que se ve reflejado en la (escasa) frecuencia con la cual son ejercidos y en la dificultades con las que se encuentran quienes lo hacen.¹⁴⁷

Si bien nuestro país ha sufrido un cambio legal e institucional real para incluir como parte fundamental el sistema de los derechos humanos, este cambio todavía no ha permeado en la misma medida en el bagaje sociocultural de las y los mexicanos. Entre los factores a los que atribuyo esta situación, se encuentra la educación de los abogados, la conceptualización de los derechos humanos

*Esta idea no es, ni mucho menos, una postura totalmente original de mi parte. Debo señalar que ya fue expuesta de manera más amplia y justificada por el profesor Sergio López Ayllón en la primera semana del “Seminario Eduardo García Máynez” (edición XXII). Agradezco sobremanera la generosidad del Dr. Pablo Larrañaga para asistir a dichas sesiones.

¹⁴⁷ Una primera objeción ante esta postura provendría de los neoconstitucionalistas partidarios de la aplicación directa de la Constitución (“irradiación” del ordenamiento constitucional; *cfr.* Carbonell, Miguel y Sánchez Gil, Rubén, “¿Qué es la constitucionalización del ordenamiento jurídico?”, en Sánchez Gil, Rubén, *Escritos procesales constitucionales*, México, Porrúa-IMDPC, 2012, pp. 329-352) y de la intervención del Poder Judicial en la interpretación y delimitación de los casos en los cuales no sean del todo claros los alcances del ejercicio de derechos humanos. Sin embargo, me parece que no puede ser el curso habitual del desarrollo de los contenidos de los derechos humanos, toda vez que implica la existencia de actividades *contramayoritarias* en un tema que ya lo es. Además, la necesidad de recurrir a la vía judicial para obtener este tipo de determinaciones suele desanimar al ciudadano promedio, ya que requiere de recursos (económicos, materiales, humanos, tiempo) que no se encuentran al alcance de todos.

como meras “normas programáticas” y el desconocimiento de cuáles son y qué alcances (y límites) tienen los derechos humanos por parte de la sociedad en general –atribuible en buena medida a la (justificada) desconfianza de las y los ciudadanos medios frente a las instancias gubernamentales–.

El presente capítulo se estructurará en torno a dos grandes ejes: la incorporación de la noción de derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano (en adelante, OJ) y las reformas que los garantizan de manera *indirecta*,¹⁴⁸ a saber, 1) aquella del aparato judicial y de la institución del amparo, 2) las relativas a la transparencia y rendición de cuentas y 3) la reforma constitucional en la materia (junio de 2011), y partirá de la premisa de que éstos constituyen los ejes fundamentales a través de los cuales se construyó –se *transitó*– de un Estado autoritario y de esquemas de legitimación autorreferentes a un Estado Constitucional de Derecho(s) en el que actualmente vivimos los mexicanos (al menos, en el papel) y cuya legitimación y consolidación requiere, necesariamente, de la aplicación efectiva de este marco constitucional-legal y del buen funcionamiento de las instituciones encargadas de su implementación. Como ya se apuntaba en el capítulo anterior, producto de la transición política acaecida en los últimos treinta años del siglo pasado encontramos la construcción de un diseño institucional bastante sólido, pero perfectible, esperando a ser puesto en marcha.

I. Antecedentes histórico-legislativos de la Constitución de 1917.

De acuerdo con Jorge Carpizo, después de las luchas de independencia latinoamericanas a principios del siglo diecinueve, no existían como tales

¹⁴⁸ Utilizo esta expresión en el sentido *ferrajoliano*, donde por garantías de carácter secundario se entiende la existencia de medios procesales tendientes a la imposición de sanciones en contra de los responsables de una violación de derechos fundamentales.

Si bien los derechos político-electorales de las y los mexicanos son en este sentido, humanos y fundamentales, obviaré en esta sección los mecanismos de defensa y reparación que existen desde la década de 1990, toda vez que se han abordado esquemáticamente en el apartado relativo a la transición política en México del capítulo anterior.

estructuras estatales capaces de instaurar y resguardar el *imperio* de la ley; en términos weberianos, no contaban con un verdadero *poder político*:

Lo que encontramos son los intereses de los grupos oligárquicos, como la burguesía agrícola o la minera, el alto clero y el ejército. La sociedad, muy heterogénea, no se encontraba articulada, no se tenía idea ni proyecto de nación; urgía la estructuración y organización de las energías y los grupos para fortalecer al incipiente Estado sobre las facciones, que se disputaban el poder en beneficio de sus propios intereses.¹⁴⁹

Este escenario se caracterizó, además, por presencia de la inestabilidad económica y política –agravada por las guerras externas entre los mismos países–, así como la falta de prestigio y confianza social tanto de los poderes legislativo y judicial como de los partidos políticos (sinónimos, quizás hasta la fecha, de corrupción e ineficiencia).¹⁵⁰

En el caso particular de México, es posible identificar –de acuerdo con este mismo autor– “una corriente liberal que sufrió derrotas, pero que también obtuvo triunfos importantes, la cual no quería sustituir al monarca absoluto español con uno autóctono, sino que luchaba para que la autoridad ejecutiva fuera electa, basada en el principio de la soberanía popular, aunque en algunos casos fue designado por el poder legislativo, así como que este poder sirviera de contrapeso a las facultades del presidente, los conocidos *checks and balances*, y que se garantizaran los principios republicano y de separación de poderes.”¹⁵¹

Uno de los grandes logros del país que emergió de las guerras independentistas fue la promulgación de una Constitución de corte liberal en febrero de 1857,¹⁵² que consagraba mecanismos de división de poderes, algunos

¹⁴⁹ Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, en *Revista Peruana de Derecho Público* (Perú), número 12, 2006, pp. 13-45. La cita proviene de la p. 35.

¹⁵⁰ *Op. cit.*,

¹⁵¹ *Op. cit.*, p. 27.

¹⁵² El tema de la diversidad de corrientes políticas y de sus consecuentes proyectos de nación en el convulso siglo diecinueve mexicano ha sido abordado ya desde diversos ámbitos de las ciencias sociales y las humanidades. Por mencionar algunas, cfr. Rivera Castro, Faviola, “El proyecto de secularización y el legado del liberalismo en México”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*

derechos humanos (o “libertades”) y la igualdad formal ante la ley de por lo menos la mitad de la población –no es sino hasta 1974 que se reconoce dentro del texto constitucional la igualdad entre el hombre y la mujer–.¹⁵³

La Constitución promulgada en el México de 1857 contemplaba una forma de gobierno republicana y democrática dentro de su artículo 40¹⁵⁴ –cuyo texto se conservó casi idéntico hasta la Constitución actual–, con un Poder Legislativo unicameral dotado de bastantes atribuciones, en contraposición a un titular del Ejecutivo con facultades más limitadas (pese a las exigencias del entonces presidente I. Comonfort).¹⁵⁵

De acuerdo con E. Rabasa, este hecho, junto con la realidad social y política del México de aquel entonces determinó que, en la práctica, pocos años después de su entrada en vigor comenzara a crecer la brecha entre el texto constitucional vigente y las prácticas políticas reales.¹⁵⁶ Esto es, después de la Guerra de Reforma y la consecuente victoria del bando liberal, la Constitución de 1857 era más una bandera de lucha que la norma suprema del orden jurídico mexicano: “su prestigio era inmenso; pero no se había aplicado todavía. Se le amaba como símbolo; pero como ley era desconocida por todos.”¹⁵⁷

(México), número 32, diciembre 2008; Rivera Castro, F., “Laicidad y pluralismo”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* (México) número 33, octubre 2010; Cruz Barney, Óscar, *Historia del Derecho en México*, Oxford University Press, México, 2004, 2ª edición; “Leyes fundamentales de MÉXICO 1808 - 1997 Dirección y efemérides de Felipe Tena Ramírez. Vigésima edición actualizada”. Disponible en: http://www.agn.gob.mx/constitucion1857/pdf/1_1857_595_606.pdf (consulta: 11 de marzo de 2013).

¹⁵³ “Decreto que reforma y adiciona los artículos 4o, 5o, 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la Igualdad Jurídica de la Mujer”, *Diario Oficial de la Federación*, martes 31 de diciembre de 1974. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_079_31dic74_ima.pdf (consulta: 11 de marzo de 2013).

¹⁵⁴ IJ UNAM, *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. Disponible en: www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf (consulta: 11 de marzo de 2013).

¹⁵⁵ Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, LVII Legislatura H. Cámara de Diputados, México, 1999. Véase en particular la p. 70 y ss.

¹⁵⁶ “Entre el absurdo de suponer que basta una Constitución para hacer un pueblo, y el extremo de afirmar que la influencia de las leyes es nula para organizarlo, hay un medio que es el justo: la ley es uno de los elementos que contribuyen poderosamente no sólo a la organización, sino al mejoramiento de las sociedades, con tal de que se funde en las condiciones del estado social y en vez de contrariarlas las utilice y casi las obedezca.” Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 49.

¹⁵⁷ *Op. cit.*, p. 22.

De ese modo, los titulares del Ejecutivo federal que gobernaron durante el periodo de vigencia de esta constitución (1857-1917) realmente no guiaron su actuación por los principios establecidos en esta norma, sino más bien por las condiciones políticas y sociales de la época. Ya señalaba J. Carpizo –respecto de las principales influencias de los textos constitucionales de esta época– que “no puede desconocerse que, en las corrientes conservadoras latinoamericanas de entonces [principios del siglo XIX], está presente, con diversos matices, la influencia del absolutismo español, incluso en el pensamiento de Simón Bolívar, quien fue un gran libertador, un gran visionario, pero no un gran demócrata.” Emilio Rabasa, en una especie de análisis de corte político, sostenía que, dadas las condiciones de (in)governabilidad del país en ese entonces, “juzgar los detalles de la ley como base de gobierno, habría sido una puerilidad en momentos en que era imposible organizar y se necesitaba destruir.”¹⁵⁸

Décadas después, con el cese de las hostilidades civiles englobadas bajo el nombre de “Revolución Mexicana” y la promulgación del texto constitucional actual a principios de 1917, es posible apreciar una especie de “hermetismo” en los ámbitos político y legal respecto de las influencias ideológicas que acabarían siendo recogidas en ese texto.

Como bien hizo notar en su momento el Dr. Carpizo, el constitucionalismo latinoamericano (y por extensión, el mexicano)

tuvo, en sus albores, primordialmente cuatro influencias en la configuración de las instituciones; la norteamericana; la española liberal proveniente de la Constitución de Cádiz; el pensamiento francés, en forma principal, las ideas de Rousseau, Montesquieu y Sieyès, y la de los códigos fundamentales de 1791, 1793 y 1795; e indirectamente la inglesa en las obras de Locke, Blackstone y otros; en algunos documentos de la época se afirma que los constituyentes tuvieron como guía a la constitución inglesa.¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Op. cit.*, p. 75.

¹⁵⁹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 24.

En contraste, el documento emanado de la Convención de Aguascalientes de 1916-1917 fue concebido más bien como una suerte de “plasmación del ideal político a partir del cual se había llevado a cabo la revolución de 1910”¹⁶⁰, donde el grueso de los participantes en su redacción final, de acuerdo con José Ramón Cossío, la concebían como un documento guía cuyos contenidos (i. e., las demandas sociales emanadas del movimiento armado), eventualmente, terminarían convirtiéndose en hechos reales. Es en este sentido en el cual –siguiendo al citado autor– “cabe señalar que la propia Constitución contenía, en buena medida, las determinaciones normativas necesarias para ejecutar tal proyecto político una vez que el mismo se había hecho norma jurídica constitucional”.¹⁶¹

El objetivo del trabajo de Cossío Díaz que retomo en esta sección es muy específico: analizar la concepción que se tenía de la Carta Magna mexicana desde su promulgación y entrada en vigor y hasta 1997, año en el cual él sitúa el comienzo del cambio (de paradigma) constitucional en México, noción que a mi parecer conforma una parte consustancial del estudio de la transición jurídica en nuestro país. Este autor señala la existencia de “condicionantes que propiciaban ciertos patrones de regularidad en la producción e interpretación de las normas jurídicas, y que esos patrones provenían, en buena medida, de la representación que se tenía de la Constitución”.¹⁶² A su vez, el mismo autor considera que estos patrones pueden ser apreciados a través de tres factores, principalmente: la existencia de un partido estatal único, que gozaba de hegemonía *política*, de manera tal que por esta vía dominaba y centralizaba a su vez a) la forma de producción de las normas jurídicas y b) la forma en la cual éstas eran interpretadas por los poderes encargados de su aplicación, así como c) la existencia de un “monopolio” de la enseñanza-aprendizaje del Derecho a través de

¹⁶⁰ Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, Fontamara, México, 1998. p. 31.

¹⁶¹ *Op. cit.*, p. 29.

¹⁶² *Op. cit.*, p. 37.

la Facultad homónima de la Universidad Nacional Autónoma de México.¹⁶³ De tal suerte,

El derecho público predominante era visto como la individualización de un texto constitucional que en tanto resultaba del mismo movimiento social que daba origen al régimen, se ejecutaba con cada actuación del régimen y al actualizarse mantenía viva la revolución, fundamento legitimante de la dominación priísta. Dejar actuar a un régimen que fundaba sus actos en la Constitución, era dar paso a la revolución permanente, aquella que estaba siendo conducida por el PRI.¹⁶⁴

Como revisamos brevemente en el apartado relativo al recuento de la transición a la democracia en México del capítulo anterior, fue precisamente esta noción de *legitimidad revolucionaria* la que permitió cimentar y consolidar el sistema de partido hegemónico que gobernó el país durante 70 años. Sin embargo, diversas circunstancias de carácter económico y sociopolítico (*Vid. cap. II, § III*) la cuestionaron y erosionaron paulatinamente, donde muchas de éstas pueden ser consideradas como parte de un fenómeno de desigualdad (en la ley, en lo económico, en lo político).

Empero, el factor de deslegitimación no fue el detonador más importante ni definitivo de la transición jurídica. Dada el *estado* de uno de los actores fundamentales dentro de los regímenes democráticos, esto es, el de las y los ciudadanos y la capacidad de organización, movilización que puedan ejercer individual o como organizaciones de la sociedad civil (OSC), era casi impensable que las acciones necesarias para ello procedieran enteramente de factores internos.

Como podremos apreciar en la siguiente sección, los movimientos de globalización –y, en particular, aquéllos relacionados con los derechos humanos– constituyeron el detonante definitivo de la radical transformación que el OJ mexicano sufrió en el periodo de estudio.

¹⁶³ *Op. cit.*, pp. 38-40.

¹⁶⁴ *Op. cit.*, p. 41. Esta idea se encuentra mejor explicada y desarrollada en forma de premisas en el apartado B) *La representación de Constitución de los juristas mexicanos* (pp. 45-48), de la misma obra.

II. Los derechos humanos como eje conductor de la transición jurídica en México.

Hoy en día, el marco constitucional normativo mexicano ha cambiado de manera radical respecto del existente al momento de entrar en vigor la Constitución. En la medida en que estas modificaciones se encuentran relacionadas –directamente o no– con el tema de los derechos humanos, considero que pueden ser considerados como el eje que articula al resto del ordenamiento jurídico mexicano, si bien su reconocimiento e implementación no fue la causa principal detrás de la transición política.

Más aún, los derechos humanos constituyen ahora “una parte significativa de la construcción de la legitimidad de un Estado [...] un elemento legitimador de las relaciones políticas y sociales, tanto desde el punto de vista “interno” como del “externo””,¹⁶⁵ otra razón por la cual este factor no puede dejarse de lado al momento de analizar el OJ de un Estado en particular –visto el papel que la *legalidad* puede jugar como factor de legitimación–.¹⁶⁶

El proceso de adopción del paradigma de los derechos humanos es complejo y disperso, toda vez que nunca ha tenido en realidad una lógica clara ni ha sido igual en los ámbitos legal, político y social; mucho menos ha existido una voluntad política firme y constante al respecto. La tesis que defenderé respecto de la adopción de este paradigma en el ámbito legal federal en México –con especial énfasis en el nivel constitucional– es que este proceso acaeció en buena medida gracias a las presiones internacionales que secundaron la actuación de movimientos organizados de la sociedad civil. Lo que me interesa reafirmar es que

¹⁶⁵ López Ayllón, Sergio, ““Globalización” y transición del Estado nacional”, en González, Ma. del Refugio y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, IJ UNAM, México, 2000, pp. 301-342. La cita proviene de la p. 316.

¹⁶⁶ Sobre el tema de la legitimidad del poder político, *cf.* el capítulo III. Los tipos de dominación, en Weber, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, FCE, México, 2ª edición, 2008.

hay una clara correlación entre la apertura al exterior del sistema jurídico mexicano y el reconocimiento pleno de los derechos humanos de las y los mexicanos, donde el segundo es resultado directo de la primera.

Empero, si bien nuestro país ha sufrido un cambio legal e institucional real para incluir como parte fundamental el sistema de los derechos humanos, este cambio no ha sido suficiente para que este concepto tome carta de naturalización a nivel político y a nivel sociocultural. Entre los factores a los que considero que puede atribuirse esta situación se encuentran la educación de los abogados, la conceptualización de los derechos humanos como "normas programáticas" y el desconocimiento de cuáles son y qué alcances (y límites) tienen los derechos humanos por parte de la sociedad en general.¹⁶⁷

El trasfondo de la transición jurídica en México

La Constitución de 1917 era, en sus inicios, la norma jurídica suprema de un sistema jurídico cerrado y poco propenso a las influencias del exterior. En este sentido, me parece que esto puede ser explicado como una variación del fenómeno (estrictamente político) que Soledad Loaeza describe de la siguiente manera:

[I]a creencia de que México había encontrado una fórmula política propia, efectiva, si bien peculiar, se tradujo en una política "proteccionista" de frente a posibles influencias externas o "modelos extranjeros". Esta actitud también inspiró la política exterior de México durante las décadas de crecimiento económico y explica parcialmente la tradicional insistencia del gobierno mexicano en la

¹⁶⁷ Lo anterior, de acuerdo a los resultados de las dos ediciones de la *Encuesta de cultura constitucional* (2003 y 2011), elaborada por el Instituto Federal Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Dentro de los aspectos relevantes para el presente trabajo, el contenido del texto constitucional es muy bajo mientras que la percepción del respeto a los derechos humanos en el país es baja o negativa. Los resultados de ambos ejercicios se encuentran disponibles en:

www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/metodolog%C3%ADa.htm

autodeterminación y en la renuencia de unirse a otros países en la diplomacia multilateral.¹⁶⁸

Por su parte, Cossío Díaz, dentro del estudio sobre la concepción de la Constitución mexicana durante el periodo de gobierno del partido hegemónico en México, apunta a su vez hacia una dirección similar en el ámbito jurídico:

...por ser el producto de una evolución (1810-1910) y de una revolución (190-1916) propias, la esencia de la Constitución de 1917 era tan nacional, tan peculiar, que su comprensión sólo podía hacerse desde la mexicanidad (*sic*), lo cual descalificaba de entrada a los estudios “extranjerizantes” que sobre ella quisieran realizarse.

