



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CAMPO DISCIPLINARIO: SOCIOLOGÍA

**TRANSFORMACIONES EN LAS CONDICIONES DE CIUDADANO E INDIVIDUO EN
EL MARCO DE LAS REFORMAS POLÍTICAS DE FINALES DEL SIGLO XX Y
COMIENZOS DEL XXI EN COLOMBIA Y MÉXICO**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA:
ÁNGELA MARGOTH BACCA MEJÍA

COMITÉ TUTORAL

DR. RICARDO POZAS HORCASITAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

DR. JULIO LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

DR. JOSÉ LUIS VELASCO CRUZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CIUDAD DE MÉXICO, JUNIO DE 2017



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Para mi papá, Hernán, y mi hermano, Jairo,
por su tesón para sobrellevar la adversidad

AGRADECIMIENTOS

Este proceso fue mucho más largo de lo esperado y eso hizo que estuviera lleno de altibajos y que la terminación de la tesis fuera un tema ineludible en las conversaciones con los amigos y la familia durante los últimos años. Clara, Liliana, Alejandra, Sylvie y William, Georgina, Alejandro y Aurora, Cristina, Catalina, Juliana, Daniel y Yuriria, Juji y Agustín, Diana, Julia, Sofía, Katia y David y la pequeña Emily. La familia en Colombia: Alcira, Hernán, Jairo, Jesús, la tía Uge, Cami y Felipe. La familia culichi: Alex, Pedro Pablo hijo, Pedro Pablo papá y Luz María. Les agradezco a todos ellos por su amistad y su cariño, que hizo más llevaderos estos años.

Agradezco al Comité Tutorial que me acompañó en este proceso.

Al Dr. Ricardo Pozas Horcasitas, quien también dirigió mi tesis de maestría, agradezco su apoyo y su acompañamiento académico durante todos estos años; su orientación y su confianza en mí fueron fundamentales para poder concluir finalmente este trabajo.

Al Dr. Julio Labastida Martín del Campo, agradezco también su apoyo, sus comentarios, y, sobre todo, su interés y su entusiasmo en torno a mi trabajo.

Al Dr. José Luis Velasco, agradezco su apoyo y sus oportunos cuestionamientos, así como su buena disposición para dialogar acerca de las dudas en torno al trabajo de tesis.

A la Dra. Angélica Cuéllar, quien conoció el trabajo desde el examen de candidatura y de quien siempre he recibido opiniones muy generosas sobre mi trabajo.

Al Dr. Héctor Fix-Fierro, por haber aceptado ser sinodal al final del proceso, y por su atenta lectura, sus acertados comentarios y las correcciones sugeridas, que sin duda contribuyeron a hacer más sólida la última parte del trabajo.

Además de mi reconocimiento por su labor de orientación académica, a todos agradezco por su calidez en el trato y por hacerme sentir siempre tan bien acogida en el espacio universitario.

A los compañeros con quienes coincidí durante varios años en seminario del Dr. Pozas, especialmente a Isaac, Beatriz y Citlali, por sus lecturas y comentarios de los avances presentados en ese productivo espacio. A Laura, que llegó al final. Un agradecimiento especial a Minerva Rojas además de por sus cuidadosas lecturas, por animar y acompañar en momentos de desánimo, cuando la tesis parecía interminable. A Antonio Ortega, compañero de generación del doctorado, por las discusiones productivas y las útiles sugerencias bibliográficas.

A Luis, por su amor y su generosidad durante estos años, y porque nunca dudó de que sería capaz de terminar este proceso y confrontó sin tregua mis inseguridades.

Al CONACYT por la beca que me otorgó para llevar a cabo los estudios de doctorado.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1	21
INDIVIDUALIZACIÓN Y CIUDADANIZACIÓN: PRECISIONES HISTÓRICO-CONCEPTUALES.....	21
1. La construcción de la categoría de individuo	25
2. La construcción de la condición de ciudadano	36
<i>Configuración de la ciudadanía en México y Colombia</i>	43
<i>Población superflua y ciudadanía</i>	59
<i>Encuentros y desencuentros entre individuo y ciudadano</i>	62
<i>Configuraciones estatales y condiciones de ciudadano e individuo</i>	67
3. Recapitulación y conclusiones	73
CAPÍTULO 2	77
LOS AUTORITARISMOS EN CRISIS EN COLOMBIA Y MÉXICO Y LAS CONDICIONES DE CIUDADANO E INDIVIDUO	77
1. Entre una experiencia populista plena y una muy limitada	78
2. Componentes y formas de regulación de los autoritarismos en México y Colombia	91
<i>Autoritarismo en México</i>	94
<i>Autoritarismo en Colombia</i>	105
<i>Las fuentes de legitimidad</i>	119
<i>El acceso a los beneficios sociales</i>	126
3. Recapitulación y conclusiones	137
CAPÍTULO 3	141
EL TIEMPO DE LAS TRANSICIONES EN COLOMBIA Y MÉXICO Y LOS PROCESOS DE CIUDADANIZACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.....	141
1. Caracterización de las transiciones en Colombia y México.....	147
2. Dinámicas de los procesos de transformación y de las demandas ciudadanas por más ciudadanía	154
<i>Movilizaciones ciudadanas y proceso constitucional en Colombia</i>	155
<i>Movilizaciones ciudadanas a favor de la inclusión política y elecciones confiables en México</i>	167
3. Diferentes acentos de los procesos de transición, diferencias en los procesos de ciudadanización e individualización	178
4. Continuidades y rupturas sociopolíticas de las décadas de 1980 y 1990.	186
5. Recapitulación y conclusiones	196
CAPÍTULO 4	199
FORMAS DE INTERPELACIÓN DE LA AUTORIDAD Y EL ORDEN ESTABLECIDO: LAS VÍAS NO JURISDICCIONALES.....	199
1. México: La Comisión Nacional de Derechos Humanos	201
2. Colombia: La Defensoría del Pueblo	224
3. Presupuestos y resultados de la CNDH y la Defensoría del Pueblo	239
4. La CNDH y la Defensoría del Pueblo, a modo de balance	247
CAPÍTULO 5	253
FORMAS DE INTERPELACIÓN DE LA AUTORIDAD Y EL ORDEN ESTABLECIDO: MECANISMOS NUEVOS Y TRANSFORMADOS DE LA VÍA JURISDICCIONAL.....	253
1. La Suprema Corte.....	254
<i>La Suprema Corte y la defensa de los derechos humanos</i>	263

2. El derecho de amparo en México	270
<i>Reforma al derecho de amparo</i>	279
3. Colombia: la Corte Suprema, construcción de una tradición	282
<i>La acción de inconstitucionalidad: el ciudadano frente al Estado</i>	293
<i>De la Corte Suprema a la Corte Constitucional</i>	295
4. La acción de tutela en Colombia	304
5. La tutela y el amparo	316
6. Judicialización de la política en Colombia y México	319
CONCLUSIONES	323
BIBLIOGRAFÍA.....	337

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas la transformación de las sociedades latinoamericanas se ha dado en una vía similar, con muchos rasgos compartidos, producto de una historia común y también del avance de los procesos de globalización. La ciudadanía es uno de esos procesos en los que se evidencian importantes cambios, con una revalorización de los procedimientos democráticos y una densificación de la condición de ciudadanía al incluir expresamente los diferentes tipos de derechos (civiles, políticos y sociales) y atribuirles un mismo valor. Se trata de cambios en la “nominalidad” de la ciudadanía, impulsados cada vez más por un contexto de exigibilidad internacional, caracterizado por la existencia de instancias supranacionales con capacidad para pronunciarse sobre las situaciones de los estados (la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Human Right Watches (HRW), entre otros). Estos contenidos que remiten a dinámicas de carácter más global en la región se han venido desarrollando desde la década de los 80, en el seno de lo que se llamó de manera amplia las *transiciones a la democracia*, las cuales a la fecha ya habrían concluido para dar paso a procesos de consolidación, donde el rasgo común son los altibajos y dudas crecientes acerca de la valoración social de la democracia y de su capacidad para resolver los problemas más urgentes que confrontan a los países con mayor o menor fuerza, tanto interna como externamente.