[...]

si la Constitución era el producto de una revolución, es decir, de un movimiento armado que había luchado y había triunfado, la Constitución contenía las “decisiones políticas fundamentales” de ese movimiento, de manera tal que podía ser comprendida sólo a partir de tales decisiones.¹⁶⁹

Esta fue la actitud predominante en las élites de la política mexicana hasta principios de la década de 1980, cuando las llamadas “crisis de la deuda” orillaron al país a la recepción de ayuda e intervención financiera del exterior. La misma autora señala que éste es el motivo que agotó “la tolerancia [de las democracias occidentales] hacia un punto de agotamiento porque los gobiernos y los inversores en Europa y Estados Unidos, así como las organizaciones financieras internacionales fueron, entonces, forzadas a reconocer los costos económicos de los regímenes no democráticos que eran dominados por élites políticas corruptas que no rendían cuentas a la ciudadanía.”¹⁷⁰

En el mismo sentido, señala Loaeza, “el auge de la causa de los derechos humanos en los ochentas se convirtió en instrumental en la batalla de la administración [del presidente norteamericano] Reagan en contra del comunismo y de la Unión Soviética. [...] E[s] en este contexto [que] **los regímenes autoritarios se convirtieron en un aliado engorroso para los gobiernos occidentales.**”¹⁷¹

¹⁶⁸ Loaeza, Soledad, “Contexts of Mexican policy”, en *Voices of Mexico*, no. 31 abril-junio 1995. pp. 6-9. La cita proviene de la p. 7. Todas las citas de este texto son de traducción propia.

¹⁶⁹ Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, op. cit., p. 47.

¹⁷⁰ Op. cit., p. 7.

¹⁷¹ *Ibid.* Traducción y énfasis propios.

Ya a partir del sexenio de Miguel de la Madrid –que coincidió con el momento álgido de la crisis de la deuda– era evidente que “el sistema político mexicano quedó bajo escrutinio cercano de los inversionistas internacionales, los medios de comunicación, el Congreso de los EU y las autoridades de Washington”, a la vez que surgieron voces favorables a la modificación del escenario político mexicano en el sentido de su apertura paulatina a la oposición.¹⁷²

En el siguiente periodo presidencial (de C. Salinas de Gortari) existieron otros retos más relacionado con la imagen que un presidente “modernizador” podría tener a finales del siglo XX que de intervención y presiones directas que su antecesor sufrió. Por un lado, estaba la “nueva relación de México con el mundo exterior” y, por el otro “los nuevos estándares de aceptabilidad política”.¹⁷³ Su faceta “modernizadora” se quedó en el sector económico del país (con la negociación y firma del TLCAN) pero, por lo que respecta al ámbito de la política interna, “su liderazgo tendió a ser reactivo y dominado por una perspectiva cortoplacista”.¹⁷⁴ Es por ello que, según S. Loeza,

...el [sexenio] de Ernesto Zedillo hizo historia como la etapa que proveyó la estocada final, facilitando la transformación de las prácticas políticas del país. Las elecciones de 1997 crearon el primer escenario político; el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Como resultado, comenzó una nueva era política, una en la cual el presidente ya no poseía todo el poder.¹⁷⁵

Sin embargo, es posible apreciar –hasta la fecha– que el desarrollo (económico) y la modernidad (jurídica, en el sentido de *imperio de la ley*) no ha llegado a todas y todos los habitantes de México. Ya desde la época de la transición económica, encontramos la existencia de sectores sociales que expresaban una fuerte oposición a los cambios en el sistema de producción y redistribución de la riqueza –quienes, posteriormente, quedaron excluidos de la

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Op. cit.*, p. 8.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ P. Pérez Herrero, *op. cit.*, p. 291. Traducción propia.

nueva forma de organización—. En este sentido, considero que la interpretación que S. Loaeza hace del caso del movimiento zapatista es emblemático: más que un “rechazo de la modernidad”,

...este movimiento también puede ser entendido como la reacción extrema de aquellos que fueron dejados de lado en el proceso de modernización, aquellos que se sintieron marginalizados de la prosperidad y bienestar idealmente asociados con el cambio social.”¹⁷⁶

He aquí el propósito de retomar la noción de derechos humanos como eje conductor de la transición política en nuestro país. En tanto *fenómeno* que trasciende al mundo jurídico, es un concepto tal que goza de tal *legitimidad* que permite la visibilización y el empoderamiento de grupos vulnerables o marginados socialmente. Sirve para traducir sus demandas e intentar su consecución. Permite, entonces, llevar a la esfera pública asuntos de inequidad o desigualdad que anteriormente se resolvían (infructuosamente) en privado.¹⁷⁷ En pocas palabras: permite *incluir* efectivamente *dentro* del Estado a grupos que socialmente no lo están. En un segundo momento (y como ya se mencionaba en párrafos anteriores), constituyen una fuente importante de legitimación –quizás la única– del Estado y de su actuación, tanto frente a sus ciudadanos como frente al resto de los actores del concierto internacional.¹⁷⁸ De ahí la importancia de revisar el proceso a través del cual quedaron incorporados al OJ mexicano.

III. El discurso de los derechos humanos en el contexto político mexicano.

El tema de los derechos humanos no formó parte de la agenda política mexicana sino hasta principios de la última década del siglo XX.

¹⁷⁶ S. Loaeza, *op. cit.*, p. 9. Traducción propia.

¹⁷⁷ Al sostener esto, soy perfectamente consciente de que no todo discurso o demanda social (colectiva) pueda (y deba) ser canalizada en una demanda de derechos humanos. Considero que los casos paradigmáticos de esta situación serían aquellos movimientos que se distinguen por utilizar la violencia o la intolerancia para alcanzar sus fines.

¹⁷⁸ *Vid.* López Ayllón, Sergio, ““Globalización” y transición del Estado nacional”, *op. cit.*

De acuerdo con Ana Covarrubias y Natalia Saltalamacchia, no ayudó el que “el régimen de partido hegemónico, aunque formalmente democrático, se fincó en el uso endémico y extenso de prácticas autoritarias que no resistían la prueba del escrutinio internacional en materia de derechos fundamentales –en especial los civiles y políticos–.¹⁷⁹ Por el mismo motivo, tampoco interesaba al gobierno que los ciudadanos tuvieran acceso a foros de denuncia o a tribunales internacionales en materia de derechos fundamentales.”¹⁸⁰

En plena concordancia con esto “la formulación y conducción de la política exterior era un proceso cerrado y centralizado. Durante toda esta etapa [1945-1994] el Presidente y la Secretaría de Relaciones Exteriores mantuvieron el monopolio de la política exterior (e incluso de las relaciones internacionales del país), con la participación de muy pocos actores e intereses”.¹⁸¹ Uno de los factores que las señaladas autoras indican como causa de ello fue que “en el contexto de la Guerra Fría se temió que las grandes potencias utilizaran los mecanismos internacionales de derechos humanos como excusa para la injerencia ilegítima en asuntos internos de otros países.”¹⁸²

¹⁷⁹Covarrubias Velasco, Ana y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en Covarrubias Velasco, Ana y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2011. pp. 161-210. La cita proviene de la p. 164.

Cabe señalar el particular interés en este tipo de derechos, que son tomados por las autoras en comento como una suerte de “derechos tipo” o “derechos-barómetro” de la evolución de la postura del gobierno mexicano en materia de derechos humanos a nivel de política exterior, puesto que consideran que el mayor grado de “apertura” se ha dado en este tipo de derechos.

¹⁸⁰Covarrubias Velasco, Ana y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, *op. cit.*, p. 165. Más aún, como se señala en este mismo texto páginas más adelante, el propio gobierno mexicano cabildeó para restringir las facultades que el anteproyecto original contemplaba para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en 1969, fue el único país que votó en contra del Protocolo de Washington sobre Reformas a la Carta de la OEA, en 1993 y se opuso a la iniciativa de creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos un año más tarde. *Vid.* las pp. 171-173.

¹⁸¹Covarrubias Velasco, Ana y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, *op. cit.*, p. 166.

¹⁸²*Op. cit.*, p. 164.

Las únicas excepciones a esta política –esto es, donde se fijó una posición frente a situaciones específicas en otros países debido a que “los costos asociados serían potencialmente mayores” – fueron, de acuerdo con Covarrubias y Saltalamacchia, los casos de

...los regímenes dictatoriales de Augusto Pinochet en Chile, Francisco Franco en España y los Somoza en Nicaragua. No es casual que todas ellas fueran en la década de los setenta, años de turbulencia política en el país y en los cuales el régimen de partido hegemónico comenzó a sufrir fuertes problemas de legitimidad en lo que se conoce como “un uso de la política exterior para consumo interno” [...] **es evidente que la política exterior de México en esta materia fue totalmente selectiva y sólo se aplicó dicho criterio en casos en los que la élite gubernamental percibió que el tema de los derechos humanos reforzaba algún otro objetivo de política interna o exterior previamente definido.**¹⁸³

En contraste, durante este mismo periodo y a nivel interno –dentro de lo que se podría considerar generosamente como “sociedad civil”– inclusive el mismo discurso de derechos humanos o los instrumentos y pactos que comenzaron a promulgarse a nivel internacional para su promoción o defensa eran casi desconocidos.¹⁸⁴

Una de las ventajas de recurrir a un texto escrito desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales es el enfoque eminentemente comparativo que se emplea al momento de abordar el caso de estudio. De hecho, a lo largo de los otros cinco casos presentados en la compilación, es posible constatar que el movimiento de derechos humanos en nuestro país empezó “relativamente tarde”, hacia la segunda mitad de la década de los ochenta, justo cuando

...aparecieron las primeras OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) interesadas en la promoción de los derechos humanos. Mediante sus labores de educación y difusión del paradigma de los derechos humanos poco a poco se empezó a generar en el país un contexto político y social de exigencia frente al gobierno por las fallas en este campo. **Los abusos endémicos en el sistema de justicia y en la actuación de las fuerzas del orden comenzaron a ser identificados como violaciones a los derechos humanos.** También los abusos cometidos en el orden

¹⁸³ *Op. cit.*, pp. 174-176. Énfasis añadido.

¹⁸⁴ *Op. cit.*, p. 165.

electoral –inequidad en la competencia, fraudes, etcétera– se denunciaron como violaciones a los derechos políticos de los mexicanos.¹⁸⁵

Ya para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), este tema estaba presente de manera constante en la agenda pública nacional y empezaba a cobrar visibilidad en el internacional.¹⁸⁶ Es entonces cuando “[d]e manera bastante inesperada, el presidente dio un paso que, visto en retrospectiva, resultó decisivo para la generación de una cultura de los derechos humanos en México: en junio de 1990 creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), inspirada en la figura del defensor del pueblo u *ombudsman*.”¹⁸⁷ Poco después, este modelo comenzó a replicarse al interior de las entidades federativas, si bien las nuevas comisiones de derechos humanos encontraron mucha resistencia por parte de las autoridades en lo concerniente al respeto cotidiano de los derechos humanos durante su actuación. Quizás lo más relevante en este sentido sea el fenómeno de difusión y “familiarización” del grueso de la sociedad mexicana con este discurso, de manera tal que “pasó a ser de uso corriente entre los partidos y los actores políticos nacionales”.¹⁸⁸

Para el siguiente periodo presidencial –cuyos comienzos se vieron marcados por coyunturas económicas y sociopolíticas muy difíciles, donde la estabilidad del país a los ojos de la comunidad internacional se vio seriamente cuestionada–, se dan dos acciones que reafirman la suscripción –al menos, formal– respecto del paradigma de los derechos humanos de nuestro país: la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para realizar observaciones *in situ*¹⁸⁹, en 1996, y el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un par de años después.

¹⁸⁵ *Op. cit.*, p. 176. Énfasis añadido.

¹⁸⁶ En particular, este fenómeno se dio a raíz de la publicación de informes elaborados por OSC reconocidas, como Amnistía Internacional (1986) y Human Rights Watch (1990). Covarrubias Velasco, Ana y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, *op. cit.*, pp. 177-178.

¹⁸⁷ *Op. cit.*, p. 178.

¹⁸⁸ *Op. cit.*, p. 179.

¹⁸⁹ *Op. cit.*, p. 181.

Gracias al movimiento zapatista (enero de 1994) y a las simpatías que despertó a nivel nacional e internacional –en particular, del “movimiento transnacional de derechos humanos” que conformó redes transnacionales con las OSC mexicanas– se interpeló “al gobierno de México respecto a la situación en el sureste del país e intentaron movilizar presiones políticas desde fuera. [Estas organizaciones t]ambién recurrieron con mayor frecuencia al litigio internacional, especialmente ante la CIDH, donde el número de casos de peticionarios mexicanos comenzó a crecer.”¹⁹⁰

Es decir, durante el gobierno de E. Zedillo, comenzó una lenta apertura del régimen en materia de democracia y derechos humanos, caracterizada eminentemente por “una disposición más favorable hacia actores internacionales intergubernamentales. Las llamadas entonces organizaciones no gubernamentales (ONG) no fueron consideradas en general como interlocutores válidos, se cuestionó frecuentemente su buena fe y su crítica fue aceptada parcialmente o rechazada.”¹⁹¹ En retrospectiva, estas señales demostraron la dificultad del régimen de partido único “para adaptarse a este nuevo fenómeno transnacional, potenciado por la globalización”, donde se proponía incluso la supervisión y restricción de las ONG de derechos humanos extranjeras “argumentando la defensa de la soberanía nacional y, en algunas ocasiones, razones de seguridad nacional”.¹⁹²

Estos cambios a nivel interno se vieron reflejados de manera consistente en materia de política exterior, si bien cabe señalar que el cambio de postura “fue gradual, difícil y pareció estar orientado por reacciones defensivas más que por un diseño claro e intencional”¹⁹³ de los encargados de la toma de decisiones. Hasta

¹⁹⁰ *Op. cit.*, pp. 180-181.

¹⁹¹ *Op. cit.*, p. 182.

¹⁹² *Op. cit.*, p. 184.

¹⁹³ Covarrubias Velasco, Ana y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, *op. cit.*, p. 178. Las citadas autoras, por su parte, señalan tres grandes etapas en esta evolución en la postura del Estado mexicano en materia de conformación de política exterior que, si bien no coinciden directamente

bien entrada la década de los ochenta, “México sostuvo una posición ambigua ante la agenda internacional de los derechos humanos: de respaldo y hasta de exaltación en el discurso pero en la práctica recelosa e incluso obstruccionista ante el ulterior desarrollo del régimen”.¹⁹⁴

Otro dato no menor –quizás atribuible directamente al fenómeno de la globalización– es el de la influencia directa de actores del exterior (gubernamentales o no) en la adopción del paradigma de los derechos humanos en nuestro país. Como podemos apreciar en la reconstrucción ofrecida por Covarrubias y Saltalamacchia respecto del proceso de adopción del paradigma de los derechos humanos en México, fue precisamente la intervención de dos tipos de actores extranjeros, por una parte, los gobiernos y organismos internacionales y por el otro, las OSC dedicadas a este tema, quienes hicieron posible la apertura del régimen allanaron el camino para realizar los cambios legales –pero no sólo– necesarios para la aceptación de este paradigma.

De acuerdo con las citadas autoras, es interesante el que a partir de la culminación de la transición democrática y el cambio de partido en el poder (2000), la Cancillería mexicana comenzó a desarrollar una verdadera política exterior –caracterizada por las cualidades de intención, agenda y sistematicidad–¹⁹⁵ en materia de derechos humanos. Esto es, la adopción de los derechos humanos como una de las prioridades dentro de la agenda de política exterior puede ser interpretada como un claro movimiento de la teoría (liberal) del *lock in* o anclaje internacional, desarrollada por Andrew Moravcsik, que:

con las etapas propias de la transición jurídica en estudio, pueden servir de referencias para éste, toda vez que varios de los cambios analizados en su estudio incidieron directa o indirectamente en el OJ interno. Éstas son:

1945-1994: el multilateralismo tradicional en materia de derechos humanos

1994-2000: los años de transición

2006-2006: el desarrollo de una política exterior de derechos humanos

¹⁹⁴ *Op. cit.*, p. 164.

¹⁹⁵ *Op. cit.*, p. 188.

[S]ostiene que la voluntad de un país de adquirir compromisos sustantivos con el régimen internacional de derechos humanos es el resultado de cálculos políticos internos. En particular, del deseo de los gobernantes en turno de restringir en el futuro el margen de discrecionalidad en la acción gubernamental y, por ende, reducir la incertidumbre política a través de delegar autoridad en esta materia a instancias internacionales. [...] Por este motivo [-señalan las autoras-] se puede esperar que las democracias jóvenes y potencialmente inestables sean aquellas que den un respaldo más vigoroso a los organismos y tratados de derechos humanos vinculantes. La esperanza es que los compromisos internacionales funcionen como un reaseguro para mantener y profundizar la cultura de los derechos humanos en el país en cuestión.¹⁹⁶

Reforma constitucional en materia de derechos humanos

Fue en 1992 que la existencia de la CNDH fue elevada a rango constitucional y se mandató la creación de comisiones locales en todos los estados de la República. Éste podría ser el acto con el cual comenzó el proceso de institucionalización de la agenda de los derechos humanos por parte del Estado mexicano, el cual, de acuerdo con Covarrubias y Saltalamacchia, “tuvo al menos dos efectos positivos: legitimó este tema en la escena nacional y abrió nuevas avenidas de presión e interlocución para los actores sociales involucrados.”¹⁹⁷

Este proceso comenzó a consolidarse con la paulatina ampliación del catálogo de los derechos fundamentales y sus garantías (el reconocimiento del derecho de acceso a la información gubernamental en 2002, la constitucionalización del principio del “interés superior del niño” en 2010, o la protección de los datos personales, en 2010, por ejemplo), por un lado, y por el otro, con el reconocimiento de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Penal Internacional.¹⁹⁸

Sin embargo, la prueba definitiva de que la noción de derechos humanos tomó “carta de naturalización” dentro del OJ mexicano –al menos formalmente–

¹⁹⁶ *Op. cit.*, p. 200.

¹⁹⁷ *Op. cit.*, p. 178.

¹⁹⁸ *Cfr.* Carpizo, Jorge, “La reforma del Estado en 2007 y 2008”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 19, julio-diciembre de 2008, pp. 371-399. *Vid.* pp. 376-377.

fue la entrada en vigor de la reforma constitucional en la materia, que tuvo como objetivo la conclusión de esta institucionalización. El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto donde se reformaban 13 artículos constitucionales de contenidos relativos a este tema. En su conjunto, las modificaciones y adiciones a la Constitución suponen un cambio radical en la forma de concebir, interpretar y aplicar los derechos humanos en México.¹⁹⁹

El caso paradigmático es el artículo 1º constitucional, que “reconoce” a los “derechos humanos” en vez de “otorgar garantías individuales”, además de recoger la figura de la “interpretación conforme” y la necesidad de interpretar las normas mexicanas utilizando el principio de interpretación *pro persona*.

Más aún, se señala, en el párrafo tercero, la obligación del Estado mexicano de “promover, respetar, proteger y garantizar” los derechos humanos, incluidos aquellos contemplados en los tratados internacionales de los que México sea parte. Para ello, las autoridades mexicanas deberán cumplir sus obligaciones a la luz de los principios de “universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad” de los derechos humanos. Y, en caso de violaciones de derechos humanos, el Estado mexicano las deberá “prevenir, investigar, sancionar y reparar”.

Tan sólo con la lectura de ese primer artículo es posible afirmar que, hacia mediados del año 2011, en México se produjo un cambio casi completo del texto constitucional (y por ende, se completó la **transición jurídica** en sentido estricto). Se transitó, pues, de un Estado rígido y autocrático, emanado de una larga y costosa lucha revolucionaria, a uno de carácter moderno, constitucional y democrático, donde los derechos humanos se erigieron en verdaderos límites al

¹⁹⁹ Al respecto, buena parte de las implicaciones de esta reforma pueden encontrarse en los diversos capítulos del libro coordinado por Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *La reforma constitucional de Derechos Humanos. Un nuevo paradigma*, México, Porrúa, 2012. Por lo que respecta a los cambios en la redacción del texto constitucional, *cfr.* Correa, Nancy, Rodríguez, Pamela y Vergara, Dayra, “Cuadro comparativo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, que aparece como anexo de la citada obra. Disponible, también, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/15.pdf> (consulta: 1o de febrero de 2013).

poder político y se configuraron en uno de los pilares de legitimidad del sistema. En resumen, “[l]a Ley, originalmente fundada en un acto violento, ha generado con el paso del tiempo en consenso”.²⁰⁰ Prosigue Sergio López Ayllón:

Desde el punto de vista forma, la Constitución mexicana es rígida, pues existen órganos y procedimientos especiales para reformarla, similares a los establecidos en la Constitución de Estados Unidos. Esta última Constitución ha sido reformada formalmente sólo unas pocas veces. En México, la Constitución ha sido reformada ininterrumpidamente. **La Constitución es la misma y otra.**²⁰¹

Las subsecuentes modificaciones al texto constitucional en este mismo decreto no hacen más que reafirmar este cambio: se establece la obligatoriedad de incluir a los derechos humanos en la educación impartida por el Estado (a. 3º), en la organización y funcionamiento del sistema penitenciario (a. 15) y en la conducción de la política exterior del país (a. 89, fr. X). También se reguló la figura de la suspensión de derechos y se introduce la de “restricción” de los mismos (a. 29), mientras que se prohibió la expulsión de extranjeros sin celebración de juicio previo (a. 33) y la suscripción de ulteriores tratados internacionales que contravengan al contenido en materia de derechos humanos establecidos en la Constitución y tratados internacionales previamente suscritos (a. 15).

Con base en lo desarrollado en esta sección y en la inmediata anterior, es posible apreciar que la defensa institucionalizada de los derechos humanos en México, hoy día, ya no se encuentra monopolizada en las comisiones de derechos humanos. En el mismo terreno de los agentes estatales involucrados directamente en el respeto de los derechos humanos es posible distinguir, a partir de 1994, la reestructuración y el fortalecimiento de un actor de especial relevancia tanto en este tema como para la defensa de las características del régimen democrático-constitucional:²⁰² el Poder Judicial.

²⁰⁰ López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, UNAM, México, 1997, p. 258.

²⁰¹ *Op. cit.*, p. 258. Énfasis añadido.

²⁰² Un estudio más detallado de las características de esta régimen, con especial énfasis en las tensiones entre la jurisdicción constitucional y Poder Legislativo se encuentra en: Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, México, FCE, 2006.

Capítulo IV. La confirmación de la transición jurídica: cambios estratégicos.

I. Las reformas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la institución del juicio de amparo.

Ya desde la última década del siglo pasado se ha estudiado la relación existente entre la actuación del Poder Judicial y la defensa de los derechos humanos, y entre el primero y los procesos de consolidación democrática, con especial énfasis en su independencia y capacidad de actuación. De acuerdo con L. Pásara, el peso del Poder Judicial de un país como un actor capaz de impulsar (o imposibilitar) cambios en estos dos ámbitos radica en que

El resultado del trabajo judicial constituye un aspecto clave del proceso democrático. La razón de tal crucialidad estriba en que a través de las decisiones judiciales –sea que se refieran a conflictos entre particulares, sea que resuelvan pleitos en los cuales el Estado es parte– que los derechos y las obligaciones formalmente prescritos en la ley son efectiva y concretamente reconocidos y sancionados.²⁰³

En el caso particular de América Latina, Pásara señala que durante buena parte del siglo pasado,

...los órganos judiciales han desempeñado, en términos generales, un papel poco relevante para el funcionamiento democrático. [...] Durante los regímenes autoritarios, los jueces dejaron de sancionar de acuerdo a la ley violaciones sistemáticas de los derechos humanos [...] Durante los regímenes democráticamente elegidos, los jueces tendieron a representar a uno de los baluartes del conservadurismo social, salvo que presiones económicas o políticas indujeran una decisión judicial de signo distinto.²⁰⁴

²⁰³ Pásara, Luis, “Justicia y ciudadanía realmente existentes”, en *Política y gobierno* (México), número 2, volumen IX, segundo semestre de 2002, pp. 361-402. La cita proviene de la p. 361. Al respecto, Dieter Nohlen señala “que, en principio, su función no es no debe ser de forma directa la consolidación de la democracia por la simple razón que ya hemos dado a entender: tan exigente objetivo depende de tantos otros factores mucho más importantes de modo que los tribunales constitucionales, en caso de peligros de derrumbe inminente, son obviamente incapaces de contrarrestar o contener el proceso.” Cfr. Nohlen, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en *Revista Peruana de Derecho Público* (Lima), año 9, no. 17, julio-diciembre 2008. pp. 33-61. La cita proviene de la p. 42.

²⁰⁴ Pásara, Luis, *op. cit.* ,p. 362.

Es interesante hacer notar cómo es que uno de los factores más importantes para la modernización del Poder judicial en América Latina –en general, y en el caso mexicano en particular– fue la presión ejercida por las élites económicas y los organismos financieros internacionales a su vez interesadas en participar en la globalización económica, donde su principal exigencia, más que el respeto a los derechos humanos, era la de la efectiva aplicación del principio de legalidad y de la materialización del Estado de derecho, a razón de que

En la mayor parte de la región, el llamado poder judicial ha adoptado un perfil institucional más bien discreto. Incapaz de ejercer control legal efectivo sobre fuerzas políticas y económicas, el juez ha ocupado claramente un lugar bastante más reducido y menos importante de aquél que le aparece adjudicado en los textos constitucionales.²⁰⁵

Para el caso concreto de México, en la obra sobre la interpretación de la Constitución durante el régimen de partido hegemónico emanado de la Revolución (ya referida en párrafos anteriores), J. R. Cossío incluye también un interesante análisis sobre el papel que los aplicadores del Derecho (juristas) y el Derecho en general, tuvieron en este periodo. En primera instancia, la(s) interpretación(es) que se hacía(n) eran de carácter eminentemente político, más que jurídico, y tendían por sobre todas las cosas a legitimar las acciones del régimen en cuanto tales, acomodando las normas a los supuestos fácticos en una suerte de justificación autorreferencial. Este paradigma de interpretación constitucional, de acuerdo con este autor, “estaba construido para justificar y para buscar la homogeneidad de una sociedad que era vista desde el poder como coherentemente revolucionaria.”²⁰⁶

Con el transcurso del tiempo, se tornó tan evidente el recurso del régimen al aparato jurídico para fines de legitimación y la cercanía entre ambos, que el gremio jurídico en general gozara (o sufriera) de una cierta dosis de desconfianza social, visto que las soluciones ofrecidas eran de carácter acomodaticio y de

²⁰⁵ Pásara, Luis, *op. cit.*, p. 362.

²⁰⁶ Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario, op. cit.*, p. 100.

connivencia con el régimen. Ya para finales de la década de 1990 –cuando terminó de escribirse esta obra– nos encontramos con que “las interpretaciones de las normas que se tienen, no son de utilidad para enfrentar los problemas constitucionales que se presentan en esta época de cambio democrático. [...] el paradigma que hoy en día tenemos para el estudio de la Constitución es francamente poco útil.”²⁰⁷ Al respecto y como propuesta final de la obra, este autor se adelanta a visualizar la transición –en el ámbito jurídico– hacia un paradigma de carácter **normativo**, donde “los juristas tengan que comenzar a explorar las funciones de la Constitución y sus normas, los posibles sentidos de estas últimas, las relaciones de validez, etcétera”.²⁰⁸ Si bien desde una perspectiva más amplia –en tanto abarca al resto de los operadores jurídicos, a los actores encargados de la aplicación de las leyes y a la sociedad en su conjunto– Héctor Fix-Fierro y Sergio López Ayllón subrayan la necesidad de adoptar un sistema de Derecho *pleno*, en tanto independiente de la política, a partir del fortalecimiento del Estado de Derecho –argumento que desarrollaré y retomaré más adelante–.²⁰⁹

En un segundo artículo sobre “La Suprema Corte y la teoría constitucional”,²¹⁰ Cossío reseña las reformas al marco constitucional-legal que regulan al Poder Judicial Federal, así como la trascendencia que estos cambios tuvieron en su actuación. En concordancia con la teoría constitucional y de interpretación legal propuesta en su primera obra, Cossío señala que ya desde el Congreso Constituyente de 1916-1917 es posible apreciar una determinada concepción de la Constitución y del Derecho que marcaron decididamente al diseño del Poder Judicial y, en particular, de la Suprema Corte de Justicia. De esta manera –y reafirmando el diagnóstico de L. Pásara respecto al Poder Judicial en América Latina–, es posible apreciar elementos esencialmente liberales en la conformación de esta última, a saber:

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ Cfr. Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, en *Política y Gobierno* (México), vol. VIII, núm. 2, segundo semestre de 2001, pp. 347-393.

²¹⁰ Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, en *Política y gobierno* (México), número 1, volumen VIII, primer semestre de 2001, pp. 61-115.

Si analizamos en conjunto los debates acerca del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte, podemos decir que las ideas básicas giraban en torno a que el deber de esos órganos era garantizar la observancia de las garantías individuales mediante el juicio de amparo; a que el ejercicio de sus funciones era la mejor garantía en contra de la dictadura y del despotismo; a que el sistema federal sólo podría subsistir si ese Poder era fuerte; a que sus miembros debían ser personas honestas y de buena reputación; a que el Ejecutivo Federal debía mantenerse al margen de la designación de jueces y magistrados y a que los integrantes de la Corte (al menos de la originaria) debían pasar por un periodo de prueba.²¹¹

Sin embargo, al menos las dos primeras reformas al marco constitucional (1928 y 1934) que establece las facultades y regula las actuaciones del máximo tribunal, además de contar con una clara intención política, contravinieron completamente a este espíritu liberal de la división de poderes. Para empezar, ambas demuestran la influencia del titular del Ejecutivo en turno, toda vez que fueron éstos quienes eran al mismo tiempo los proponentes y los principales propulsores –en el primer caso, Álvaro Obregón carecía siquiera de facultades legales para hacerlo, toda vez que apenas era candidato a la Presidencia y fue aprobada durante las sesiones extraordinarias convocadas por el Congreso mediante una petición personal–.²¹²

La primera reforma fue publicada en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928 y establecía la facultad del Ejecutivo de nombrar libremente a los ministros, calificar sus renunciaciones o cubrir sus faltas (licencias), si bien con ratificación del Senado. Esta reforma estaba basada en una cierta idea de “democracia”, donde se le atribuían al Ejecutivo mayores facultades, como el poder “pedir directamente ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los ministros de la Suprema Corte y de los magistrados y jueces federales y del Distrito y territorios federales, y que correspondía a la de Senadores la declaración de responsabilidad, en su caso”. Finalmente, señalaba en su artículo 4º transitorio

²¹¹Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *op. cit.*, p. 74.

²¹²*Ibidem*

“[q]ue los ministros que en ese momento ocupaban el cargo debían esperar su ratificación por el presidente y el Senado de la República”.²¹³

La segunda reforma, de diciembre de 1934, aumentó el número de integrantes de la SCJN (de 16 a 21) y los agrupó en 4 salas, a la vez que estableció la duración en el puesto por 6 años y la remoción de los ministros que estuviesen en el cargo en ese momento al momento de entrar en vigor la reforma.²¹⁴ Como ya se mencionaba anteriormente, esta iniciativa fue respaldada por el titular del Ejecutivo en turno —en este caso, el presidente Lázaro Cárdenas—, si bien fue presentada por el Comité Institucional del Partido Nacional Revolucionario a petición expresa de éste. Dada la ideología de corte socialista de Cárdenas, éste es el único caso durante el siglo XX en el cual la Suprema Corte, en palabras de J. R. Cossío, fue considerada “como factor en el cambio social que [se] identificaba como mandato de la Revolución.”²¹⁵

En ese sentido, es perfectamente comprensible la percepción social generalizada de los ministros de la Corte “como personas que seguían o mantenían intereses tradicionales, productos de la pequeña burguesía y, por ende, ajenos al sentir popular e incapaces de darle sustancia jurídica a la nueva política de masas y al nuevo entendimiento de los postulados revolucionarios.”²¹⁶ Bajo la óptica del régimen, “[l]a Corte, entonces, debía estar del lado de los sujetos de la Revolución, “juridificar” sus posiciones y, en tal virtud, afectar en el ámbito específico de su actuación el entendimiento mismo de la Constitución” —un asunto en el que Cárdenas tenía plena conciencia, de acuerdo con Cossío—. ²¹⁷

Además del contexto político y social tan característico de este periodo presidencial que orientó la promulgación de esta segunda reforma, uno de los factores propiamente *jurídicos* que podría explicarla es la concepción de los

²¹³ *Op. cit.*, p. 77.

²¹⁴ *Op. cit.*, p. 82.

²¹⁵ *Op. cit.*, p. 87.

²¹⁶ *Op. cit.*, p. 86.

²¹⁷ *Op. cit.*, p. 84.

derechos humanos –incluidos bajo la noción de “garantías individuales”– de carácter social en la Constitución de 1917:

Si entendemos el sentido de las “conquistas sociales” que fueron introducidas por el grupo vencedor en los debates de 1916-1917, tenemos que la gran mayoría de ellas no se realizaban mediante la imposición de conductas de carácter prestacional a los órganos del Estado (salvo la gratuidad de la educación básica del artículo 3º), sino fundamentalmente por la imposición de limitaciones a los particulares. Así las cosas, el programa de la revolución que fue constitucionalizado, podía defenderse en buena medida a través de los mecanismos tradicionales del Estado liberal y, fundamentalmente, a través del juicio de amparo.²¹⁸

Con base en lo anterior, no es de extrañar que, por ejemplo, justamente en ese sexenio se dictaran tesis jurisprudenciales muy favorables a los trabajadores y campesinos (sólo el diez por ciento de las huelgas fueron declaradas ilegítimas) o se avalara “jurídicamente la posición del régimen frente a las compañías petroleras”.²¹⁹ Esto contrasta de manera notable con la práctica jurisprudencial del siguiente sexenio, donde los criterios en materia laboral ya no fueron tan favorables para la clase obrera debido a una “integración más homogénea, menos ideológica y más técnica” del alto tribunal.²²⁰

Este giro fue posible gracias a la tercera reforma realizada al marco constitucional de la SCJN (*DOF* 21 de septiembre de 1944). Al igual que las reseñadas en párrafos anteriores, ciertamente fue resultado de la influencia del presidente en turno, pero se distingue de éstas en cuanto su proceso de discusión y aprobación fue más largo –casi de cuatro años– y en que se reinstauraba el carácter de vitalicio del cargo de ministro (a la vez en que se posibilitaba su destitución por parte del Ejecutivo previa celebración de una “audiencia privada”).