Más allá de esos contenidos que remiten a dinámicas regionales y globales, los cambios en torno a la condición de ciudadanía se dan de manera diferenciada en los distintos países, lo cual responde a diversos factores, en particular los legados históricos con los que se confrontan y/o articulan esos nuevos contenidos. Los casos de Colombia y México, son un buen ejemplo de estos acentos particulares dentro de las dinámicas comunes de la región. Las condiciones de ciudadano e individuo se han transformado en los dos países de manera diferenciada, como también lo eran las limitaciones previamente existentes. El objetivo de este trabajo es identificar a grandes rasgos cómo se configuraron

dichas condiciones de ciudadano e individuo, así como los rasgos centrales de su transformación en el marco de las reformas políticas de las últimas décadas del siglo XX y comienzos del XXI.

Tanto en Colombia como en México se implementaron desde los años 80, e incluso desde antes, reformas que corresponderían a procesos de liberalización (para usar la terminología de O'Donnell) y empezaron a circular y a fortalecerse discursos y procesos a favor de ampliar y vigorizar la condición ciudadana que llevaron a hablar, con mucha más fuerza en el caso de México, de transición democrática. Sin embargo, cuando se observan con detenimiento los procesos en los dos países, se evidencia que hay diferencias grandes en su temporalidad y en sus acentos, así como en sus significados y en los resultados de dichos procesos.

A grandes rasgos se puede señalar, acerca de las diferencias entre los dos países, que se dio un cambio de gran calado en el caso de Colombia, con la promulgación de una nueva Constitución, en la que se evidenció la apertura al nuevo ámbito discursivo e institucional consolidado internacionalmente, marcado por el énfasis en los derechos humanos y los mecanismos de garantía, y un cambio más acotado y más gradual en el caso de México, signado por lo político-electoral como acento más característico de las reformas y por una mayor reticencia frente a dicho ámbito de exigibilidad internacional. En particular, en relación con la ciudadanía parecería evidenciarse cierta paradoja en el caso mexicano, en tanto el país fue reconocido como pionero en materia de derechos sociales por la afirmación de los mismos en la Constitución de 1917, y efectivos esfuerzos de concreción, acentos que en la actualidad parecieran haber disminuido sensiblemente a favor de otros, como el señalado político-electoral y de manera menos fuerte el discurso a favor de los derechos humanos. En el caso de Colombia, con un legado histórico muy modesto en materia de inclusión (nominal y materialmente), la condición de ciudadanía (al menos nominalmente) se ensancha más allá de lo político electoral, en particular de la mano con la afirmación de toda la discursividad en materia de derechos y del garantismo jurídico que implica que el sentido del Estado de derecho es el reconocimiento y la defensa de los derechos fundamentales.

Los rasgos mencionados revisten importancia a la luz de las tendencias globales señaladas: la afirmación de la condición de ciudadanía y su ensanchamiento de la mano con el afianzamiento de los derechos humanos, que a su vez implica la afirmación del valor del individuo actualmente. En efecto, los derechos humanos son una de las vías por las que en las sociedades contemporáneas se afirma la condición de ciudadano y de individuo y el respeto a la diferencia que estos albergan y expresan (y también los colectivos definidos en términos étnicos, sexuales, políticos, religiosos).

El trabajo muestra que la forma en que se desarrollaron las condiciones de ciudadano e individuo en los dos países estuvo marcada por configuraciones políticas y sociales con notables diferencias; en el caso mexicano el sufragio masculino directo para los principales cargos (presidencias municipales, gubernaturas, presidencia de la república, así como órganos de representación local y federal) se estableció de manera clara y sin vaivenes con la Constitución de 1917, mientras que en el caso de Colombia fue un proceso mucho más escalonado, pues la elección directa y sin requisitos censitarios se estableció sólo hasta 1936 para presidente y hasta 1945 para senadores, y la elección popular de alcaldes se postergó hasta 1986 la primera y hasta 1991 la segunda. El voto femenino, por su parte, en los dos países, tuvo que esperar hasta los años 50, y en ambos estuvo inmerso en tensiones partidistas. Si bien en el caso colombiano, hubo limitaciones importantes a la ciudadanía en materia de sufragio, en el mexicano las limitaciones provinieron del tipo de régimen político que se fue configurando, con un partido hegemónico, y un fuerte disciplinamiento partidista y social que reducía e incluso hacía desaparecer la impredecibilidad propia de las contiendas democráticas. En el caso de Colombia, en la segunda mitad del siglo XX, dicho principio también se vio limitado en las elecciones presidenciales por el acuerdo del Frente Nacional.

Se muestra que, a grandes rasgos, la dinámica del cambio estuvo revestida de una mayor celeridad y simultaneidad en el caso colombiano, mientras en el mexicano lo característico ha sido el escalonamiento y la mediatización, lo cual está vinculado de forma estrecha con una capacidad de control más fuerte de la élite gobernante mexicana, no sólo del proceso en el periodo de cambio, sino del proceso previo. La mayor o menor celeridad

del cambio se refiere en primer lugar al andamiaje normativo e institucional, que en Colombia se empezó a modificar en la segunda mitad de la década de 1980, pero de manera más completa con ocasión de la Constitución de 1991, mientras que en México las reformas que adoptan y desarrollan los contenidos de la transición se han venido sucediendo de manera prolongada en el tiempo; de hecho la reforma de mayor calado en materia de derechos humanos data de 2011 y más allá de todas las expectativas generadas acerca de sus implicaciones prácticas (por ejemplo, en torno a la justiciabilidad de los derechos sociales), su proceso de implementación todavía es bastante reciente como para poder saber si dichas expectativas serán satisfechas. Esto no quiere decir que en Colombia no siga habiendo desarrollos legislativos y jurisprudenciales de gran importancia, pero en general se trata de modificaciones que casi siempre profundizan el marco legal sancionado en 1991.

Como se verá más abajo, cuando se detalle el contenido de los capítulos, el trabajo deriva en el examen de algunas instituciones que se consideran centrales para capturar las lógicas del proceso de cambio en torno a las condiciones de individuo y ciudadano. Sin duda, los procesos sociales desbordan los marcos normativos y las instituciones; sin embargo, también es innegable que uno de los rasgos de las sociedades actuales es una mayor regulación y normativización de la vida social en su conjunto por parte de los estados. Muchos conflictos que hace un siglo se resolvían sin la intervención de instituciones creadas por el Estado, y a través de otras como la familia, la iglesia o más precisamente las congregaciones religiosas, las parroquias de los barrios o la “moral y las buenas costumbres”, hoy se resuelven en instituciones estatales que se han creado para regular la vida social.

Por otro lado, las posibilidades de interponer una acción legal se han ampliado bastante, sin que con ello niegue que el tener poder económico, político y social, permite que se materialice de forma más expedita esta posibilidad, o este derecho. Ámbitos y aspectos sobre los cuales en el pasado era imposible configurar algún tipo de reclamo, cada vez son más susceptibles de ser demandados en tribunales, desde los derechos sexuales y reproductivos hasta la discriminación por la condición étnica o de género, o el mal trato en

los servicios de salud. En esos arreglos institucionales es posible identificar posturas, consensos y disensos, maneras de concebir y alcances y límites para las condiciones de ciudadanía.

Las décadas de cambio político en los dos países estuvieron acompañadas por cambios en el campo del tráfico de drogas en modos distintos: mientras en el caso de Colombia las décadas de 1970 y 1980 fueron de consolidación del campo propiamente dicho y del posicionamiento de las organizaciones de traficantes colombianos como actores centrales en la producción y tráfico de cocaína hacia EE. UU. (Thoumi, 2009), en el caso de México el campo se había configurado mucho antes, en las primeras décadas del siglo XX, y nació supeditado al poder político que ejercía un control bastante eficaz y una contención de la violencia, lo que empieza a modificarse en la década de los 80, y se profundiza en las siguientes es una mayor autonomía relativa de los traficantes respecto del poder político y un aumento de la violencia en las décadas posteriores (Astorga, 2003, 2005, 2010). Adicionalmente, el descontento social se hace cada vez más evidente y se expresa de manera clara en los dos países, con movilizaciones de diversa índole y por canales hasta entonces inéditos, tanto por vías pacíficas como insurgentes. Todo esto va a tener una incidencia en la manera como se plantean y desarrollan las reformas y a condicionar la materialización y el alcance de esos dos grandes componentes de las transiciones: la afirmación de la democracia y de los derechos humanos y en la manera como se modifican las condiciones de ciudadano e individuo.



Respecto a la estructura del trabajo, en el primer capítulo se hablará de la manera como se han construido conceptualmente las dos nociones de individuo y ciudadano y de su vigencia actual. Resulta necesario volver la mirada sobre los procesos europeo y estadounidense donde se configuran empíricamente las primeras expresiones e, incluso, los arquetipos de la afirmación de la ciudadanía y la individualidad, a partir de las cuales, a su

vez, se desarrollan analíticamente en tanto conceptos. En seguida se trata de caracterizar a grandes rasgos las lógicas del desarrollo de los procesos de ciudadanía e individualización en América Latina, en virtud de su propia historia y de sus configuraciones nacionales, incluyendo un breve recuento del desarrollo de la ciudadanía política en Colombia y México. La función de este capítulo es introducir las discusiones actuales sobre el tema, situar algunas de las definiciones y posturas teóricas que orientarán el trabajo, por un lado; por otro lado, justificar la pertinencia de los contenidos desarrollados en los capítulos siguientes. Se parte de situar al ciudadano y al individuo como componentes y expresiones de la modernidad occidental, con puntos de inflexión en su desarrollo, algunas veces coincidentes; se hace un contrapunteo entre las dos categorías y condiciones para mostrar que no se pueden reducir la una a la otra, que no son equiparables ni necesariamente convergentes, pero sí que su detrimento o fortalecimiento puede darse en el marco del mismo proceso social. Es claro que la ciudadanía va más allá de lograr que el total de la población adulta pueda votar y si bien es importante aludir a ese proceso, resulta necesario introducir algunas coordenadas en torno a la configuración del Estado en tanto condición de posibilidad para el fortalecimiento de la condición ciudadana e individual.

En el segundo capítulo se da cuenta de los rasgos centrales de la configuración del Estado en los dos países que pasa por ver cómo se estructuró el Estado en cada uno de ellos, antes del desarrollo de las reformas de las últimas décadas del siglo XX y las expresiones colectivistas e individualistas que sobresalen en cada uno de los casos; para ello recurriré a algunas categorías ya decantadas en torno al tipo de régimen político (oligárquico, populista, autoritario), señalando las diferencias entre los dos países (en términos de las vías de articulación Estado y sociedad, la legitimidad, la violencia y el acceso a beneficios sociales), y prestando atención especial a las capacidades de la élite gobernante para dirigir la dinámica social.

El tercer capítulo se aboca al tiempo de las *transiciones democráticas*, sitúa los contenidos globales de las mismas y muestra el modo en el que fueron acogidos en los dos casos estudiados; la primera parte se concentra en examinar la coyuntura que llevó a que se produjeran las reformas que se agrupan bajo esa idea de *transición*, prestando especial

atención a cuáles fueron las demandas y cuáles las respuestas que se dieron a ellas desde los respectivos gobiernos, cuáles son las reformas que se implementan. Igualmente, se hace referencia al tipo de movilizaciones que estuvieron detrás de esos procesos, que los impulsaron y, de algún modo, los hicieron necesarios, en aras de caracterizar la coyuntura y entender la forma en que se articula con los legados previamente caracterizados.

En este punto resulta relevante decir por qué retomo la discusión de la transición democrática, vigente desde hace cerca de tres décadas, y sobre la cual ya existe una vastísima bibliografía, más para el caso de México que de Colombia. La primera razón es que fue la categoría bajo la que se englobó una de las transformaciones de la ciudadanización más importantes en la región, en las últimas décadas del siglo XX. Pero, además, como lo sostengo en el tercer capítulo, uno de los contenidos de la *transición*, la afirmación de los derechos humanos, incide efectivamente en el proceso de individualización; por esta razón es de utilidad ver cómo se desarrolla la transición en Colombia y México, el protagonismo que tienen o no estos contenidos dentro de dicho proceso. El otro motivo para retomar la idea de transición es que ésta ha ordenado, incluso jerárquicamente, las expectativas y la percepción sobre el cambio sociopolítico en los países latinoamericanos en las últimas décadas. Como se mostrará en el capítulo tercero, por fuera o al margen de la idea de transición, sobre todo en el caso de México, han ocurrido otras reformas que, podríamos llamar paralelas, en tanto no fueron y no han sido incorporadas con tanta fuerza dentro del discurso de la transición pero que resultan centrales a la luz del problema que aquí se aborda (aquellas en materia de derechos humanos y la reforma constitucional en torno a la relación entre el Estado y las iglesias).

Después de haber examinado a grandes rasgos la lógica de la dinámica general de los procesos de cambio en Colombia y México, en el cuarto y quinto capítulos se centrará la atención en algunas de las instituciones y mecanismos creados que revisten importancia en tanto representan formas de interpelación de la autoridad y el orden establecido, en otras palabras, de los nuevos canales abiertos para que los ciudadanos puedan reclamar y la manera en que pueden hacerlo. Básicamente se trata de la posibilidad de reclamar por el respeto a derechos fundamentales, para lo cual lo primero que resulta necesario es el

reconocimiento expreso de dichos derechos en el ordenamiento legal, y el establecimiento de un cuerpo burocrático encargado de procesar las demandas. En el cuarto capítulo, se examinará el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México y la Defensoría del Pueblo en Colombia, instituciones creadas a comienzos de la década de 1990, de carácter no jurisdiccional, y que dan cuenta de la centralidad o no asignada a los derechos y de la manera en que se legitiman o no los reclamos ciudadanos.