De acuerdo con J. R. Cossío, esta tercer reforma logró constituir un delicado equilibrio institucional que aseguraba la sujeción decisional de la corte al Ejecutivo a la vez que mantenía la división de poderes y la independencia judicial

²¹⁸ Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, *op. cit.*, pp. 28-29.

²¹⁹ Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *op. cit.*, p. 87.

²²⁰ *Op. cit.*, p. 89.

“formales”, logrando así “que las distintas “cortes” pudieran utilizar la voluntad presidencial para determinar el sentido de las leyes que aplicaran (pues al final de cuentas los presidentes cambiaban o que actuaran respecto de determinadas materias con importantes grados de independencia).”²²¹

Esta lectura tendiente más hacia la explicación de los “equilibrios políticos” que ofrece Cossío para el caso mexicano concuerda perfectamente con la relación de “circularidad” entre poder(es) político(s) y jurisdicción constitucional que Dieter Nohlen señala como derivada de la teoría de los jugadores de veto de Tsebelis: en tanto el tribunal constitucional es un “jugador de veto institucional” dentro del sistema, es perfectamente previsible que “al control constitucional que ejercen los tribunales sobre el Ejecutivo se añade el intento por parte de los partidos políticos y especialmente del Gobierno de hacerse del control del tribunal constitucional.”²²²

Siguiendo la reconstrucción ofrecida por el primer autor en comentario, el contenido de las dos reformas constitucionales relativas a la SCJN realizadas entre 1951 y 1967 estuvo estrechamente relacionadas con su organización y funcionamiento, sin tocar el aspecto político. Así pues, se establecieron los tribunales colegiados de circuito, se contempló la figura de los ministros “supernumerarios” (1951) y se reformó de manera sustancial la figura del juicio de amparo (1951 y 1967).²²³

No es sino hasta 1987 que se promulga la primera reforma tendiente a configurar a la Suprema Corte en un verdadero tribunal constitucional, en el intérprete último de la Constitución –donde comienza a cambiar el paradigma de interpretación constitucional, de **político** a **normativo**, para retomar los términos

²²¹ Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *op. cit.*, pp. 90-91.

²²² Nohlen, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en *Revista Peruana de Derecho Público* (Lima), año 9, no. 17, julio-diciembre 2008. pp. 33-61. La cita proviene de la p. 40.

²²³ Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *op. cit.*, pp. 91-94.

de Cossío—,²²⁴ uno de los objetivos centrales de la siguiente (y más importante) reforma en la materia, la **reforma judicial** de 1994.²²⁵

En torno a la consecución de este objetivo, encontramos que se creó la figura de la **controversia constitucional** y se amplió el número de supuestos por los que se podía interponer una acción de inconstitucionalidad. También se modificó la situación de los ministros (*i. e.*: “se alteraron los requisitos, las formas de designación, la duración en el cargo, etcétera”)²²⁶ y se creó el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), como un órgano encargado de las tareas administrativas que anteriormente estaban a cargo de la Corte y del manejo y supervisión de la carrera judicial.

Este esquema fue modificado ligeramente en junio de 1999, donde se reafirmó el carácter meramente administrativo del CJF: cambió su manera de integración, los requisitos de elegibilidad de los consejeros, se reformó la facultad de emitir acuerdos generales (donde la SCJN podía solicitar la emisión de los que considerase necesarios y revocar aquéllos que le pareciesen inapropiados), entre otras que pueden ser consideradas como una regresión al *status quo* de cinco años atrás.²²⁷

Respecto de las reformas reseñadas con anterioridad, Cossío concluye que —hasta ese momento, en 2000— la SCJN puede ser considerada como un tribunal constitucional pero sólo en virtud de las competencias que posee, puesto que

...debe satisfacer las funciones de garante de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional (amparo); resolver los conflictos entre los distintos niveles del pacto federal o entre los diversos órganos que se articulan en torno al principio de división de poderes (controversias constitucionales), y proteger a las minorías políticas (acciones de inconstitucionalidad).²²⁸

²²⁴ Esta idea se encuentra mejor desarrollada en la introducción y en el último capítulo de la obra ya reseñada, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*.

²²⁵ Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *op. cit.*, p. 98 y ss.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *op. cit.*, p. 110.

²²⁸ Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *op. cit.*, p. 111.

a. Dos últimas reformas (2008 y 2011).

Restaría, para concluir este apartado, realizar una breve referencia a dos reformas constitucionales más recientes que incidieron directamente en la actuación del Poder Judicial, si bien no estaban orientadas hacia ello en un primer momento.

La primera sería la reforma constitucional en materia penal publicada en junio de 2008, que es de interés para el tema de esta sección por cuanto su implementación recae, en buena medida, en el poder judicial federal y estatal. En un primer momento, cuando apenas estaba siendo discutida por el Poder Legislativo y algunos sectores de la sociedad civil y de estudiosos en el tema, fue denominada como “Reforma Judicial”, pese a que, como bien señalaba Jorge Carpizo,

... sus finalidades son primordialmente la instauración del sistema procesal penal, oral y acusatorio, la concesión de mayores medios al Estado para combatir el crimen organizado, la ampliación de derechos en el proceso penal y diversos aspectos relacionados con el Ministerio Público. En realidad, persigue ser una reforma integral del sistema de justicia penal. No toca aspectos estructurales del Poder Judicial, ni varios de sus graves problemas actuales, aunque incide en su estructura al crear los jueces de control y los juicios orales.²²⁹

Esta reforma constitucional es un caso emblemático de transición en el campo del ordenamiento jurídico mexicano. Al igual que otras reformas legales y constitucionales relevantes en materia de derechos fundamentales –piénsese, por ejemplo, en la reforma al artículo 1º constitucional para prohibir la discriminación, en 2001,²³⁰ o la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

²²⁹ Carpizo, Jorge, “La reforma del Estado en 2007 y 2008”, *op. cit.*, p. 387.

²³⁰ *Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf (consulta: 17 de octubre de 2011).

Información Pública Gubernamental, en 2002–,²³¹ esta reforma tuvo lugar después de que se diera el fenómeno de alternancia de fuerzas políticas en el Ejecutivo y varios años después de que se presentara el fenómeno de “Congreso dividido” a nivel federal.²³²

De este proceso me interesa rescatar tres aspectos: el primero, que muchos de los cambios que se han analizado a lo largo de este capítulo bajo la noción de *transición jurídica* se encuentran estrechamente relacionados con la *transición democrática* en México, toda vez que se fueron desarrollando a lo largo de este proceso *estrictamente político* o se derivaron directamente de éste. El segundo punto lo constituye el hecho de que, las más de las veces, este tipo de reformas *sensibles* (en virtud de los intereses que afectan) rara vez suelen contar con el respaldo completo de los actores involucrados en su configuración legal y práctica. Y, el tercero, que por mejores que sean las intenciones de los actores que se encargan del diseño legal e institucional, muchas veces aquéllos encargados de su puesta en marcha no están en la disposición de aplicarlas.

Respecto del primer punto, es plausible pensar que el cambio de paradigma que sufrió nuestro sistema penal con la citada reforma de 2008 –al menos, en su concepción teórica– solamente pudo haber acaecido durante o después de la etapa de la transición democrática, la cual permitió que las fuerzas políticas de oposición ocuparan curules y gubernaturas a nivel estatal y federal. Algunos de los principios que rigen el nuevo sistema, como la *publicidad* y la *oralidad*, se encuentran asociados frecuentemente a los regímenes democráticos. Más aún, en el caso particular de nuestro país, el sistema penal inquisitivo se encuentra asociado, en el imaginario social en general, con el *viejo régimen* y la corrupción policiaca y jurisdiccional.

²³¹ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y reformada por última vez el 5 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> (consulta: 17 de octubre de 2011).

²³² Este hecho se revisó como parte del proceso de ‘transición democrática’ reconstruido en la última parte del capítulo 2 de esta obra.

Respecto al segundo punto, el de los espacios de actuación (y por lo tanto, de ejercicio del poder), encontramos que esta reforma viene a trastocar la forma en la cual se procura y se imparte justicia, delimitando claramente el papel de cada actor pero sobre todo, abriendo la posibilidad de someterlos al escrutinio público. Desde los actores de la esfera jurisdiccional local y federal hasta los abogados postulantes en la materia, las críticas al cambio de sistema no se hicieron esperar. Con la publicación del decreto en el Diario Oficial se han publicado miles de libros y ensayos (algunos académicos, otros, de opinión) sobre coherencia interna, bondades y deficiencias. Algunas de ellas –con toda razón– ponen de manifiesto las contradicciones que existen al interior de la reforma, como es el caso de la constitucionalización del arraigo en el artículo 16. Otras, en cambio, se dedicaron a señalar las trabas que su implementación requeriría (por ejemplo, las enormes cantidades de recursos humanos y materiales) o, simplemente, a atacarla sin aportar a la discusión –defendiendo así ciertos intereses particulares asentados en la forma en la cual se venían haciendo las cosas–.

Por lo que hace al tercer punto, encontramos que el grueso de los actores encargados de su implementación directa no tienen el bagaje de conocimientos y de aptitudes necesarios para desempeñar su papel bajo las nuevas reglas, ni cuentan con suficientes incentivos para que esto cambie. El mismo decreto de reforma establecía, en su primer artículo transitorio, que los órdenes de gobierno estatal y federal tendrían 8 años para implementar a cabalidad los cambios que este nuevo sistema supone; es decir, hacia mediados del 2016 todo el país deberá contar con este tipo de sistema penal. Un primer dato lo encontramos en los resultados de entrevistas sobre el conocimiento que tienen los jueces y magistrados acerca de los contenidos de la reforma: la mayoría de los entrevistados a nivel nacional no contaban con información suficiente sobre el texto constitucional vigente; más aún, algunos demostraron poco o nulo interés en

conocer los principios operativos de la misma.²³³ Por ejemplo, uno de los aspectos más sensibles en la implementación de la reforma es precisamente el de la actuación de los cuerpos policiacos encargados de la investigación y de recabar las pruebas necesarias para la conformación del expediente judicial. En particular, las denuncias de diversos sectores de la sociedad civil (detenidos, familiares, abogados defensores, ONG nacionales y extranjeras) han puesto de relieve la necesidad de cambiar las prácticas relacionadas con el trato a los detenidos y los métodos de investigación para evitar, entre otros, fenómenos como el de la tortura.²³⁴

Hasta mediados de 2013, la reforma constitucional penal se ha implementado de manera satisfactoria en doce entidades federativas –si se cuenta también a aquellos que habían implementado un sistema penal de corte acusatorio-adversarial antes de 2008–.²³⁵

Este incierto panorama es un claro ejemplo de los riesgos de los procesos transicionales (en cualquier ámbito), donde, si bien es plausible lograr un cambio a partir de su *imposición* por parte de un conjunto o alianza entre actores estratégicos, el verdadero *tránsito* reside en incluir a todos los actores involucrados y lograr que se comprometan con los cambios, vale decir, a seguir las nuevas “reglas del juego”. En caso contrario, existe un claro riesgo de *involución* que puede conducir el escenario hacia un punto mucho peor que aquél desde el cual se transitó en primera instancia.

²³³ Entrevistas realizadas durante el mes de febrero de 2008 y utilizadas como insumos para la obra *El sistema penal acusatorio en México: Estudio sobre su implementación en el Poder Judicial de la Federación*, SCJN-CJF, México, 2008. Vid. en especial, la nota al pie número 55, en la p. 115. Cabe señalar, por otra parte, que una notable excepción la constituyeron los jueces y magistrados residentes en el estado de Jalisco.

²³⁴ Cfr. Amnistía Internacional, *Culpables conocidos, víctimas ignoradas. Tortura y maltrato en México*, Madrid, 2012. pp. 4-6.

²³⁵ Vid. el micrositio especializado en ambas reformas que para tales efectos ha implementado la SCJN: www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/ (consultada el 1o de abril de 2013).

b. La renovación del juicio de amparo.

La segunda reforma constitucional de relevancia es la relativa a la materia de amparo,²³⁶ publicada cuatro días antes de aquélla en materia de derechos humanos (*vid.* § III, a. de este mismo capítulo). Con la modificación de los artículos 94, 103, 104 y 107 constitucionales, se buscó ampliar el acceso a la justicia –toda vez que uno de los grandes defectos de esta institución de control constitucional fue la dificultad técnica y práctica en su interposición–, así como ampliar la protección de los derechos fundamentales de las y los habitantes del territorio nacional.

Recordemos que, como bien señalan los maestros Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor, el juicio de amparo ha evolucionado de un mecanismo de tutela de los derechos reconocidos por la Constitución frente a leyes o actos de autoridad, a una serie de procesos que tutelan todo el orden jurídico nacional, ya sea del orden estrictamente constitucional o bien, referente al control de la legalidad.²³⁷

Esto sería uno de los motivos por los cuales se contemplaron en esta reforma la ampliación de los supuestos de procedencia del juicio de amparo (por ejemplo, frente a violaciones de derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte), el reconocimiento de los intereses legítimos individual y colectivo o la introducción de la figura de la ***declaratoria general de inconstitucionalidad*** de las normas secundarias, entre otras modificaciones.²³⁸

²³⁶ De acuerdo con la información proporcionada en la página web de la Unidad de Implementación de las Reformas Constitucionales en materia penal, de juicio de amparo y derechos humanos del CJF del PJJF. Disponible en: www.cjf.gob.mx/reformas/reformaPenal/mapamx_implementaPenal.html (consultada el 1o de mayo de 2013).

²³⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “El Derecho de Amparo en México, en Fix-Zamudio, Héctor y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores) *El derecho de amparo en el mundo*, Porrúa, México, 2006. pp. 461-480. La cita proviene de la p. 472.

²³⁸ Una comparación entre el contenido de los artículos modificados antes y después de la citada reforma puede encontrarse en Vergara, Dayra, *Cuadro comparativo de la reforma de amparo*, disponible en:

Una de las primeras críticas merecidas a esta reforma fue, precisamente, la configuración de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Además de que los legisladores habían dejado una laguna legislativa bastante amplia (que mereció que meses más tarde el Pleno de la SCJN tuviese que dictar un Acuerdo General encaminado a regular temporalmente la aplicación de esta figura),²³⁹ también se enunció claramente su improcedencia únicamente respecto de las normas en materia tributaria (a. 107 constitucional, fracción II, párrafo cuarto). Dada la relevancia de esta materia tanto para la actuación del Poder Judicial –puesto que se estima que más de la mitad de los juicios de amparo interpuestos por particulares estaban enmarcados en esta materia–²⁴⁰ como para el funcionamiento del aparato estatal del país (por razones obvias).

Las críticas a esta configuración tienden a enfatizar la función del amparo en el ordenamiento jurídico mexicano (como un mecanismo de constitucionalidad de actos de los Poderes de la Unión), o a contemplarlo como un tema de defensa de derechos humanos (específicamente, como un tema de igualdad *formal*) a la luz de las disposiciones contempladas en el artículo 1º constitucional.

En el caso del primer supuesto analizado, Pablo Ramírez Morales señala que

con la exclusión de las normas tributarias de las declaratorias generales de inconstitucionalidad, los legisladores, políticos y partidos “se protegen” de un eventual control constitucionalidad de sus actos, el cual pudiera generar una sanción grave y un costo elevado, como lo es la anulación general de una norma fiscal, lo cual repercutiría directamente en la recaudación. En ese sistema, sólo

www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Cuadro_comparativo_reforma_amparo_1.pdf (consultada el 1o de mayo de 2013).

²³⁹ Cfr. el Acuerdo General Número 11/2011, de cuatro de octubre de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad. Disponible en:

www.scjn.gob.mx/libreria/Documents/AcuerGralesJurisdicPermVig/AGP_11_2011.pdf (consultada el 1o de mayo de 2013).

²⁴⁰ Un análisis detallado del abuso que ha sufrido el juicio de amparo en materia fiscal se encuentra en Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “La industria del amparo fiscal”, en *Política y gobierno* (México), volumen XVI, número 2, segundo semestre de 2009, pp. 349-383. Las estadísticas en cuestión se encuentran en la p. 366 y ss.

ellos tienen la llave para cambiar este esquema; sin embargo, es poco racional que uno mismo se imponga costos para sus propios actos.²⁴¹

Por lo que hace al aspecto relacionado con la protección de derechos humanos (en este caso, del contribuyente), especialistas como Juan Carlos Roa Jacobo, sostienen que esta excepción establecida a nivel de la constitución podría desembocar en una “violación al derecho humano a la igualdad y la no discriminación”²⁴² (y por lo tanto, una regulación inconstitucional). Cabe señalar que doctrinarios más conservadores y contrarios a la inclusión de la figura de la declaración general de inconstitucionalidad, como Edmundo Elías Mussi y Luciano Silva, sustentan esta misma objeción en lo que concierne a la excepción realizada en la materia tributaria.²⁴³

Pese a que los dos primeros artículos transitorios señalaban la entrada en vigor de estas reformas a los 120 días posteriores a la publicación del decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, así como la publicación, en ese mismo lapso, de la legislación secundaria en la materia, no fue sino hasta el 2 de abril de 2013 que fue publicada la Nueva Ley de Amparo. Si bien ésta última resulta más amplia y detallada en algunos aspectos que su predecesora –que databa de 1936– (como el reconocimiento de las violaciones de derechos por omisión o ciertas modalidades del amparo horizontal), otros simplemente fueron dejados de lado. Una de las omisiones más sensibles la constituyó la escasa regulación de la figura del **amparo colectivo**, así como de sus límites (toda vez que sólo se menciona en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 5º).

²⁴¹ Pablo Ramírez Morales, “La reforma constitucional y legal en materia de amparo, respecto de las normas tributarias”, en *Puntos Finos*, no. 196, noviembre 2011, pp. 33-53. La cita proviene de la p. 35.

²⁴² Juan Carlos Roa Jacobo, “Primeras aproximaciones de la SCJN en materia tributaria con la reforma constitucional en derechos humanos”, en *Puntos Finos*, no. 197, diciembre 2011, pp. 45-53. La cita proviene de la p. 46.

²⁴³ Edmundo Elías Mussi y Luciano Silva Ramírez, “La fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo contra normas”, en González Oropeza, Manuel y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, tomo II, México, IJ UNAM, 2011, pp. 27-48. La cita proviene de la p. 46.