En el quinto capítulo el esfuerzo comparativo se centrará en los máximos tribunales de los dos países encargados del control constitucional, por un lado, y el derecho de amparo mexicano y la acción de tutela colombiana, que pertenecen al ámbito jurisdiccional. En el caso de las cortes, es evidente el contraste por cuanto la Corte Constitucional colombiana se creó en 1991, mientras que la Suprema Corte responde al ordenamiento diseñado en 1917, si bien ha venido en un proceso de cambio, con miras a configurarse como tribunal constitucional. Con respecto al amparo y la tutela, los contrastes también son claros, pues el primero no surge en el marco de los procesos de transición y, de hecho, se transforma sólo recientemente para incorporar la perspectiva contemporánea de derechos, inexistente cuando fue creado a mediados del siglo XIX y también cuando fue incorporado a la Constitución de 1917. La acción de tutela, por su parte, sí es un producto del proceso de transición, surge con la Constitución de 1991 y se sitúa como protagonista del nuevo orden. La comparación reviste importancia porque permite desentrañar las lógicas del cambio, las resistencias o no al mismo, y la manera como se prefigura y moldea la relación del ciudadano con el Estado en los dos países, caracterizados por haber desarrollado históricamente diferentes estructuras de autoridad y diferentes formas de ejercicio del poder político, las cuales tienen su correlato y expresión en el ámbito jurisdiccional.

La selección de las instituciones abordadas en el cuarto y quinto capítulos no se hace desconociendo que hubo otras instituciones que se crearon durante las décadas que abarca este estudio; en el caso mexicano se pueden mencionar dos de gran importancia: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), creado como tal en 1996, (antes Tribunal Federal Electoral (TRIFE), creado en 1990), y el Instituto Nacional de

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), antes Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), creado en 2002. Además de estas instancias federales, en cada uno de los 31 estados del país y la Ciudad de México, existen sus equivalentes locales. Como se mostrará en el segundo capítulo, las autoridades electorales en Colombia fueron creadas desde mucho tiempo atrás y en el marco de la Constitución de 1991 fueron ratificadas y ajustadas sus funciones y composición, con lo que no se situaron como paradigmáticas del cambio. Con respecto al acceso a la información, en Colombia no existe un organismo equivalente al INAI y la ley de acceso a la información es muy reciente, de 2014; en la Constitución de 1991 en el artículo 23 se consignó el derecho de petición con el cual durante las últimas décadas es posible que las personas soliciten la informaciones o documentos que reposan en las oficinas públicas, siempre que no sean informaciones clasificadas o reservadas y las autoridades tienen 10 días para contestar dichas peticiones de información. Las instituciones seleccionadas, Comisión de Derechos Humanos (México) y Defensoría del Pueblo (Colombia), por un lado, y Suprema Corte (México) y Corte Constitucional (Colombia), junto con el derecho de amparo y la acción de tutela, además de la ventaja de ser equivalentes y comparables, dan cuenta del ensanchamiento de la esfera de los derechos, que no se circunscriben a los político electorales, aspecto central para entender los cambios en las condiciones de ciudadano e individuo en los dos países.

Una discusión que subyace a todo el trabajo y que es más explícita en algunos capítulos es acerca del tipo de Estado que hubo en los dos países y la manera como se ejerció el poder político. Más que plantear esta discusión en términos de fortaleza y debilidad del Estado, interesa comprender la capacidad de regular la dinámica social, la capacidad de centralizar el ejercicio del poder y los efectos que esto tuvo en la configuración de la condiciones de individuo y ciudadano, y la manera como se modifican en el marco de las reformas desarrolladas durante las últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI.

El trabajo se asienta en una vasta revisión de la bibliografía existente en los dos países para desarrollar el abordaje comparado, buscando en todo momento disponer de

información similar para los dos casos, de manera que pudieran mostrarse los contrastes o las semejanzas con claridad, tanto en términos de temporalidad, como de magnitud y carácter de los procesos. También se revisaron estadísticas históricas, pero sobre todo contemporáneas que permitieran asir algunas de las dimensiones de los cambios, en el acceso a los beneficios sociales, por ejemplo. Fue central la revisión de normas de diverso rango, y de análisis y discusiones en torno a ellas tanto en textos académicos como en la prensa escrita en los dos países. Como se trata de procesos en marcha y que concitan la atención de la opinión pública, se mantuvo una revisión de prensa permanente durante los años de la investigación, en los dos países, como se podrá ver sobre todo en los últimos dos capítulos del trabajo.



Decir la sociedad Colombia, la sociedad mexicana, el Estado colombiano implica una generalización que no necesariamente se conduce con la diversidad que albergan los dos países. En el caso de México, es muy marcada la diferencia entre el sur, el norte y el centro, en términos culturales, políticos y económicos, destacando una mayor presencia de indígenas en el sur (Oaxaca, Guerrero y Chiapas), junto con mayores niveles de pobreza y menor desarrollo económico; el centro y el norte del país son más dinámicos en términos económicos, el norte tiene menos ascendencia indígena, y está más articulados con EEUU. En el caso de Colombia, es muy notorio el contraste entre la zona cafetera, Bogotá y su área conurbada, que configuran la zona central, y la Costa pacífica (con mayor presencia de afrodescendientes y donde se concentra la pobreza), la Costa Atlántica (con mejores niveles de desarrollo), y el sur y suroeste del país, con muy poca densidad poblacional, menos infraestructura y menos integración comercial y política al resto del país.

No se pretende desconocer esta diversidad, que en algunos casos incluso se marca o se señala, para efectos del análisis; la referencia a cada uno de los dos países como unidad, de manera general, se hace porque más allá de la diversidad existente, es posible identificar rasgos de la sociedad y de la política que han alcanzado un nivel de notoriedad e

importancia, que incluso se han impuesto como forma predominante de la configuración social y política. Por otro lado, en Colombia y en México, como en muchos otros países, el centro político, la capital, ha jugado un papel clave en el ejercicio del poder político al nivel nacional.

CAPÍTULO 1

INDIVIDUALIZACIÓN Y CIUDADANIZACIÓN: PRECISIONES HISTÓRICO- CONCEPTUALES

Si bien antes del siglo XVI se pueden evidenciar en la historia occidental diversos momentos centrales para la fundamentación de la ciudadanía, será con la ruptura del pacto feudal y el surgimiento de los estados nacionales que esta condición legal empiece a perfilarse como la modalidad central de relación entre los miembros adultos de la sociedad y los gobernantes. La condición de ciudadanía condensa varios de los rasgos del ideario moderno afirmado en la Ilustración, a saber el uso autónomo de la razón, la capacidad de la persona de discernir y decidir, y de actuar en un orden que ya no tiene un fundamento sagrado, sino uno más falible, el de la voluntad y capacidad humanas. Los contenidos de esa condición de ciudadanía que permiten la ruptura del vasallaje y afirman la libertad de movimiento y de contratación, distan mucho de los que tendrá en los siguientes tres siglos. La transformación es de tal magnitud que lo que en una época podía significar *ser ciudadano*, puede no tener nada que ver con lo que significó en otras o lo que hoy se comprende como ciudadanía (Heater, 2007). En general, la transformación de la ciudadanía se ha dado en la dirección de un progresivo ensanchamiento de los beneficios y derechos a los que se accede cuando se es ciudadano; esto, sin desmedro de momentos de estancamiento, retroceso, y el surgimiento de obstáculos de diversa índole para el efectivo goce de la ciudadanía, los cuales, sin embargo, no han modificado ese rumbo del proceso en una dirección sustantivamente distinta, al menos como proyecto político y como discurso legítimo.