La importancia de la regulación del interés colectivo reside en que, de acuerdo con José Acosta Estévez, éste es conceptualizado como una “concretización del interés difuso”,²⁴⁴ que a su vez busca proteger el interés general o de una comunidad mediante el reconocimiento de –en palabras de J. Carpizo–, “derechos superindividuales, transindividuales, metaindividuales y metasubjetivos; [...e] indivisibles en cuanto no es posible establecer cuotas individualmente a cada uno de los interesados.”²⁴⁵ Esto es, en aras de ampliar la esfera de protección de derechos del juicio de amparo, se reconoció tanto en la Constitución como en la Ley reglamentaria publicada hasta abril de 2013 una posibilidad más flexible dentro de la legitimación para la interposición del amparo (el amparo colectivo), que recoge las ideas sobre el interés difuso antes señaladas.

Como ya se había comentado al inicio del presente capítulo, el contenido del texto constitucional emanado de la Convención de 1916-1917 respondió, ante todo, a la necesidad de contemplar tanto a nivel político como a nivel jurídico a sectores sociales antes excluidos y marginados. De ahí que buena parte de su contenido comprenda sus demandas elaboradas en forma de derechos sociales o prestacionales. Dichos derechos –señalaba J. Cossío–, consistían en buena medida en la intervención estatal para impedir la interferencia de otros particulares en el disfrute de estos derechos (donde el derecho a la educación era, quizás, el único de corte netamente prestacional).

Con el paso del tiempo y dadas las condiciones económicas y políticas reseñadas brevemente en el capítulo anterior, encontramos que no fue posible eliminar la brecha de desigualdad existente en el país desde hace varios siglos únicamente mediante el reconocimiento abstracto de estos derechos, sino que es necesaria la actuación del Estado en cuanto agente regulador del comportamiento

²⁴⁴ Acosta Estévez, José B., *Tutela procesal de los consumidores*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 46. Citado en Carpizo, Jorge, *El cumplimiento de los derechos de la justicia social*, Documento de trabajo No. 159 del IIJ UNAM, México, septiembre 2011, p. 19.

²⁴⁵ Carpizo, Jorge, *El cumplimiento de los derechos de la justicia social*, Documento de trabajo No. 159 del IIJ UNAM, México, septiembre 2011, p. 19.

humano. Una de las vías con las que el Estado cuenta para ello es el monopolio de la impartición de justicia, la única (idealmente) a través de la cual se sancionan los ilícitos mediante la imposición de sanciones, razón por la cual el Poder Judicial es un actor fundamental dentro de cualquier aparato estatal y es importante que actúe bajo parámetros mínimos de independencia e imparcialidad.

c. La importancia de contar con un Poder Judicial fuerte e independiente.

“El Derecho es en sí mismo un eminente factor político”

*Dolf Sternberger*²⁴⁶

Los cambios reseñados en esta segunda sección son relevantes tanto para la transición (consolidación) *democrática* como para la *jurídica*, por cuanto hace a la importancia del Poder Judicial dentro de un sistema democrático. Ya hemos señalado –quizás, de manera muy superficial– el papel que jugaron las élites económicas y políticas (y el que no jugó la sociedad civil) en las transiciones democrática y económica en México. Gracias a los cambios en el marco constitucional –que, en la práctica, terminaron por empoderarla y cambiar radicalmente su naturaleza– la Suprema Corte de Justicia (y, por extensión, el Poder Judicial) cuenta con el potencial necesario para ser el actor que marque la diferencia entre una transición jurídica plena y una inacabada. En este sentido, José de Jesús Orozco H. le atribuye “un papel fundamental en la así denominada transición democrática, toda vez que al ser un garante de la regularidad constitucional se ha constituido en un factor de estabilidad y seguridad jurídica.”²⁴⁷

²⁴⁶ Nohlen, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, *op. cit.*, p. 40.

²⁴⁷ Orozco Henríquez, José de Jesús, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, número 10, 2006, pp. 281-302. La cita proviene de la p. 290. Citado en Nohlen, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, *op. cit.*, pp. 51-52.

Bien señala Dieter Nohlen que la relación entre democracia y jurisdicción constitucional no es unívoca ni lineal (dependerá mucho, por ejemplo, del tipo de democracia al que se esté haciendo referencia, si bien sólo dentro de una democracia constitucional y representativa es posible la existencia de un control del poder político).²⁴⁸ En el caso de una democracia de tipo representativo –el caso de México–, éste puede jugar un rol importante, toda vez que uno de los supuestos de la consolidación democrática es “la continua adaptación de los actores políticos a las reglas del juego democrático y, con ello, la continua ampliación de la legitimidad de orden político establecido”.²⁴⁹

Este mismo autor puntualiza: “[e]l posible aporte de la jurisdicción constitucional a la consolidación de la democracia puede resultar como efecto inherente del desempeño de su función principal: de cuidar el cumplimiento de las normas de la Constitución por parte de órganos públicos.”²⁵⁰ Y, para ello, es importante la existencia de varios “requisitos irrenunciables”, en palabras de Dieter Nohlen, como la existencia de un Estado constitucional, de un sistema verdaderamente democrático y la independencia judicial, que le permitirá cumplir de manera efectiva con las funciones para las cuales fue creada. Siguiendo esta línea de argumentación, los ámbitos de influencia más importantes para la jurisdicción constitucional son (o deberían ser) los derechos humanos y fundamentales, el respeto a la separación de poderes y la materia electoral.²⁵¹ Nohlen señala estos ámbitos como los más importantes precisamente debido al impacto y a la notoriedad de estas decisiones en la vida del ciudadano común, que pueden generar lentamente una percepción de legalidad y de respeto a las normas, generando así una cultura institucional benéfica para el régimen democrático.

²⁴⁸ De acuerdo con las ideas de D. Valadés retomadas en Nohlen, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, *op. cit.*, p. 45.

²⁴⁹ Nohlen, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, *op. cit.*, pp. 37-38.

²⁵⁰ *Op. cit.*, p. 43.

²⁵¹ *Op. cit.*, p. 49 y ss.

Por su parte, dentro del estudio del grado de independencia e imparcialidad de las Cortes Supremas en América Latina, L. Pásara ha determinado que uno de los grandes obstáculos al momento de generar la percepción social referida por Nohlen es que

...nuestros jueces no fueron pensados para resolver, con legitimidad, los grandes conflictos sociales, hemos heredado, en la mayor parte de América Latina, la tradición de jueces que sólo ejercen todo el poder de su autoridad con humildes y desposeídos de estas tierras. Por esa misma razón, y a diferencia de lo que ocurre en otras realidades, en la mayoría de nuestros países nuestros aparatos de justicia no han alojado a los mejores juristas, ni han contado entre sus filas con los abogados de mayor prestigio.²⁵²

Esto es, tradicionalmente, tanto el gremio judicial (en particular) como el legal en sentido amplio han sido conceptualizados por el ciudadano de a pie no como potenciales aliados en el cambio social, sino como agentes al servicio del *status quo* –algo quizás no muy lejano de la percepción social y gubernamental en el sexenio cardenista en México, como se revisó en los párrafos correspondientes–.

Si a lo anterior se suman las notorias desigualdades sociales y económicas, que se ven reflejadas en “falta de conocimiento del derecho, la carencia de recursos para contratar un abogado y la limitación de relaciones personales con los estratos altos de la sociedad –donde se toman las decisiones–”, se explica el por qué los sectores sociales más desfavorecidos terminan por ser excluidos “del sistema de justicia y a la vulnerabilidad frente a cualquier acto arbitrario, de origen particular o estatal.”²⁵³ En pocas palabras,

Las desigualdades producen una gama de formas de discriminación que afectan especialmente a pobres, mujeres, niños e indígenas. El acceso legal está negado o severamente disminuido para importantes, cuando no mayoritarios, sectores de la población en casi todos los países de la región. Grupos de población padecen, especialmente de parte de la policía, todo tipo de abusos y vejaciones que los jueces usualmente no condenan.²⁵⁴

²⁵² Pásara, Luis, *op. cit.*, p. 366.

²⁵³ Pásara, Luis, *op. cit.*, p. 390. En este sentido y párrafos más adelante, el citado autor agrupa este fenómeno bajo el concepto de “pobreza legal” (*legal poverty*).

²⁵⁴ Pásara, Luis, *op. cit.*, pp. 390-391.

El problema de los estados latinoamericanos, entonces, no es sólo la necesidad de contar con Cortes Supremas fuertes e independientes, sino algo mucho más profundo y estructural. Se trata de la vieja demanda ya presente en nuestra Constitución de 1917: el de contar con un Estado Constitucional de Derecho para todos, con una estructura orientada a la disminución o compensación de las desigualdades sociales. Y en tanto buena parte de la regulación capaz de emanar de la estructura estatal se traduce en normas jurídicas, la jurisdicción constitucional pero sobre todo, la ordinaria –para usar la terminología de Nohlen–, tiene un especial impacto en la vida de las y los habitantes de este país.

II. La transparencia y la rendición de cuentas.

La transparencia *per se* no se encuentra particularmente relacionada con el reconocimiento y disfrute de los derechos humanos dentro de un Estado Constitucional de Derecho. Sin embargo, es un requisito casi indispensable para la existencia de una forma de gobierno democrática (democrática-representativa, en específico) al interior de ese Estado. Esto es así ya que uno de los presupuestos básicos de la democracia es el gobierno de la “cosa” (*res pública* en *público* (de acuerdo con las nociones liberales acuñadas por Kant y retomadas por N. Bobbio). La segunda acepción de “público” en la frase anterior se refiere a la existencia de ciudadanas y ciudadanos “mayores de edad”, capaces de participar activamente y tener voz sobre los asuntos y decisiones que afectan a la colectividad política a la que pertenecen. De acuerdo con Issa Luna,

Durante varios siglos, los gobiernos democráticos occidentales han contado con reglas de transparencia que jugaron el rol de normas que aseguran la integridad de las acciones gubernamentales, un estándar moral para aquellos que se encuentran en el gobierno, y una especie de intercambio con la sociedad que les ha otorgado el poder. Mecanismos abiertos para [la toma] de decisiones

gubernamentales, el ejercicio de los recursos públicos, sus planes y la efectividad de éstos fueron considerados un asunto de democracia y gobierno eficiente.²⁵⁵

Sin embargo, con el paso del tiempo, los estudiosos de la democracia en general observaron que los mecanismos referidos –que implicaban la mera “transparentación” de los asuntos públicos– no bastaba para evitar los actos de corrupción (entendida como el uso de recursos públicos para fines privados), ni mucho menos, para subsanar en alguna medida los efectos de éstos. De ahí que hacia mediados del siglo pasado, la Ciencia Política –en particular– se haya ocupado de concebir y proponer mecanismos tendientes a la vigilancia (*ex ante*) y castigo (*ex post*) de los casos de corrupción, conocidos genéricamente como **“accountability”**.

Por su parte, Ángel Trinidad Zaldívar señala como el presupuesto básico que existe detrás de la dupla transparencia-rendición de cuentas es que “[e]n una democracia, los ciudadanos tienen el derecho de estar informados de lo que su gobierno está haciendo para que puedan decidir si ratifican su confianza a través del voto o si, por el contrario, exigen que alguien asuma [la] responsabilidad y se impongan las sanciones [correspondientes].”²⁵⁶

En el caso particular de México, durante el régimen de partido hegemónico, sucedió exactamente lo contrario, ya que “el sistema político mexicano hizo privados los asuntos públicos, un asunto de élites. Sólo “los gobernantes” tenían acceso a la información. Paradójicamente, esta misma actitud cerrada gradualmente asfixió al sistema mismo. [...] Esto es, no importa qué tan fuerte es un sistema, tarde o temprano necesitará oxígeno, nuevas ideas, nuevos actores.”²⁵⁷

²⁵⁵ Luna Pla, Issa, “The Social Focus on Public Information”, en *Voices of Mexico* (México), número 91, otoño 2011. pp. 103-105. La cita proviene de la p. 104. Traducción propia.

²⁵⁶ Trinidad, Ángel, “Transparency or Accountability in Mexico”, en *Voices of Mexico* (México), número 91, otoño 2011. pp. 98-102. La cita proviene de las pp. 99-100. Traducción propia.

²⁵⁷ *Op. cit.*, p. 99. Traducción propia.

De ahí que, una vez finalizada la transición democrática con la alternancia de partidos en el poder, uno de los primeros pasos en este sentido haya sido la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002 (que recogió la iniciativa de un grupo de ciudadanos interesados en la materia), así como la subsecuente creación de un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión para aplicarla y vigilar su aplicación por parte de los demás entes estatales federales, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Esta ley, a su vez,

...garantiza el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes federales, los órganos constitucionales autónomos, órganos con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Dicha ley persigue que el gobierno y los órganos federales entreguen información sobre su manera de trabajar, el uso de los recursos públicos y sus resultados, salvo la información reservada o confidencial de acuerdo con las disposiciones de la propia Ley.²⁵⁸

En los años siguientes, este mismo esquema se fue replicando en las entidades federativas del país, de manera similar a la conformación de las comisiones estatales de derechos humanos. Lo anterior puede ser considerado como la primera victoria significativa de la sociedad civil mexicana dentro del primer gobierno de alternancia, después de setenta años de gobierno autocrático. Sin embargo, bastaron sólo algunos meses para que salieran a la luz pública casos como el *Pemexgate*²⁵⁹ o el *Toallagate*, caracterizados por el hecho de que el partido en el poder al momento de los hechos PRI y PAN, respectivamente) desvió recursos públicos para fines eminentemente privados –el financiamiento de la campaña presidencial de un candidato o una ostentosa (y tal vez innecesaria) remodelación de la casa de la familia presidencial–. Lo que nos demuestra –una

²⁵⁸ Carpizo, Jorge, “La reforma del Estado en 2007 y 2008”, *op. cit.*, p. 377.

²⁵⁹ Este caso ha sido estudiado a profundidad por Lorenzo Córdova y Ciro Murayama en la obra *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox* (México, Cal y Arena, 2006). Otros casos emblemáticos de la relación entre transparencia y corrupción pueden encontrarse en Salazar Ugarte, Pedro (coordinador), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, México, IJ UNAM-IFAI, 2ª edición, 2007.

vez más– que la transparencia por sí sola no es garantía suficiente para asegurar el buen manejo de los recursos públicos.

Ya en un plano *práctico*, la transparencia contiene una paradoja intrínseca: por un lado, ayuda a desenmascarar y hacer del conocimiento público casos de corrupción o de violaciones a la ley, pero, paralelamente, puede acabar causando un grave perjuicio al régimen democrático que debía proteger o fortalecer. Como señala Pedro Salazar, “la peor consecuencia de todas, como es regla en estos casos, [es] el golpe a la credibilidad de las instituciones del Estado y la afrenta a los principios del constitucionalismo democrático.”²⁶⁰ Es en este aspecto donde cabe preguntarse, hasta qué punto la transparencia (sin rendición de cuentas) en un régimen democrático limita o elimina el desencanto social respecto de su funcionamiento y sus resultados.

Para el caso mexicano en particular, Issa Luna Pla señala que

“Después de promover la promulgación de legislación en materia de acceso a la información [a principios de la década pasada], las organizaciones de la sociedad civil están preocupadas acerca de la implementación real y de buena fe de estas normas. Sin embargo, éste no debe ser la única tarea de una sociedad vibrante que ha mostrado su músculo durante esta experiencia. Las causas de la sociedad civil pueden ser reorientadas hacia fines más amplios, como la demanda de información pública sobre diversos tipos de necesidades humanas; defendiendo el derecho de las personas de escasos recursos para acceder a la información pública [gubernamental] en la medida de sus necesidades; y utilizando esta información para promover causas comunes.”²⁶¹

He aquí el núcleo de la relación que existe entre la transparencia y (la garantía de) los derechos humanos. Uno de estos derechos (derivado a su vez de las libertades de pensamiento y de palabra) es el de acceder a la información en términos generales, esto es, estar en condiciones de obtener, procesar y transmitir a su vez *libremente* ideas e información. Una vertiente de este derecho, relacionada con la información generada dentro de los procesos del manejo de la

²⁶⁰ Cfr. Pedro Salazar Ugarte, “Transparencia: ¿para qué?”, en Salazar Ugarte, Pedro (coordinador), *op. cit.*, pp. XXII-XXIII.

²⁶¹ Luna Pla, Issa, *op. cit.*, p. 105. Traducción propia.

res pública, es precisamente el derecho de acceso a la **información pública gubernamental**. En la medida en que el acceso a este tipo de información es poder (poder *ideológico*, quizás también *político*, siguiendo la clasificación weberiana de los tipos de poder), sólo a partir de que las y los ciudadanos toman conciencia (y hacen uso de) su derecho de acceso a la información pública, es posible que comiencen a observar detenidamente el actuar gubernamental y a someterlo a un escrutinio (público) más o menos riguroso.

La tercera pieza de este esquema la constituyen los mecanismos de rendición de cuentas, que suelen clasificarse en dos grandes ramas: a) de vigilancia (*ex ante* y *ex post*) y, de proceder, b) mecanismos de sanción (que casi siempre llevan implícitos la publicidad del castigo, en concordancia con las premisas de transparencia). Dada la relación conceptual y analítica tan estrecha que existe entre éstos y la transparencia, lo idóneo sería el trabajar sobre una implementación paralela y coordinada. Sin embargo, la realidad mexicana nos demuestra otra cosa: que muchos de los avances conseguidos en materia de transparencia de los asuntos y las cuentas públicas no se ven reflejados en las cuestiones de rendición de cuentas ni tienen impacto significativo en las gestiones gubernamentales.

En el caso de la rendición de cuentas, sólo hasta hace algunos años (2008) y a partir de la publicación de una reforma constitucional en la materia,²⁶² se ha empezado a configurar la rendición de cuentas como una materia digna de una política pública única. De acuerdo con Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, hasta el día de hoy en México no se cuenta con un sistema uniforme y

²⁶² *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_179_07may08.pdf (consulta: 30 de octubre de 2012).

articulado coherentemente entre sí de mecanismos de rendición de cuentas, sino más bien “cuatro conjuntos de disposiciones conceptualmente relacionadas:”²⁶³

1. “Las normas de planeación democrática (a. 26 constitucional)”
2. “El presupuesto con base en resultados, recientemente creado a nivel constitucional” (a. 134)
3. El sistema de fiscalización de cuentas públicas, cuya operación descansa en la ASF y en las entidades de fiscalización que dependen de los órganos legislativos federal y estatales (aa. 79, 116 y 122 constitucionales).
4. El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que, a diferencia del juicio político de los legisladores, sí toma en cuenta las omisiones.

Una primera reflexión superficial indica que estos mecanismos solo tienen en común la necesidad meramente contable de saber en qué se gastan los recursos públicos, mientras que como mecanismos de rendición de cuentas, en palabras de los citados autores, adolecen de “una fragmentación de sentido y propósito.”²⁶⁴

La conclusión de esta sección es que la implementación de mecanismos de rendición de cuentas debe ser coherente tanto con el estado de transparencia que existe en el México del siglo XXI como con la necesidad de volver vinculante el marco jurídico vigente ya que, sin fuerza coercitiva, éste se convierte en un elenco programático, una “carta de buenos deseos” que nadie toma en cuenta. No hay que perder de vista que los mecanismos antes mencionados no constituyen por sí mismos un fin; todo lo contrario, son instrumentales y secundarios a un objetivo más complejo –que es la función principal de cualquier Estado–: la regulación de

²⁶³ Cfr. López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino Huerta, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 1, Secretaría de la Función Pública. México, 2009. La cita proviene de la pp. 23-24.

²⁶⁴ *Op. cit.*, p. 24.

la actuación estatal a efectos de que ésta no interfiera con la esfera de derechos y libertades de los individuos sujetos a su tutela.

Pero el objetivo del presente trabajo no es el de analizar de manera exhaustiva los cambios normativos en materia de amparo y de transparencia/rendición de cuentas, sino el poner de manifiesto el proceso mediante el cual estos cambios se fueron dando y su relación con el cambio de sistema jurídico en función de la sustitución de la norma de más alto rango, la Constitución, de acuerdo con el concepto de **transición jurídica** en sentido estricto señalada en el primer capítulo del presente trabajo.

III. Transición jurídica y Estado de Derecho en México.

La transición que se reconstruyó a lo largo del presente acápite se caracteriza por una serie de cambios constitucionales, legales e institucionales que podemos resumir en el siguiente esquema:

a. derivadas de la transición política:

1. Reformas constitucionales y legales, así como creación de ordenamientos e instituciones orientadas a reconformar el pacto político nacional
2. Reformas legales, creación de nuevas leyes e instituciones tendientes a controlar y limitar el poder político.
3. Reformas al poder judicial y al sistema de administración de justicia.

b. la transición jurídica *strictu sensu*.

1. Reformas constitucionales que incluyen o precisan el alcance de los derechos humanos en nuestro ordenamiento.

2. Reformas legales y creación de nuevas leyes que precisan el alcance, medios de ejercicio e instituciones de garantía de los derechos humanos en nuestro ordenamiento.
3. Creación de leyes que integran a nuestro ordenamiento derechos más específicos: derechos de los niños, niñas y adolescentes, derechos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, derechos de los adultos mayores, derechos de las personas con discapacidad.

Por su parte, J. Carpizo señala que ya desde 1977 es posible encontrar reformas constitucionales y legales tendientes a la modernización de la estructura estatal, en consonancia con los cambios propios de la transición democrática, que pueden ser agrupados en una primera “reforma política”. En su opinión, los cambios más importantes en el OJ entre esa fecha y hasta 2007 (que, de acuerdo a la tipología utilizada en el presente trabajo, conformaron propiamente la transición jurídica) fueron:

- a) La conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional
- b) La judicialización de los actos y conflictos electorales con la creación de tribunales especializados a nivel federal y local
- c) La creación de organismos constitucionales autónomos y ciudadanizados para la organización de los procedimientos electorales, tanto a nivel federal como local.
- d) El establecimiento de un sistema nacional no-jurisdiccional de protección de derechos humanos. Es la figura del ombudsman; existe una Comisión Nacional, una en el Distrito Federal y una en cada entidad federativa.
- e) La autonomía técnica y funcional del Banco Central.
- f) La creación de los Consejos de la Judicatura para responsabilizarse de la administración de los tribunales y de la carrera judicial: ingreso, promoción, ubicación, remuneración y responsabilidad. De nueva cuenta, existe un Consejo de carácter federal y treinta y dos a nivel local.
- g) Reglas más claras y equitativas para el procedimiento electoral, especialmente en lo relativo a los medios electrónicos y al financiamiento de los partidos.
- h) La autonomía técnica de un órgano, dentro de la Cámara de Diputados, para fiscalizar las cuentas de la gestión económica del Estado, del sector público y de los recursos públicos manejados por los particulares. Algún día habrá de convertirse en un órgano constitucional autónomo.
- i) Elecciones para elegir a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal. La naturaleza y funciones de este último órgano se han realizado en varias etapas (sic)

j) La declaración de la composición pluricultural de la nación y la enumeración de los derechos de los pueblos indígenas, de algunos de los cuales deben establecerse sus características en las Constituciones de las entidades federativas.

k) Ampliación del catálogo de los derechos fundamentales y sus garantías [...]

l) Reconocimiento de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Penal Internacional.²⁶⁵

Una primera conclusión podría llevarnos a pensar que el andamiaje institucional que resultó de esta transición es característico de un verdadero Estado Constitucional de Derecho, y que representa el “ingreso” a la “modernidad” (jurídica) del Estado mexicano. Desafortunadamente –y como ya se había apuntado en la sección relativa a la transformación del poder judicial–, buena parte de los problemas de ineficacia de este marco jurídico e institucional dependen de una variable no jurídica, que es la percepción social que se tiene del Derecho, en general, y de los actores encargados de aplicarlo (funcionarios estatales, jueces y magistrados, abogados postulantes, etcétera).

En el apartado relativo a la explicación sociológica del texto constitucional (reconstruida a través de las aportaciones de J. R. Cossío), se aprecia claramente que, desde sus inicios, la lectura de la Constitución –y en concordancia, la del resto del OJ mexicano– se realizaba desde un mirador eminentemente político y con un objetivo muy claro: la consecución de las demandas sociales en ella plasmadas. Lo que no queda muy claro es *qué* demandas y formuladas por *quién*. El mismo autor, a lo largo de la obra dedicada a la *Dogmática constitucional*, deja entrever que una de las (desafortunadas) consecuencias de que la Convención que dio lugar a la “nueva” Constitución de 1917 haya sido meramente político; “incluyente”, pero sólo para las facciones vencedoras: un perceptible y cada vez más notorio distanciamiento entre la norma y la realidad que buscaba regular.

De acuerdo con Sergio López Ayllón, este fenómeno no es nuevo en México. Ya desde los primeros años de vida independiente, con el triunfo

²⁶⁵ Carpizo, Jorge, “La reforma del Estado en 2007 y 2008”, *op. cit.*, pp. 374-377.

“definitivo” del bando liberal, encontramos que los legisladores y doctrinarios de esta época encaminaron sus esfuerzos a implementar

Un modelo [jurídico] de importación, impuesto por una minoría ilustrada convencida de que bastaba modificar la Ley para instituir una nueva realidad. ***Esa Ley se aplicó a una realidad multiforme y compleja, distante del México imaginario plasmado en la legislación.*** Las consecuencias fueron paradójicas. Lejos de lograrse la igualdad, se generaron escandalosas condiciones de inequidad.²⁶⁶

Justamente fue la acumulación de tensión social generada a partir de esa situación lo que dio origen a las luchas revolucionarias de las primeras dos décadas del siglo pasado. Sin embargo, aún con la promulgación de una constitución que recogía estas demandas de equidad, la situación social no cambió mucho. Quizás –y de manera paradójica–, el contenido de la Constitución de 1917 haya generado una suerte de *bono de confianza* social en el derecho. Señala el citado autor:

Puesto que la Ley instituye lo social, no es extraño que tenga carácter dogmático. Portadora de un valor supremo, legitima el discurso y la acción de quien la invoca, tanto en el ámbito político como en el jurídico. Este rasgo quizá explique en parte el carácter fundamentalmente dogmático de la reflexión jurídica en México.²⁶⁷

Décadas más tarde, y tras el agotamiento del sistema de partido hegemónico –acelerado en buena medida por las crisis financieras y el fenómeno de la globalización–, parecía un buen momento para que las élites ilustradas, en tanto “portadoras de modernidad”, intentase reformar el OJ y la estructura

²⁶⁶ López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico...*, op. cit., pp. 254-255. Énfasis añadido. Resulta emblemático el caso de la primera Constitución conservadora de México (Las siete leyes constitucionales de 1836) y, en particular, del primer ejercicio institucionalizado de control de constitucionalidad, el Supremo Poder Conservador. Ambos “experimentos” constitucionales terminaron por fracasar debido a pugnas políticas entre los diversos ámbitos estatales, lo que derivó –una vez afianzado el triunfo liberal– en la reinstauración de la Constitución de 1824 y en la consolidación de una SCJN como encargada “natural” del control de constitucionalidad. Cfr. José de Jesús Ledesma Uribe, “La Suprema Corte en las constituciones centralistas”, en Bernal, Beatriz (coord.), Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986), tomo I, IJ UNAM, México, 1988, pp. 573-590 así como Pablo Mijangos y González, “El primer constitucionalismo conservador: las Siete Leyes de 1836”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho* (México), volumen XV, 2003, pp. 217-292.

²⁶⁷ Op. cit., p. 256.

institucional/gubernamental obsoleta a partir de la experiencia de otros países (occidentales) que habían (o parecía que) dado buenos resultados. Se cayó, de nueva cuenta en el mismo círculo vicioso que en las dos oportunidades anteriores. Se ignoró, según S. López Ayllón, que “[e]ste modelo implica necesariamente que el país atraviese por un proceso acelerado y profundo de destrucción-construcción institucional y que tendrá seguramente un alto costo social.”²⁶⁸

Lo anterior no pretende ser un argumento en contra de las transiciones guiadas por las élites (de acuerdo a la tipología de transiciones políticas señalada por Antonia Martínez), ni mucho menos una depreciación de la (enorme) influencia que éstas pueden ejercer dentro de los procesos de transición y consolidación,²⁶⁹ sino un recordatorio de que es importante la generación de consensos y de mecanismos de inclusión respecto de todos los actores y grupos sociales del Estado en cuestión, puesto que lo anterior es una de las condiciones necesarias para que una transición perviva en el tiempo y pueda ser considerada exitosa.²⁷⁰

A su favor, este último intento de modernización contó con dos factores importantísimos: el cambio en el panorama social del país, con la aparición de una “masa crítica de población urbana y relativamente educada, expuesta a los medios de comunicación y con expectativas de vida diferentes a la de sus padres, [que se sitúa en] cerca de la mitad de la población”, y que “este esfuerzo se inscribe dentro de procesos de cambio de dimensiones globales.”²⁷¹ Para esos momentos (finales de la década de 1980 y principios de la siguiente), no era sólo México el que estaba cambiando: en mayor o menor medida, todos los demás países comenzaban a adaptarse a la nueva condición de movilidad de las fronteras.

²⁶⁸ López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico...*, op. cit., p. 269.

²⁶⁹ Cfr. Martínez Rodríguez, Antonia, Voz “transición política” en *Léxico de la política*, op. cit., pp. 793.

²⁷⁰ Respecto del caso particular de las “reforma del Estado”, Fernando Díaz Montiel señala que “Una reforma del Estado lo será en la medida en que exprese unidad de criterios, legitimidad de las actividades y claridad en las responsabilidades y apoyos [...] Además, y quizá lo más importante, la reforma del Estado debe contar con la plena convicción y la entrega de quienes son parte importante de la misma: los ciudadanos”. Cfr. la voz “reforma” en *Léxico de la política*, op. cit., pp. 622.

²⁷¹ López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico...*, op. cit., p. 269.

En este sentido, el proceso de globalización permitió acceder con mayor facilidad a las experiencias comparadas de los procesos de transición democrática en otros países de América Latina, por ejemplo, lo que se vio reflejado en cambios profundos “en la manera social del funcionar del derecho”, con la generación de una “creciente expectativa de adecuación entre la norma y la realidad, y un Estado justiciable.”²⁷²

Una consecuencia (directa) de esta expectativa fue la modificación radical del papel del Estado en la vida social y política del país. De acuerdo con H. Concha, una de las consecuencias de la globalización fue que “[d]esde la perspectiva de las fuerzas sociales, el Estado dejó de ser considerado como entro organizador de la vida social, reduciendo la viabilidad de gobiernos autoritarios.”²⁷³ Es decir, de investirse lenta y consistentemente con “todas las potestades (jurídicas y extrajurídicas) y el ejercicio incuestionable del poder”, convirtiéndose en centro de la vida nacional, pasó a ser un jugador más en el espacio global:

El Estado, sujeto a los ritos de su propia religión, cumplía y ocupaba los espacios simbólicos más importantes y desplazaba otras fuerzas, constituyéndose como poseedor único de la verdad. Esto le daba una dimensión casi sagrada y lo hacía invulnerable al juicio ciudadano. Esto ha cambiado. El Estado se ha convertido, poco a poco, en un actor que deja espacio a la sociedad y a la acción de los ciudadanos. El Estado se ha vuelto, así “justiciable” en un proceso que incluye los ámbitos externos e internos.²⁷⁴

El Estado, entonces, perdió su capacidad abarcadora y de (auto) legitimación con la que contaba por el hecho de que estuviese plenamente identificado con el gobierno emanado de la Revolución de 1910, o mejor dicho, como el agente que se encargaría de llevar a la realidad los objetivos plasmados (nunca mejor dicho) normativamente en la Constitución.

²⁷² *Ibidem.*

²⁷³ Concha Cantú, Hugo, “La legitimidad del Estado Mexicano”, en González, Ma. del Refugio y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, IJ UNAM, México, 2000, pp. 343-419. La cita proviene de la p. 379.

²⁷⁴ López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico...*, *op. cit.*, pp. 270-271.

Sobre esta cuestión Hugo Concha señala la existencia paralela de dos niveles de legitimación durante el periodo de partido hegemónico, el formal y el informal. Mientras que el primero siempre estuvo fuertemente ligado a la retórica del Estado de Derecho y del apego a la legalidad, el segundo nivel es más difícil de apreciar y dependerá de una “observación aguda en todos aquellos espacios donde sociedad y estructura política coinciden” –aunque, en términos generales, el autor lo identifica con la “retórica programática” comentada en este mismo párrafo–.²⁷⁵ Siguiendo la línea de argumentación de López Ayllón y Concha Cantú, los fenómenos de la globalización y de la transición a la democracia dañaron profundamente al segundo nivel de legitimación:

Lo que caracteriza un momento de cambio como el que el país vive desde hace algunos años es el resquebrajamiento de estos dos niveles legitimadores [formal e informal]. Ni en el nivel formal, ni tampoco en el informal, se han establecido consensos respecto a cómo debe ser reconsiderada la relación entre Estado y sociedad.²⁷⁶

Para bien o para mal y pese a que en muchas ocasiones compartieron un mismo horizonte temporal, detrás de estas reformas y adecuaciones al marco institucional nunca hubo una planificación o una proyección de carácter nacional y general. De acuerdo con J. Carpizo, éstas “fueron pensadas en laboratorios o gabinetes, sino que se elaboraron al calor de las coyunturas, las exigencias políticas y sociales, y respondieron a la creciente pluralidad de la sociedad.”²⁷⁷

Muchas de las reformas señaladas en la lista anterior debieron realizarse “en varias etapas y a través de los años, por muy diversas razones”: desde aquéllos que “implicaron un proceso paulatino de madurez y de asimilación de experiencias, que condujeron al diálogo, la negociación y las modificaciones constitucionales”²⁷⁸ (donde el ejemplo paradigmático lo constituye la materia electoral y la transición democrática) hasta reformas que tenían en contra el poder

²⁷⁵ Concha Cantú, Hugo, *op. cit.*, p. 373.

²⁷⁶ *Ibidem.*

²⁷⁷ Carpizo, Jorge, “La reforma del Estado en 2007 y 2008”, *op. cit.*, p. 378.

²⁷⁸ *Ibidem.*

de la “tradición jurídica mexicana” y la oposición casi frontal del actor directamente afectado (como podría ser la SCJN, en el caso de las reformas al poder judicial que implicaban su conversión en tribunal constitucional). Éstas últimas –señala Carpizo– necesitaron de “una larga labor de convencimiento y negociación con diversos sectores jurídicos, especialmente con” los involucrados en su cumplimiento e implementación.²⁷⁹

El panorama descrito en los párrafos anteriores, inadvertidamente, algo nos dice sobre la “calidad” del Estado de Derecho en nuestro país –entendido éste como el apego de los gobernantes y los gobernados al marco normativo existente–. Si bien no es posible “medir” con certeza la distancia que existía entre el texto de la ley y las reglas de comportamiento “reales”, podemos apreciar la existencia de al menos dos momentos en los cuales esta distancia fue tal que diversos actores propusieron su desaparición (o al menos, su acortamiento) mediante la ejecución de reformas legales (como serían la reforma cardenista de la SCJN y las sobrevenidas a partir de los movimientos de globalización).