El ciudadano es, entonces, un producto de la modernidad, y su condición de tal, incluso, ha estado restringido a aquellos que se vieran favorecidos (afectados) por los procesos de modernización (urbanización, industrialización, secularización, escolarización) en tanto ha sido condicionada la ciudadanía a la vida en la ciudad, la posesión de un

empleo, el ser propietario y/o tener renta, el no ser miembro de una congregación religiosa, y el saber leer y escribir, como se mostrará más adelante en este capítulo.

La noción de individuo tiene un carácter más amplio que la de ciudadano y se sitúa en un ámbito de reflexión de mayor complejidad por la mayor carga valorativa que normalmente lleva asociada, producto de la díada individuo / sociedad, que ha jugado un papel importante en la sociología y en otras disciplinas y que se ha extendido hace tiempo al sentido común. Un presupuesto ampliamente extendido es que el individuo surge, justamente, con la modernidad, en el seno del Renacimiento y la Reforma Protestante; es un planteamiento que allana el camino para esa dicotomía entre individuo y sociedad. Si el individuo surge con la época moderna, antes sólo había sociedad y si es posible, además, pensarlos de manera separada, como polos opuestos, entonces una situación inversa también sería factible: que un fortalecimiento extremo del individuo, ponga en peligro la existencia de la sociedad. Es necesario examinar esto con más detenimiento, para delimitar los términos en los que me interesa abordar la categoría de individuo.

Entre finales del siglo XV y durante el siglo XVI se da una afirmación sin precedentes de la individualidad: las obras de arte ya no se entenderán como el resultado de un trabajo colectivo entre un grupo de seres humanos con destrezas similares, sino como la expresión de la capacidad del genio individual. Lo que se plasma en ellas es valioso por único, original, y ambas cualidades remiten a la alta valoración que a partir de entonces se hará del ser individual, adquiriendo importancia la firma, el nombre, el ser plenamente diferenciado (Hauser, 1985). Desde diferentes ámbitos se empezó a destacar al ser humano, su autonomía en el uso de la razón, su capacidad reflexiva¹; una expresión de esta tendencia será la Reforma Protestante que defenderá la capacidad del ser humano para comprender la palabra escrita (el texto sagrado), para servirse de su razón y no requerir de un guía, de un mediador que monopoliza el acceso a ella y que es el único capaz de explicarla. Estos procesos dan cuenta de una valoración del ser humano en su

¹ La obra de Giovanni Pico della Mirandola, *Discurso sobre la dignidad del hombre*, publicada a finales del siglo XV es paradigmática en este sentido. Entre las obras centrales que describen estas transformaciones que aquí se mencionan está *La cultura del Renacimiento en Italia* del historiador Jacob Burckhardt.

individualidad, en su especificidad y es comprensible por ello que se sitúe allí el surgimiento del individuo. Sin embargo, el planteamiento debería hacerse de otro modo, pues no es que allí surja el individuo, inexistente antes, sino que hay un avance grandísimo en el proceso de diferenciación y una afirmación del valor individual sin precedentes; Elias lo plantea del siguiente modo:

El equilibrio entre la identidad del yo y la identidad del nosotros ha experimentado un cambio notable desde la Edad Media europea; cambio que, muy brevemente, podría resumirse así: antes el equilibrio entre la identidad del nosotros y la identidad del yo se inclinaba más hacia la primera. A partir del Renacimiento el equilibrio empezó a inclinarse cada vez más hacia la identidad del yo. Fueron cada vez más frecuentes los casos de personas en los que la identidad del nosotros se había debilitado tanto que se percibían a sí mismos como «yos» carentes de un nosotros. Mientras que antes los seres humanos pertenecían, bien desde su nacimiento, bien desde un momento determinado de sus vidas para siempre a un grupo concreto, de manera que su identidad como yo estaba permanentemente ligada a su identidad como nosotros, y muchas veces era eclipsada por ésta, con el transcurso del tiempo la balanza se inclinó radicalmente hacia el otro lado. La identidad del nosotros, que sin duda nunca dejó de existir, quedaba ahora a menudo completamente eclipsada o cubierta por la identidad del yo» (1987: 226).

Para Elias, Descartes fue pionero de ese proceso de sometimiento de la identidad del nosotros a la identidad del yo que constituyó un «cambio cada vez más pronunciado de la autoconcepción humana» (ídem).

Es la sociedad, la configuración social en un momento determinado lo que define los alcances del proceso de individualización:

Característico de la posición del individuo dentro de la sociedad es precisamente esto, el que también el tipo y la dimensión del margen de decisión que se abre ante el individuo dependen de la estructura y la coyuntura histórica del grupo humano en el que éste vive y actúa. Ningún tipo de sociedad carece por completo de este margen individual. Incluso la función social del esclavo establece unos límites para las decisiones particulares, por estrechos que estos sean (Elias, 1987: 71) (Cursivas añadidas).

Antes del siglo XVI podría haber (en Europa occidental) “menos individuo”, en el sentido, de una menor valoración de la individualidad, y de márgenes muy bajos de autonomía del individuo respecto de diversos colectivos (como los gremios, la familia), pero no hay sociedad sin el aprendizaje y la apropiación que cada uno de sus miembros hace de los contenidos que conforman, que definen esa sociedad, empezando por el

lenguaje y siguiendo con las normas, los oficios, etc. Ese aprendizaje no se puede dar nunca al margen de la sociedad, al margen de la relación con otros seres humanos que ya hayan hecho el mismo proceso. A lo largo de la historia, además, hay ejemplos de procesos más tenues, más fuertes, de diferenciación, de valoración de las cualidades individuales (de la amada, como lo cantaban los juglares, del guerrero, de miembros de la iglesia católica), que estaban restringidos a algunos círculos y ámbitos. En el siglo XVI se vivirá una intensificación y extensión de esos procesos, a la vez que se configurarán nuevas dimensiones de la condición de individuo, como esa afirmación del yo reflexivo que se evidencia en un pensador como Montaigne, donde la importancia y el valor de su pensamiento no se basa en su relación con los preceptos divinos, ni en la explicación de algún tipo de fenómeno social, sino en la fijación de la experiencia del ser individual en la escritura (Leyva, 2002).

Esa afirmación notable del individuo que se produjo en el Renacimiento europeo, se profundizará en los siglos siguientes, y será entendida como signo de la modernidad; si bien es posible encontrar cuestionamientos de índole política y cultural, del mismo modo que en el caso de la ciudadanía, se puede identificar un proceso en dirección de una afirmación cada vez mayor del individuo, del valor de la individualidad. Nuevamente, como en el caso de la ciudadanía, las condiciones de aquellos que en el siglo XVI experimentaron de manera directa esa afirmación del valor del individuo, y vivieron vidas que eran expresión de ese proceso, resultarían distintas o lejanas de los contenidos actuales de la condición de individuo.

Las condiciones de ciudadano e individuo atraviesan, entonces, el ideario moderno, son dos vías en las que el mismo se concreta, se materializa. La enunciación de varios de los rasgos centrales de la ciudadanía y la afirmación del valor del individuo en un sentido moderno se da en el siglo XVI pero será durante los siglos subsecuentes que haya nuevos momentos de afirmación, desarrollo, extensión de dicho ideario, con ritmos distintos según hablemos del ciudadano o del individuo. Tal vez la principal diferencia es que mientras que la ciudadanía ha sido objeto de afirmación política en diferentes momentos críticos a lo largo de los últimos cuatro siglos, y la ampliación de la ciudadanía en general

implica una ampliación de los márgenes de acción del individuo, éste no ha sido objeto de afirmación explícita con la misma intensidad. A continuación me ocupo de manera más detallada del desarrollo de las dos condiciones, la de ciudadano e individuo, por separado, aunque tendiendo puentes entre ellas, para finalizar mostrando qué de esta reflexión resulta de utilidad para referir lo que pasa con ellas en relación con procesos concretos en Colombia y México.

1. La construcción de la categoría de individuo

La categoría de individuo se sitúa hoy como central para comprender la configuración de las sociedades contemporáneas y del tipo de modernidad (más global) en el que estarían inmersas. Desde hace décadas en la sociología europea hay cada vez más referencias a los procesos de individualización y al “endiosamiento” del individuo², muchas veces, sin hacer referencia a la centralidad que tuvo esta categoría en la sociología clásica³. Lo cierto es que el individuo es una categoría que ocupa un complejo lugar tanto en la tradición sociológica, como en la de otras disciplinas sociales, y, por supuesto, en el sentido común. El problema central tiene que ver con el lugar del individuo en relación con la sociedad, poner el acento en el primero podría considerarse una amenaza para la posibilidad misma de concebir la segunda, por un lado, y, por otro, para legitimar la sociología; se trata, en últimas, de la oposición individuo-sociedad que ha tenido y sigue teniendo un papel central en la comprensión de la realidad y en el desarrollo de propuestas teóricas en torno a la modernidad.

² «...desde el punto de vista de la historia cultural, se puede decir que la modernidad, que nació con la reivindicación del poder personal por parte del sujeto, está cumpliendo su promesa. *A medida que gana terreno la modernidad, Dios, la naturaleza y el sistema social están siendo paulatinamente sustituidos, a grandes y pequeños pasos, por el individuo, un individuo confundido, despistado, indefenso y sin saber qué hacer ni a qué santo encomendarse.* Con la abolición de las antiguas coordenadas, surge una cuestión que ha sido a la vez reprobada y aclamada, ridiculizada y sacralizada, y declarada culpable y muerta: la cuestión del individuo» (Beck y Beck-Gernsheim 2001: 49) (Cursivas añadidas).

³ Así, por ejemplo, los trabajos de Durkheim y Simmel, centrales para entender la “cuestión del individuo” no son retomados sistemáticamente por Beck o Bauman.

Acerca del cuestionamiento de la posibilidad de que el individuo sea eclipsado por completo en una sociedad, la propuesta de Elias en torno a la comprensión del individuo y al proceso de individualización explícita como punto de partida una definición que replantea la relación individuo-sociedad en unos términos que no son de antagonismo; el individuo, entonces, es definido como

...[un] *ser humano como una «personalidad abierta» que, en sus relaciones con los otros seres humanos, posee un grado superior o inferior de autonomía relativa, pero que nunca tiene una autonomía total y absoluta y que, de hecho, desde el principio hasta el final de su vida, se remite a otros seres humanos y depende de ellos* (Elias, 1997: 44) (Cursivas añadidas).

La primera noción clave de la definición de Elias es la autonomía, que siempre es relativa, y esto permite entender que haya habido épocas en que la autonomía del individuo era tan baja que parecería incluso eclipsarse a favor de un fenómeno social capaz de diluir por completo, por así decirlo, la especificidad de los seres humanos individualmente considerados. Del mismo modo, desde esta postura también puede comprenderse que una perspectiva contraria en la que la sociedad se eclipsa de la mano con una afirmación del individuo, una ampliación máxima de la autonomía del individuo, también es algo discutible a la luz de la imposibilidad de prescindir de la relación con otros seres humanos en el proceso de constitución del individuo, marcado por la interdependencia. Esta noción es central en el trabajo de Elias y se presenta como un presupuesto básico de la vida en sociedad e, incluso, como definitorio de ella, compuesta de seres inevitablemente dependientes unos de otros, condición básica de la que se desprende cualquier configuración social. Lo que se modifica son las formas precisas en que se da esa interdependencia, los ritmos, las valoraciones involucradas, las modalidades en las que se expresa, que serían lo histórico y contingente.

De la noción de individuo se desprenden otras como *individualismo* e *individualización* que también, en general, están impregnadas de la tensión individuo-sociedad y que por lo tanto pueden entenderse como referidas al distanciamiento del individuo respecto de la sociedad, a una toma de postura en contra de ella, sentidos que desde la perspectiva que aquí se adopta no resultan apropiados. Para aclarar el sentido de estos términos, me

apoyaré en los planteamientos de Durkheim, quien se ocupa extensamente de la configuración de esos márgenes de autonomía del individuo que resalta Elias, vía los procesos de diferenciación propios de las sociedades modernas industriales. Respecto a la manera como se sitúa el individuo en la sociedad, Durkheim hace una afirmación contundente:

Los derechos y libertades del individuo no son cosas inherentes a la naturaleza del individuo como tal. Analizad la constitución empírica del hombre y no encontraréis nada de ese carácter sagrado del cual se halla investido actualmente y que le confiere esos derechos. Este carácter le ha sido superpuesto por la sociedad, que es la que ha consagrado al individuo, la que ha hecho del hombre algo respetable por excelencia. La emancipación progresiva del individuo no implica, pues, un debilitamiento sino una transformación del vínculo social. El individuo no se substrahe a la sociedad, antes bien, se enlaza a ella de otra manera diferente, porque la sociedad lo concibe y lo quiere de otro modo distinto al que lo concebía antes (Emile Durkheim, 1924: 74) (Cursivas añadidas).

El énfasis que introduce Durkheim es el del “valor” que posee el individuo y es muy preciso en aclarar que éste no le es intrínseco sino que le es asignado socialmente. Si acaso hay un “endiosamiento” del individuo, se trata de una consagración de tipo social, con lo que se matiza la oposición individuo-sociedad. No obstante este matiz, Durkheim sitúa a la sociedad como algo que le es externo al individuo, de manera que individuo y sociedad tendrían existencias separadas (por eso se puede plantear que el individuo se *enlaza* a la sociedad), con lo que se distancia de Elias. El otro punto de interés es la advertencia de que mayores niveles de autonomía del individuo, producto de una mayor valoración, representan una transformación del vínculo social, no necesariamente su debilitamiento. Esta alta valoración del individuo, podría ser entendida como *Individualismo*, y el proceso de «constante formación de los individuos dentro de una sociedad» (Elias, 1939: 42), como *Individualización*. El término individualismo incluiría, entonces, el conjunto de discursos reivindicatorios del individuo, de su valor, pero también de las exigencias resultantes de la atribución de una mayor capacidad del individuo de ocuparse de su propia vida, incluida su inserción en el mercado laboral sin las protecciones existentes previamente (de donde se desprenden las políticas de flexibilización, contrataciones individuales por honorarios, la desindustrialización y el desestímulo a las contrataciones colectivas; estos discursos en los que

se pugna por dejar al individuo “a su propia suerte” constituye una de las dimensiones más visibles y cuestionadas de lo que llama Beck el individualismo institucionalizado).

Más que llegar por esta vía a acoger la idea del individuo autosuficiente, hay que entender que lo que se ha transformado son las interdependencias que, por lo demás, son intrínsecas a la vida en sociedad, esto es, a la vida de seres humanos que sin el concurso de otros seres humanos, no podrían desarrollarse como tales, como individuos, no podrían *ser*. Así como las interdependencias se han transformado, los niveles de autonomía (que nunca son totales) también se redefinen; se trata de un proceso social que, como veremos, se expresa en múltiples ámbitos y uno de ellos es el jurídico, que encauza y delinea dichos niveles de autonomía y de afirmación del individuo.