Esto es, sin haber recurrido previamente a un análisis o reflexión sobre el caso en particular, diversos actores sociales (el titular del ejecutivo, las élites económicas, los partidos políticos o la sociedad civil), en su momento, reconocieron y pugnaron por la modificación del marco normativo existente, toda vez que, en términos reales, el comportamiento de los actores estatales y sociales no se regía por el primero, generando así el nivel de “legitimidad informal” referido por H. Concha. Al desaparecer (o quizás, reestructurarse), surgió la posibilidad de constituir un verdadero Estado de Derecho basado en el paradigma democrático y en el de derechos humanos, donde todos los actores rigieran su comportamiento

²⁷⁹ Respecto de este ejemplo en particular, S. López Ayllón señala que “a pesar de la resistencia de un Poder Judicial atrapado en su tradición, el Estado ha creado diversas instancias más o menos autónomas, cuya misión es velar por la aplicación de la Ley” –la función “originaria”, por así decirlo, de este Poder–. De acuerdo con este autor, las instituciones emanadas de esta “dispersión” de la función de custodia de la legalidad serían la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “las Procuradurías del Consumidor y del Medio Ambiente y, sobre todo, los tribunales agrarios y electorales.” *Cfr. López Ayllón, Sergio, Las transformaciones del sistema jurídico..., op. cit., p. 271.*

de acuerdo a los dictados de la norma fundamental de este país y del OJ emanado de ella.²⁸⁰ La pregunta a determinar es, entonces, si este objetivo se ha logrado, o está en vías de lograrse.

²⁸⁰ Una reflexión más profunda sobre la necesidad de evaluar la consolidación de las transiciones (democráticas) mediante el análisis empírico del comportamiento de los actores políticos se encuentra en O'Donnell, Guillermo, "Illusions about Consolidation", en *J* (Baltimore), volumen 7, número 2, abril de 1996, pp. 34-51.

IV. Conclusiones. Tres notas sobre la transición jurídica en México.

Las claves para el futuro del país deben encontrarse en la vía en la que la pregunta del orden constitucional sea resuelta y el nacionalismo integrador, redefinido.

Sergio López Ayllón²⁸¹

¿Cuál sería, entonces, la clave del éxito de este proceso de transición jurídica en el México del siglo XXI? La complejidad de la respuesta depende, en principio, de los parámetros que se tomen en cuenta para esta “medición”, así como el tipo de transición jurídica que se analice.

Ya en el capítulo uno se estableció que este concepto cuenta con dos acepciones principales, una de carácter “amplio” y otro más “restringido” (propuestos a su vez por S. López Ayllón/Héctor Fix-Fierro y Carla Huerta, respectivamente). El primer tipo se produce entre formas de estado (de “Estado contemporáneo” a “globalizado”), mientras que el segundo únicamente se refiere a la expedición de una nueva constitución (que se refiere a un cambio de *sistema jurídico*).²⁸²

Si estudiamos la transición jurídica mexicana *desde una perspectiva de derecho comparado*, en un punto de vista estrictamente teórico, es posible concluir que la transición jurídica *strictu sensu* (*i. e.*, la sustitución de texto constitucional) está concluida, o casi. En comparación con el texto emanado de la Convención de Aguascalientes, la Constitución vigente hasta el día de hoy es un texto sustancialmente distinto. Quizás sea posible argumentar sobre la necesidad de una revisión profunda a efectos de eliminar las inconsistencias que aún existen (como las referencias a órganos estatales que nunca se conformaron formalmente o la eliminación del requisito de nacionalidad por nacimiento para ser elegible

²⁸¹ Pérez Herrero, Pedro, *op. cit.*, p. 291. Traducción propia.

²⁸² Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “Legitimidad contra legalidad...”, *op. cit.*, p. 354.

respecto de algunos cargos públicos), pero esto no es consustancial a la determinación de que el *contenido* de ambos textos constitucionales es distinto entre sí. En esta primera acepción, en efecto, la transición jurídica mexicana ya está concluida o al menos está en sus últimas etapas.

Por lo que respecta al segundo tipo de transición (“amplio”), el más interesante, la cuestión de si nuestro país es ya un estado globalizado o no trae consigo respuestas vagas y difusas. Volvemos a la cuestión anterior: desde el análisis normativo, encontramos que ciertas áreas del OJ ya se encuentran en concordancia con el mundo global en el que estamos insertos desde hace más de tres décadas, como podrían serlo el ámbito económico –el gran logro de las élites económicas– y ciertos aspectos del ámbito legal. Aquí se situarían, por ejemplo, la adopción del paradigma de derechos humanos en el OJ mexicano o el cambio (gradual) en la forma en que se enseña el Derecho y las asignaturas que se han ido incorporando.²⁸³

Sin embargo, queda aún por resolver la *calidad* de la transición jurídica mexicana, una cuestión derivada de las dos afirmaciones inmediatas anteriores y de la sección VI de este capítulo, donde queda claro que su consolidación pasa por el hecho de poder constatar un cumplimiento cabal de este orden normativo (o “Estado de Derecho”). Hemos revisado, ya, las reflexiones que se han formulado respecto a las *causas* de que el Estado de Derecho en nuestro país sea más bien endeble. Durante muchos años, la respuesta “fácil” a este particular fue el de modificar de manera coyuntural y reactiva el marco jurídico, hasta llegar a la Constitución, de ser necesario, una respuesta que ha probado ser poco eficaz. Sin embargo, ya desde finales del siglo XX existían voces que se decantaban, más que por una labor *legislativa*, por una *gubernativa* o de *enforcement* de las leyes existentes, como la de J. Caprizo:

²⁸³ Sobre este tema en particular, véase el texto de los citados autores, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la globalización del derecho”, en Witker, Jorge (compilador), *Antología de Estudios sobre la Enseñanza del Derecho*, IJ UNAM, México, 1995, pp. 119-155.

En México, los problemas actuales de la procuración e impartición de justicia no son, insisto, primordialmente de índole jurídica, sino de falta de voluntad política, desprecio a la ley, corrupción e impunidad. Como jurista no desconozco el valor de la norma, pero es indebido, y conduce al fracaso, tratar de corregir únicamente a través de la norma situaciones anómalas y vicios que no corresponden al ámbito jurídico.²⁸⁴

Mi respuesta sobre este punto en particular se integra a partir de tres elementos: el factor político (legislativo), el de la independencia institucional (que incluye a su vez a la independencia e imparcialidad judicial) y la cultura de la legalidad.

Sobre el primer factor, México cuenta con una nada despreciable pluralidad política, consecuencia directa del proceso de transición democrática. Esto implica que ningún partido tiene la mayoría necesaria para promulgar leyes ni mucho menos reformar la constitución, lo que los obliga a conformar coaliciones electorales o de gobierno más o menos estables. Paradójicamente, lo anterior no ha “frenado” en modo alguno la producción legislativa (en términos cuantitativos) desde 1997 –año en que comenzó a apreciarse este fenómeno–. Ya decía J. Carpizo:

El sistema de reforma constitucional que tenemos está inspirado en el norteamericano. Es decir, configura una Constitución rígida. No obstante, en la práctica ha sido y es flexible. Por décadas se explicó tal flexibilidad por la existencia de un partido predominante que contaba con las mayorías legislativas para alcanzar la reforma.

[...]

Después de la transición democrática y la aparición del fenómeno de partidos divididos, ¿en dónde se encuentra la flexibilidad real de la rigidez normativa? En la negociación y el diálogo políticos que han permitido a partir de 1998 las coaliciones necesarias para sacar adelante reformas constitucionales precisas.²⁸⁵

El problema, entonces, no es la pluralidad, sino la manera en la cual ha sido encauzada. Como a lo largo de los años ha documentado y denunciado Mauricio Merino, los esfuerzos de los actores políticos que después pasan a formar parte

²⁸⁴ Carpizo, Jorge, “La reforma del Estado en 2007 y 2008”, *op. cit.*, p. 396.

²⁸⁵ Carpizo, Jorge, “La reforma del Estado en 2007 y 2008”, *op. cit.*, p. 372.

de los órganos de gobierno, no están dirigidos hacia la buena marcha de los asuntos *públicos* del país, sino a su perpetuación en el poder o el acaparamiento de un mayor número de espacios o prebendas –algo que bien podría catalogarse como el uso de recursos públicos para fines *privados*–.²⁸⁶ Por el contrario, idealmente, sus actuaciones y esfuerzos deberían estar canalizados a la tarea de adecuación de las leyes (y su posterior ejecución) la cual –de acuerdo a S. López Ayllón–,

...sobra decirlo, es una tarea delicada y sumamente importante para que lo que se establece en la Constitución tenga eficacia práctica. No es ninguna novedad decir que un desarrollo legislativo deficiente puede convertir a una reforma constitucional el papel mojado, en meras buenas intenciones o llegar incluso a desvirtuarla.²⁸⁷

El segundo factor, el de la independencia *interpoderes*, se encuentra estrechamente relacionada con la situación anterior. Buena parte de los espacios a los que se hacía referencia en el párrafo anterior se refieren a aquéllos dentro de la estructura gubernamental que (en teoría) se encarga de ejecutar e implementar las leyes generadas dentro del Poder Legislativo. Es decir, si estos actores *estatales* se encuentran controlados en mayor o menor medida por un aparato partidista (mediante el cual llegaron al cargo), sujetarán su actuación (y directamente, la eficiencia del aparato estatal) a factores *políticos*, no a las necesidades propias de la gestión pública ni a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.²⁸⁸ En este sentido, López Ayllón y Fix-Fierro señalan que

Se requiere, además, que dichas autoridades gocen de un grado apreciable de independencia e imparcialidad, lo cual no depende sólo de la definición jurídica de ciertas competencias, sino de un diseño institucional que diferencie efectivamente los centros de poder de decisión y evite, en lo posible, interferencias políticas

²⁸⁶ Vid. Mauricio Merino, *El futuro que no tuvimos: crónica del desencanto democrático*, Temas de hoy, México, 2012. El citado autor ha propuesto también diversas medidas para evitar y corregir esta situación, como la creación de un verdadero servicio profesional de carrera o la consolidación de mecanismos de rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno.

²⁸⁷ López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico...*, *op. cit.*, p. 271.

²⁸⁸ En este sentido, el ejemplo proporcionado por G. Pasquino es el de la actuación gubernamental en tiempos de elecciones: a medida en que el calendario electoral señala la celebración de nuevos comicios, los funcionarios gubernamentales estarán más presionados por la dirigencia partidista a actuar y a demostrar resultados que puedan ser utilizados como “promesas de campaña” que, eventualmente, les aseguren la obtención de votos suficientes para mantenerse en el cargo. Cfr. la introducción que hace este autor a la obra colectiva a su cargo, *Il sistema politico italiano*, Laterza, Roma, 1985.

inmediatas en su funcionamiento. Los ejemplos más destacados en este contexto [mexicano] son los del IFE y el Tribunal Electoral.²⁸⁹

De ahí que, por ejemplo, sea perfectamente comprensible (nunca justificable) el deseo de los actores políticos de *cooptar* “asientos” en la máxima instancia de cualquier poder judicial (el Tribunal Constitucional), un detalle ya reseñado páginas atrás. En este sentido, López Ayllón y Fix-Fierro consideran “que una explicación más profunda [de los factores que impiden la consolidación de la transición jurídica en México] se encuentra en la creciente, pero todavía insuficiente, autonomía del sistema jurídico frente al político.”²⁹⁰

Uno de los factores que coadyuvan a esta falta de independencia e imparcialidad es, en efecto, el comportamiento de los actores políticos. Pero el otro (gran) actor que no ha cumplido, hasta la fecha, el papel de *contrapeso* respecto de los primeros es el de la sociedad civil en su acepción más amplia. Como se analizaba en el capítulo anterior, la sociedad civil en México no se ha destacado como un actor especialmente relevante en lo que se refiere a los procesos de transición sino hasta 1968, año en el que diversos autores sitúan el surgimiento de las OSC (dedicadas, especialmente, a la promoción de los derechos humanos).

Pese a los logros que estas organizaciones hayan ido consolidando a lo largo del tiempo –que no son pocos–, uno de los aspectos en los que no han podido incidir con determinación es el del cumplimiento de la ley. Y quizás se deba a la percepción de “confusión” entre el derecho y el poder que existe de manera generalizada entre la sociedad mexicana, que implica la concepción del primero sólo como una manifestación del poder. Retomando la argumentación de los autores citados con anterioridad, “en las sociedades modernas el derecho existe

²⁸⁹ Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “Legitimidad contra legalidad...”, *op. cit.*, p. 387.

²⁹⁰ *Op. cit.*, p. 349.

como sistema funcionalmente diferenciado y radicalmente autónomo frente al sistema político.”²⁹¹

En este punto es donde entra en juego el tercer factor: el de la cultura de la legalidad, que en términos generales no es más que la conciencia de todos y cada uno de los actores sociales de la necesidad de “jugar bajo las reglas del juego” y de la consecuente “aceptación del hecho de que la legalidad es, en sí misma, la única forma legítima en que [las] demandas [sociales] pueden procesarse en las sociedades democráticas modernas.”²⁹² Diego Valadés conceptualiza esta noción como una respuesta del constitucionalismo liberal hacia el “Estado absolutista, caracterizado por la ausencia de libertades, la concentración del poder y la irresponsabilidad de los titulares de los órganos del poder”,²⁹³ de tal suerte que

El Estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos.²⁹⁴

Por su parte, Mark David Agrast, Juan Carlos Botero y Alejandro Ponce, en la introducción del *Rule of Law Index 2011*, señalan como indicadores cuantificables del Estado de Derecho a los siguientes:²⁹⁵

- El gobierno y sus agentes son responsables bajo la ley.
- Las leyes son claras, públicas, estables y justas y protegen los derechos fundamentales (incluyendo la seguridad personal y la propiedad)

²⁹¹ Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “Legitimidad contra legalidad...”, *op. cit.*, p. 387. Esta observación la sustentan en la apreciación fáctica de “procesos de cambio social que conducen a grados crecientes de autonomía social del sistema jurídico, en particular frente a la política.” (p. 388)

²⁹² Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “Legitimidad contra legalidad...”, *op. cit.*, p. 350.

²⁹³ Valadés, Diego, “La no aplicación de las normas y el Estado de derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (México), nueva serie, número 103, año XXXV, enero-abril 2002, pp. 219-291. La cita proviene de la p. 227.

²⁹⁴ Valadés, Diego, “La no aplicación de las normas y el Estado de derecho”, *op. cit.*, p. 226.

²⁹⁵ Cfr. *WJP Rule of Law Index 2011*, The World Justice Project, EUA, 2011. La cita proviene de la p. 1. Traducción propia.

- El proceso mediante el cual las leyes son promulgadas, administradas y cumplidas es accesible, justo y eficiente.
- El acceso a la justicia es provisto por jueces, abogados o representantes competentes, independientes y regidos por la ética, mientras que los funcionarios oficiales son los suficientes [en términos numéricos], cuentan con recursos adecuados y son un reflejo de las comunidades a las que sirven.

Lo anterior se relaciona con el segundo factor en cuanto éste constituye la precondition necesaria para que una autoridad actúe *conforme a Derecho*, toda vez que el marco jurídico de base *implica* la existencia de una verdadera división de poderes. Esto es, no importa qué tan apegada sea la actuación o resolución de una autoridad al texto normativo vigente, ésta no será acatada (o por lo menos, aceptada) por el resto de la sociedad si no se goza de

...un consenso mínimo sobre las normas básicas que rigen en un ámbito social determinado [puesto que] es indispensable para lograr, en caso necesario, su aplicación coercitiva. Dicho en otros términos: solamente la autoridad legítima que funda su actuación en dichas normas básicas [la constitución y el OJ que se desprende de ella] tendrá el apoyo social suficiente que le permitirá la “aplicación estricta de la ley”, aun en contra de la inconformidad o rebelión de un grupo social determinado.²⁹⁶

Este tercer factor implica, como bien señala S. López Ayllón, “una auténtica revolución cultural.”²⁹⁷ Implica, antes que nada, la construcción de “una nueva legitimidad del conjunto del sistema jurídico, sustentada en un consenso fundador donde los diferentes agentes sociales legitimen de origen los procedimientos de creación de las normas que regularán la vida social”,²⁹⁸ donde el Derecho tendría a su cargo –además de la regulación del comportamiento de todos los actores–, el “asegurar la multiplicación de estos espacios” donde se debaten y producen las normas: “donde se articulen poder e igualdad, diálogo y decisión, consenso y autoridad, disenso y tolerancia.”²⁹⁹

Respecto de este punto, me parece viable el recurrir al discurso de los derechos humanos como una suerte de hilo conductor de este objetivo por dos

²⁹⁶ Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “Legitimidad contra legalidad...”, *op. cit.*, p. 386.

²⁹⁷ López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico...*, *op. cit.*, p. 276.

²⁹⁸ *Ibidem.*

²⁹⁹ *Ibidem.*

razones. La primera ha sido mencionada ya por varios de los autores citados en este apartado (H. Concha y S. López Ayllón), y se refiere al surgimiento de este paradigma como factor de legitimación estatal a consecuencia directa del fenómeno de la globalización. Vale decir: un gobierno que no respete ni garantice el goce efectivo de los derechos humanos en el siglo XXI ya no puede considerarse como legítimo (al menos, desde la óptica de la democracia). En cambio, el segundo es una justificación *al interior* de los derechos humanos, toda vez que dentro de este catálogo se encuentran reconocidas las grandes libertades liberales ya implícitas en la construcción del *espacio público* referido en el párrafo anterior, que necesita desde los derechos a la información, de libertad de expresión, de asociación y reunión, etcétera, hasta los de carácter civil y político (reservados únicamente a los nacionales de un país). Reforzando aún más esta idea de *interdependencia* de los derechos humanos, los mencionados anteriormente no pueden ser ejercidos de manera autónoma, sino que necesitan a su vez del cumplimiento de otros de carácter prestacional (como *precondiciones*) que les dan sentido: el derecho a la educación, a la vivienda, a la alimentación, al agua, etcétera.³⁰⁰

La consecución de estos objetivos en particular (la construcción de un espacio público donde se puedan discutir las decisiones gubernamentales y la protección y aseguramiento de los derechos humanos) es una tarea conjunta entre todos los actores de esta transición, desde los de carácter eminentemente político hasta la sociedad civil, pasando por el Poder Judicial. Como se señalaba en este mismo capítulo una de las tareas principales de los tribunales es el de salvaguardar el cumplimiento de la *constitución* (de los derechos en ella establecidos) y, por ende, de generar confianza social hacia el Estado de Derecho (*cf.* § IV, inciso c).