Desde las últimas dos décadas del siglo pasado, hubo un boom de trabajos de sociólogos, la mayoría europeos, sobre el individuo, y más precisamente sobre el individualismo y la individualización. Aunque hay un tono de alarma más o menos compartido por muchos de estos autores, respecto a las consecuencias que tendría para la sociedad el individualismo contemporáneo, algunos tienen planteamientos que convergen con la perspectiva que aquí estoy adoptando:

la individualización [...] no significa una «lógica de acción sin cortapisas, que se desenvuelve en un espacio virtualmente vacío», ni tampoco una mera «subjetividad», una actitud que se niega a ver que «bajo la superficie de la vida hay una sociedad institucional altamente eficaz y densamente trenzada». Antes bien *el espacio en el que los sujetos modernos despliegan sus opciones es cualquier otra cosa menos una esfera no social* (Beck y Beck-Gersheim, 2001: 39) (Cursivas añadidas).

De la definición de los Beck me parece central resaltar la afirmación del carácter social de la esfera de acción individual, cosa que a veces parece perderse de vista para fines de la comprensión de las sociedades contemporáneas. En la perspectiva de Beck, individualización es también destradicionalización, en el sentido de que el curso de vida individual deja de estar predominantemente condicionado e, incluso, determinado por los órdenes e instituciones tradicionales (anclados en la exaltación de la familia, la moral religiosa), pasando a ser orientados de una manera mucho más autónoma, esto es teniendo la posibilidad de decidir, de optar, de lo que había sido posible en otro momento de la

historia. No es que desaparezcan los condicionamientos, surgen otros que compiten con los órdenes de sentido tradicionales, y que pueden ser tan férreos como estos, derivados por ejemplo, de un contexto de mayor competencia en el mundo laboral.

Otro autor contemporáneo, que ha tenido colaboraciones con los Beck, es Zygmunt Bauman, quien alerta sobre una cara problemática de los procesos en curso:

la «individualización» consiste en hacer que la «identidad» humana deje de ser un «dato» para convertirse en una «tarea», y en cargar sobre los actores la responsabilidad de la tarea y de las consecuencias (y efectos secundarios) de su actuación. En otras palabras, consiste en establecer una autonomía de jure (aunque no necesariamente de facto) (Bauman, prefacio Beck, 2003: 20).

La individualización se plantea desde esta perspectiva como una obligación que pesa sobre los individuos de ocuparse de sí, de sus realizaciones, lo que debe hacer incluso cuando no tiene todas las condiciones para ello. Varios otros autores europeos han situado los procesos de individualización dentro de unas coordenadas nada favorables, en algunos casos más cercanas a la condena y la denuncia de la pérdida de seguridades de diversa índole. En la recepción que se ha hecho de algunas de estas propuestas (además de la de Bauman y también Beck, me refiero a las de autores como Lipovetsky, Lash, Maffesolli, entre otros), se sistematiza todo un catálogo de los problemas asociados con la individualización, en particular que la realización y reivindicación individuales siempre resultan ser sospechosas por su potencial desintegrador (Girola, 2005).

La reflexión sobre el individuo en América Latina ha sido más bien escasa, en comparación con la academia europea, lo cual no es nada extraño si se piensa en que hay tradiciones de pensamiento menos consolidadas en la mayoría de los países de la región y que en términos políticos y sociales, el individuo ha sido una noción y una condición que históricamente ha tenido menos peso en virtud del tipo de inserción en la sociedad mundial; igualmente, el individualismo ha sido escaso y en la mayoría de casos estuvo restringido a círculos intelectuales. Se pueden encontrar algunos momentos y referencias que no prosperaron y no tuvieron mayor continuidad, como el liberalismo del siglo XIX que enfatizaba el valor del individuo; en Colombia, los liberales radicales apostaban a un Estado muy limitado de manera que no constriñera a los individuos y se asignaba a la

iniciativa individual un gran valor en tanto motor de transformación de la sociedad. En una vía distinta, se pueden encontrar discursos reivindicativos del valor del individuo en las posturas de movimientos anarquistas en los que se afirma la diferencia, la especificidad de cada quien, la libertad total⁴.

Más recientemente, se ha desarrollado en las ciencias sociales un interés por ver el *surgimiento del individuo* a partir de estudios de la vida cotidiana, siguiendo la brecha abierta por los historiadores George Duby y Philippe Ariès en sus trabajos sobre la vida privada. En varios países de la región (Uruguay, Argentina, Colombia) aparecieron en la década de 1990 volúmenes dedicados a la vida cotidiana, a la vida privada y amorosa en las respectivas sociedades desde el siglo XIX hasta las postrimerías del XX⁵; en ellos el individuo “aparece” a medida que el análisis se ocupa de las últimas décadas del siglo pasado, variando los puntos de inflexión. Las reflexiones han ido, en general, de la mano de las distintas vías por las que se desarrolla la individualización, privilegiando los estudios de casos y, sobre todo, explorando la veta de la vida cotidiana y amorosa y las diferencias de género.

Han aparecido recientemente trabajos que de manera específica se enfocan en la condición de individuo, cuestionando supuestos y tesis existentes y buscando plantear abordajes novedosos; es el caso del trabajo de Danilo Martuccelli, titulado *¿Existen individuos en el Sur?* (2010), que por ser de los pocos textos dedicados a reflexionar explícitamente sobre el individuo en América Latina, resulta relevante examinar sus planteamientos con más detalle.

Martuccelli identifica 6 metarrelatos que según él han estado presentes en la región y cuya función es la de mostrar la imposibilidad de la existencia de individuos en las sociedades latinoamericanas: **el metarrelato del *Otro*** (un *Otro* que es la cara opuesta de Occidente, donde por lo mismo no puede haber individuo); **el de la *falta* y la**

⁴ Ver, por ejemplo, para el caso de Chile Grez Toso, 2007 y en el caso de México los hermanos Flores Magón. Agradezco a Minerva Rojas por estas referencias.

⁵ La influencia del trabajo de Duby y Ariès sobre la vida privada, así como la historia de las mujeres, es evidente y además reconocida por los trabajos en cuestión. El caso de Uruguay: Barran, José Pedro; Caetano, Gerardo; Porzecanski, Teresa (1996); el de Argentina: Devoto, Fernando, Madero, Martha, (1999). El de Colombia: Castro Carvajal, Beatriz (1996).

insuficiencia, según el cual los países de la región debían atravesar los mismos estadios por los que habían pasado los europeos para poder alcanzar los niveles de desarrollo y bienestar y poder contar con individuos; el relato **del «ni, ni»**, (que no debe confundirse con la expresión que se ha popularizado en México para designar a la población joven sin oportunidades de estudio y trabajo) y en el que se reconoce que América Latina no es ni moderna, ni tradicional, ni lo uno, ni lo otro, situándosela en un limbo cuyo mayor valor es empezar a pensarla en unas coordenadas menos negativas; el relato **de la diferencia**, según el cual América Latina «deja de ser concebida como el teatro de una modernización trunca y se convierte en la expresión de otra modernidad» (Martuccelli, 2010: 43). Se trata de un relato que vuelve esencial la identidad de la diferencia pero que no permite pensarla realmente y en el que el individuo nuevamente estaría ausente. El quinto relato es el **de los sujetos colectivos**, de acuerdo con el cual «en América Latina el peso recaería sobre la comunidad y sería en función de su calidad de miembros de comunidades (o de colectivos) como sería preciso pensar en los individuos» (ibíd., 51). El último relato sería el **de lo mismo**, del que destaca «la valorización de la democracia, de la ciudadanía y de los derechos humanos fundamentales que conocen una afirmación inédita». A la vez se registra prosperidad económica después de la década pérdida lo que genera la idea de que el crecimiento es posible en América Latina, sin que, eso sí, el problema de la falta de equidad esté cerca de resolverse.