³⁰⁰ *Vid.* Serrano, Sandra y Luis Daniel Vázquez, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell, Miguel y Pedro Salazar (*coords.*), *La reforma constitucional de Derechos Humanos. Un nuevo paradigma*, IJ UNAM, México, 2011, pp.135-165.

En última instancia, en caso de lograr (en términos generales), el fortalecimiento de cultura de la legalidad y, de manera específica la distinción del derecho como un ente autónomo, cabe esperar que nuestro “sistema jurídico” –en palabras de López Ayllón y Fix-Fierro– “le abra la puerta a grados crecientes de complejidad, variedad, individualidad, certidumbre y, ocasionalmente, justicia.”³⁰¹

³⁰¹ Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, “Legitimidad contra legalidad...”, *op. cit.*, p. 389.

Conclusión

A partir de la reconstrucción de los cambios acaecidos en el marco constitucional e institucional mexicano en los últimos treinta años es posible corroborar la existencia de un proceso de transición en el ámbito jurídico. Como se señaló a lo largo de los dos últimos capítulos, este proceso implicó un cambio de paradigma en el Derecho mexicano, de la forma en la cual el Derecho como construcción social es percibido y utilizado. Ya no es –como lo era hasta hace un par de décadas– un instrumento más al servicio del poder autocrático bajo la forma de un mero discurso de legitimación *ex post*. Más bien, hoy en día se *demand*a que el Estado en su conjunto actúe bajo ciertos parámetros mínimos de legalidad, a efectos de seguir conservando la dosis de legitimidad necesaria para seguir en el cargo y poder aplicar las leyes con un respaldo social. Parafraseando una de las ideas más conocidas de N. Bobbio, aconteció una “revolución copernicana” a nivel institucional y social, donde la legalidad tomó el lugar que debía haber tenido desde el nacimiento de un Estado mexicano independiente.

La sustitución de la noción política de legitimación por una de corte jurídico (el principio de legalidad) es más evidente después de la incorporación del concepto de *derechos humanos* y de las instituciones de garantía que éstos demandan al ordenamiento jurídico mexicano, proceso que –como ya se revisó a lo largo de los capítulos tercero y cuarto–, fue relativamente largo y no exento de altibajos. Esta incorporación de derechos, aunada a la noción de un régimen de Estado de Derecho, implica que las instituciones emanadas del Estado (todas ellas, regidas por el Derecho) deben coadyuvar a la garantía de estos derechos, así como en la reparación de sus violaciones, percepción por demás generalizada hoy en día.

Otra de las premisas que este trabajo intentó resaltar al momento de recurrir al concepto de *transición* (y no al de *cambio* o *reforma*, por ejemplo) fue precisamente que el ritmo de las modificaciones al marco constitucional y legal mexicano fue muy irregular a lo largo del tiempo. Como todo proceso de cambio social, existieron muchas variables externas (políticas, económicas) que pueden explicar estas variaciones. Pero, sobre todo, es posible apreciar que la mayor parte de estos cambios se fueron realizando de manera coyuntural y bajo la forma de una respuesta estatal o gubernamental a un problema particular “del momento”, no como parte de una política pública o de una visión de estado a mediano o largo plazo. De hecho, en el lapso en el cual se comenzó este trabajo de investigación y hasta el cual estas líneas se escriben, se han publicado en el Diario Oficial nada menos que catorce decretos de reforma constitucional.

La mayoría de estas (“últimas”) reformas contaron desde el inicio con la ‘aprobación’ (en tanto *precondición* para el consenso) de los actores involucrados en su implementación, si bien esta situación no siempre se ha observado en todos los cambios constitucionales y legislativos que comprendieron esta transición. Precisamente, uno de los objetivos de este trabajo –tal vez el más ambicioso– es el advertir sobre los efectos secundarios de la falta de planificación y de consenso. Dichos fenómenos no son, en modo alguno, impedimentos sustanciales para la consecución de los cambios y la consolidación del nuevo orden legal/institucional emanados de ellos, pero sí pueden ralentizar o dificultar el proceso de transición.

En tercer lugar, la reconstrucción realizada en este trabajo, además, puso de relieve la fuerte conexión existente entre las transiciones de los ámbitos político y jurídico. Como varios de los autores revisados en el proceso de reconstrucción de las mismas (J. Woldenberg, S. López Ayllón, L. Salazar, A. Attili) mencionaban en su momento, muchos de los esfuerzos de cambio institucional y legal (y por consecuencia, el *estudio* teórico de los mismos) realizados desde finales de la década de los setenta hasta ahora estuvieron orientados hacia el campo de lo político-electoral, dejando de lado los cambios que no jugaron un papel central en

la transición democrática (por ejemplo, los cambios de los cuales fue –es– objeto la SCJN en su transformación hacia un tribunal constitucional digno de ese nombre). De ahí que, hasta la fecha, es posible apreciar la existencia de diversas contradicciones normativas importantes al interior del OJ mexicano (como es el caso de la constitucionalización del amparo en 2008).

Sin embargo, el tránsito hacia la democracia en México sólo podría haber sido posible a través de la construcción de todo un marco constitucional, legal e institucional lo suficientemente sólido como para *inspirar* confianza en las y los electores mexicanos y contar con la capacidad para manejar la expresión de la pluralidad política institucionalizada. Y es evidente que, si bien en un inicio los cambios en el sistema político-electoral mexicano en modo alguno fueron pactados, sino impuestos por diversos miembros del que pertenecían al partido en el poder (legisladores, secretarios de Gobernación, etcétera), existió un proceso paulatino de negociación y apertura hacia la pluralidad, que desembocó finalmente en el reconocimiento social de la necesidad de discutir y construir acuerdos mediante el consenso.

Parafraseando (muy libremente) algunas de las ideas de J. Woldenberg, el mérito de esta transición fue el haber cambiado radicalmente las reglas del juego y el lograr que las vías y el discurso democráticos sean los únicos legítimos dentro de la política mexicana.*

Por su parte, la transición jurídica mexicana no ha corrido con la misma suerte (aún). Es posible apreciar que el discurso de los derechos humanos se encuentra ya bastante institucionalizado, conformando incluso una parte esencial de la política exterior de nuestro país. Al mismo tiempo, una serie de factores internos y externos a este proceso de transición –como los mecanismos de transparencia de la actuación gubernamental o el acceso a las tecnologías de la

*Estas ideas fueron expresadas por el profesor Woldenberg a lo largo de las tres sesiones que conformaron el curso “La transición democrática y sus déficits”, organizado por la Coordinación de Difusión Cultural de la UNAM los días 28, 29 y 30 de mayo de 2013.

información y comunicación, respectivamente— evidencian que buena parte de los operadores encargados de materializar y garantizar estos derechos no se encuentran totalmente comprometidos con esta tarea fundamental. Ya se mencionaba en acápites anteriores que parte del problema y de la solución reside en la capacitación y concientización de estos mismos actores, así como en la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en caso de que incumplan las disposiciones correspondientes los cuales —en concordancia con la existencia de un Estado de Derecho deberán consagrarse, por fuerza, en algún tipo de legislación secundaria—.

El otro factor central para la conclusión y consolidación de la transición democrática es el de la sociedad civil. Hace falta dotar a las y los mexicanos de capacidades ciudadanas³⁰² las cuales, de acuerdo con L. Pásara, no son otra cosa sino el saberse individuos portadores de derechos y obligaciones; considerarse en condiciones de generar relaciones con consecuencias jurídicas y hallarse en condiciones de exigir que tales derechos y obligaciones, legal y contractualmente establecidos, sean declarados por un tercero imparcial en nombre de la colectividad de pertenencia (o lo que es lo mismo, hacer efectivo el derecho de *acceso a la justicia*).

Estas capacidades coinciden más o menos con la noción de “ciudadano ilustrado” propugnada por el liberalismo desde hace varios siglos ya y la única vía posible para conformarlas es, precisamente, a través de la garantía de uno de los derechos sociales más importantes (el de acceso a la educación de calidad).

En este sentido, un factor que juega un papel crítico para la consolidación de esta transición en particular —que ya se apuntaba hacia el final del capítulo dos como una de las *amenazas* al proceso de consolidación democrática— es el tema de la profunda desigualdad existente en nuestro país. No sólo en el ámbito económico y material (el más notorio y doloroso, quizás), sino el que se refiere

³⁰² Cfr. Pásara, Luis, *op. cit.*, p. 384.

al acceso a las instituciones en general –recordemos que buena parte de los derechos humanos son garantizados (o sus violaciones, denunciadas) a través de cauces institucionales del Estado–.

El tema de la desigualdad en México es crucial no sólo por lo que se refiere a las condiciones materiales necesarias para la consolidación de los cambios que el país requiere, sino también a la percepción que la sociedad en general tiene respecto del camino recorrido y de los logros conseguidos. Debido a esta situación, existe un conjunto más o menos homogéneo de posturas y discursos que sostienen que no ha existido un cambio en la situación política y legal de nuestro país, y señalan, entonces la necesidad de la realización de cambios aún más profundos al marco legal e institucional.

Como he dejado asentado en la última parte del capítulo anterior, mi respuesta no está orientada en el mismo sentido y considero que dichas posturas están mal sustentadas, toda vez que se sustentan en dos clases de confusiones, una de carácter conceptual y otra de niveles (o planos).

Por lo que hace al primer tipo, se confunde la transición *política* (de un régimen no democrático a uno que sí lo es) con las transiciones acaecidas en otras esferas. Ello no quiere decir que no existan canales de comunicación e influencia entre cada uno de estos ámbitos, sino que para analizar y decidir el grado de avance (y más importante aún, las medidas que deberán tomarse en consecuencia) en cada uno de estos ámbitos es necesario “aislarlos”, al menos desde el punto de vista teórico.

En cuanto a la segunda confusión (de planos), se tiende a confundir la transición o consolidación democrática con la efectiva realización de las "promesas de la democracia" formuladas por autores liberales (como N. Bobbio o A. de Tocqueville). Esto es, la forma de gobierno democrática no es, desde un punto de vista lógico o conceptual, una precondition suficiente para conseguir

políticas públicas eficaces en materia de redistribución y crecimiento económico (transición económica) o para lograr un cambio institucional favorable al Estado de Derecho y al sistema de derechos humanos (transición jurídica).

La democracia y el Estado de Derecho son sólo condiciones necesarias (y ciertamente, muy importantes), pero no resuelven el problema de fondo, que es uno de inclusión y de control del poder, provocados por una *omisión* (o mejor dicho, una *ausencia*) del Estado. Uno de los aspectos más velados de este proceso de transición (y que no se abordó en el presente trabajo por cuestiones metodológicas) es precisamente el papel que el Estado mexicano ha jugado como institución que detenta el monopolio del poder político. Como juristas somos conscientes de que el Derecho (y más concretamente, el ordenamiento jurídico) es el instrumento primario de control del poder del Estado. Y, precisamente, aquí reside la de estudiar y reflexionar sobre las transiciones jurídicas: quizás no comprenden en sí mismas todos los cambios y reformas que un Estado (y su sociedad) pueden llegar a tener en el transcurso del tiempo, pero su estudio nos permite vislumbrar en buena medida el esquema programático (el “paradigma”) hacia el cual éstos han decidido apuntar su actuación –consciente o inconscientemente, para bien o mal–. En otras palabras, nos permite *detectar* con una cierta precisión *cómo sería* la actuación del Estado y cuáles serían las *expectativas sociales* respecto a ésta una vez iniciada la etapa de consolidación. No es un concepto totalmente abarcador, pero sí es un primer paso para entender el cambio social en un lugar y época determinados. Uno muy importante.

Bibliografía

Libros

Alonso, Martín, *Enciclopedia del Idioma. Diccionario histórico y moderno de la lengua española (siglos XII al XX). Etimológico, tecnológico, regional e hispanoamericano*, Aguilar, Madrid, 1968.

Baca, Laura, *et. al.*, *Léxico de la política*, FLACSO/CONACYT/Fundación Heinrich Böll/FCE México, México, 2002.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2008, 3a edición.

Bobbio, Norberto, *Teoría generale della politica*, Einaudi, Turín, 1999.

Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, Siglo XXI editores, México, 1981.

Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, Fontamara, México, 1998.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2006, 5a edición.

García, Brígida y Manuel Ordorica (coordinadores), *Los grandes problemas de México. Tomo I. Población*, El Colegio de México, México, 2010. Disponible en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/I.pdf> (consulta: 10 de febrero de 2012)

González, María del Refugio y Sergio López Ayllón, *Transiciones y diseños institucionales*, IJ UNAM, México, 2000.

IFE, *La construcción de instituciones para la democracia en América Latina*, México, 1999. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1133/1.pdf> (consulta: 10 de julio de 2012)

López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, UNAM, México, 1997. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=157> (consulta: 10 de julio de 2012)

Nohlen, Dieter y Rainer-Olaf Schultze, *Diccionario de la ciencia política*, Porrúa, México, 2006. t. I.

Rabasa, Emilio, La constitución y la dictadura, LVII Legislatura H. Cámara de Diputados, México, 1999. Disponible en: www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/rabasa/Rabasa_Const.pdf (consulta: 11 de marzo de 2013).

Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México, México, 2012.

Capítulos de libros

Covarrubias Velasco, Ana y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en Covarrubias Velasco, Ana y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2011. pp. 161-210.

Bizberg, Ilán, “Transition or Restructuring of Society?”, en Tulchin, Joseph S. y Andrew D. Selee (eds.), *Mexico’s Politics and Society in Transition*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado), 2003.

Fix-Zamudio, Héctor y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “El Derecho de Amparo en México”, en Fix-Zamudio, Héctor y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores) *El derecho de amparo en el mundo*, Porrúa, México, 2006. pp.461-480.

Gomes, Cristina, “Transición demográfica y pobreza en América Latina”, en Valdés, Luz María (coordinadora), *Derechos de los mexicanos: Introducción al derecho demográfico*, México, IIJ UNAM, 2009. pp. 235-263. Disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2638>(consulta: 20 de diciembre de 2011).

Nohlen, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en *Revista Peruana de Derecho Público* (Lima), año 9, no. 17, julio-diciembre 2008. pp. 33-61.

Scott, Robert E., “Mexico: The Established Revolution”, en Pye, Lucian W. y Sydney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton (Nueva Jersey), 1965. pp. 330-395.

Artículos en revistas académicas

Carpizo, Jorge, La reforma del Estado en 2007 y 2008, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 19, julio-diciembre de 2008, pp. 371-399. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2748/23.pdf> (consulta: 25 de enero de 2013)

_____, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, en *Revista Peruana de Derecho Público* (Perú), número 12, 2006, pp. 13-45.

Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, no. 1, enero-junio 2012. pp. 3-26. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/1/ard/ard2.pdf> (consulta: 20 de diciembre de 2012).

Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, en *Política y gobierno* (México), número 1, volumen VIII, primer semestre de 2001, pp. 61-115. Disponible en: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VIII_N1_2001/Cossio.pdf (consulta: 20 de diciembre de 2012).

Fix-Fierro, Héctor y Sergio LópezAyllón, “The impact of globalization on the reform of the state and the law in Latin America”, en *Houston Journal of International Law* (EUA), vol. 19, núm.3, primavera de 1997. pp. 785-805.

_____, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, en *Política y Gobierno* (México), vol. VIII, núm. 2, segundo semestre de 2001. pp. 347-393.

Linz, Juan J. y Alfred Stepan, “Toward consolidated democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 2, abril de 1996. pp. 14-33.

Luna Pla, Issa, “The Social Focus on Public Information”, en *Voices of Mexico* (México), número 91, otoño 2011. pp. 103-105.

Murayama, Ciro, “Democracia y bienestar en México: las transiciones bifurcadas”, en *Economía UNAM*, vol. 6, núm. 16, enero 2009. pp. 68-81. Disponible en versión electrónica en:

www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam16/ECU001600605.pdf (consulta: 20 de diciembre de 2011)

O'Donell, Guillermo, "Illusions about consolidation", en *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 2, abril de 1996. pp. 34-51.

Palma, Yolanda, "Políticas de población y planificación familiar", en *DemoS*, No. 16, enero 2003. pp. 24-25. Disponible en versión electrónica en: <http://www.ejournal.unam.mx/dms/no16/DMS01611.pdf> (consulta: 22 de diciembre de 2011)

Pásara, Luis, "Justicia y ciudadanía realmente existentes", en *Política y gobierno* (México), número 2, volumen IX, segundo semestre de 2002, pp. 361-402.

Pérez Herrero, Pedro, "Mexico after the elections of July 2, 2000", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 17, no. 2, verano de 2001. p. 283-297.

Salazar Carrión, Luis y Antonella Attili, "La otra transición. Hacia una nueva cultura jurídica y política", en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, número 37, octubre de 2012, pp.149-166.

Trinidad, Ángel, "Transparency or Accountability in Mexico", en *Voices of Mexico* (México), número 91, otoño 2011. pp. 98-102.

Valadés, Diego, "La no aplicación de las normas y el Estado de derecho", Boletín Mexicano de Derecho Comparado (México), nueva serie, número 103, año XXXV, enero-abril 2002, pp. 219-291. Disponible en versión electrónica en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/103/art/art8.pdf> (consulta: 22 de diciembre de 2011)

Documentos de trabajo

Carbonell, José y Miguel Carbonell, *¿Qué significa ser iguales? La equidad de género en el Estado de bienestar*. Documento de trabajo número 165, IIJ UNAM, México, 2011.

Carpizo, Jorge, *El cumplimiento de los derechos de la justicia social*, Documento de trabajo No. 159 del IIJ UNAM, México, septiembre 2011.

Informes internacionales

WJP Rule of Law Index 2011, The World Justice Project, EUA, 2011.

Notas periodísticas

Fabiola Martínez, “Planificación familiar, política que ofrece mejor calidad de vida: Conapo”, en La Jornada, domingo 30 de marzo de 2008. Disponible en:

www.jornada.unam.mx/2008/03/30/index.php?section=sociedad&article=032n2soc(consulta: 10 de diciembre de 2011).