Martuccelli cuestiona todos estos relatos y su punto de partida es que sí han existido individuos en el Sur, planteando la necesidad de desplazar «la cuestión de si hay o no individuos en América Latina –una pregunta envuelta en consideraciones valorativas- en beneficio del interrogante sobre *la especificidad del modo histórico de individuación en la región*» (2010: 98. Cursivas añadidas). La respuesta que da el autor a esta pregunta es que lo específico de América Latina ha sido la configuración de individuos desde lo que él llama el lazo social:

la presencia del individuo se diseña desde un lazo social al que se le concede capacidades originales y originarias de autosostenimiento. Pero, y aquí está el genio de la individualidad latinoamericana, la sostenibilidad de ese lazo social no es obra de la sociedad, de la política, de las

instituciones o de los rituales, sino, como lo hemos visto, resultado más o menos directo de las habilidades personales de unos y otros (Martucelli, 2010: 226) (Cursivas añadidas).

Como resultado de esta situación «*El individuo que se afirma es el producto de un conjunto de elementos estructurales que no tienen en las instituciones su razón de ser*». Lo característico pues sería que en América Latina los individuos se formaron al margen de las instituciones, teniendo que proveerse entre ellos mismos de las regulaciones, de manera que frente al individualismo institucionalizado propio de Europa y Estados Unidos, se opondría un «individualismo de la socialidad» (ibíd., 293).

El argumento de Martucelli tiene varios elementos que deben ser considerados. Para comenzar, que la construcción de “Norte-Sur” pierde de vista las conexiones históricas entre esos dos lugares geográficos y conceptuales, que por lo mismo pueden resultar artificiales. Otro problema es el de enunciar América Latina como una unidad, homogénea, y si bien es cierto que la región comparte una historia común, algunos ritmos y temporalidades, no es posible generalizar por los contrastes que resultan evidentes cuando se ven los procesos concretos, como se mostrará en relación con Colombia y México.

Otro elemento problemático de la propuesta de Martucelli es la manera como establece la relación individuo-sociedad. Señala que el lazo social es el que ha permitido que haya individuo en América Latina, pero que este lazo social no es producto de la sociedad, la política, las instituciones, sino de las habilidades directas de cada persona; esta definición parece tener implícita la concepción de algún tipo de autarquía del individuo, que es capaz él sólo de construir un lazo social por fuera de la sociedad, como si los lazos contruidos entre individuos no fueran relaciones sociales y constructoras de sociedad. Como argumenté algunas páginas atrás, apoyada sobre todo en Elías, la perspectiva que aquí acojo es la de que no existe el individuo al margen de la sociedad, ¿cómo construyen esas habilidades personales si no es en medio de una red de interdependencias, en medio de un proceso eminentemente social? Lo que pareciera estar implícito en la propuesta de Martucelli es una definición de la sociedad como algo lejano, extraño y ajeno a quienes la conforman. Para comprender mejor lo que es el “lazo social”, conviene citar nuevamente al autor:

este lazo social se concibió como siendo menos que el vínculo comunitario y más que la asociación societal. Menos que el primero porque a pesar de la nostalgia por una relación natural entre los actores, únicamente basada en la tradición, la presencia de lazos sociales atravesados por la política eran evidentes (tutelajes, clientelismos y padrinazgos diversos). Más que la segunda porque el carácter contractual y, por tanto, artificial y frío de las relaciones sociales, siempre es contrastado con la expectativa de una dimensión personal y subjetiva en las relaciones interpersonales, y ello a pesar de las diferencias económicas (2010: 137-138) (Cursivas añadidas).

El “lazo social” afirma Martuccelli no es completamente horizontal, natural, ajeno a lo que él llama la política, entre los que incluye elementos característicos del tipo de institucionalidad de la mayoría de los países de la región, marcada por el clientelismo, el tutelaje; así, el “lazo social” no está ajeno a esto, pero sí está por encima de la fría impersonalidad de las relaciones sociales. Esta explicación de lo que entiende por “lazo social” no despeja algunas de las dudas planteadas arriba, pero además genera unas nuevas: ¿dónde termina la asociación societal y comienza el lazo social? ¿El “lazo social” y esas “relaciones sociales frías y contractuales” son paralelas, no tienen ninguna conexión? ¿Es posible concebirlas de ese modo, completamente incomunicadas, sin ningún tipo de articulación?

Martuccelli se refiere al carácter contractual y por tanto artificial y frío de las relaciones sociales, con lo que cae en un fuerte reduccionismo al circunscribir las relaciones sociales al ámbito contractual, como si éstas no abarcaran el conjunto de las interacciones humanas, estén mediadas o no por algún tipo de contrato. A lo que parece referirse el autor aquí es a esa afectividad, menos contenida, en general, en América Latina y en algunos países más que en otros, que impregna las relaciones sociales de toda índole, sin importar en qué lugar del continuo que existe entre lo que él llama vínculo comunitario y asociación societal se den.

La propuesta de Martuccelli, que en América Latina sí ha habido individuo y que se ha configurado al margen de la sociedad, de la política y de las instituciones, no responde realmente la pregunta acerca de la manera como se ha configurado dicha condición de individuo y cómo se ha transformado históricamente, porque finalmente sitúa como esencial ese “lazo social” desde el que se diseña el individuo, dejando por un lado la

sensación de que se trata de un individuo autárquico, completamente autosuficiente, y situándolo en una especie de superioridad respecto de lo que él llama el vínculo comunitario y el societal. Por otro lado, replantea pero no abandona esa oposición individuo – sociedad, dicotomía que creo que es necesario dejar de lado para comprender que la condición de individuo en un momento dado expresa el tipo de sociedad existente y viceversa.

Más allá de los cuestionamientos a las tesis de Martuccelli, hay algunas reflexiones útiles que suscita su lectura para este trabajo. Sí se puede hablar de diferentes niveles de ingerencia de la política y las instituciones estatales en el proceso de configuración social y de las condiciones específicas del individuo y del ciudadano en los diferentes países de América Latina; en este trabajo se pretende mostrar que entre México y Colombia la capacidad de dirección de la dinámica social por parte de quienes ejercen posiciones de poder político y de las instituciones creadas para regular las relaciones sociales, han sido muy distintas, y han constituido legados distintos en los dos países que impregnaron el desarrollo de las reformas políticas de las últimas tres décadas y las modalidades de acción mantenidas o reforzadas en los dos países, lo cual será tratado en los capítulos posteriores.

En cuanto al peso de lo comunitario, dimensión que Martuccelli sitúa como central en América Latina, justamente es uno de los puntos que ameritarían investigaciones más profundas y de tipo comparado que permitan constatar o no su existencia, o, de manera precisa, las diferentes configuraciones y la magnitud que tendría dicho fenómeno. El supuesto de partida aquí es que ese tipo de generalizaciones para América Latina son inviables y que si bien en el conjunto de la región habría habido presencia de formas de organización social (como las indígenas) e instituciones con raigambre desde tiempos de la Colonia (como la Iglesia Católica) que habrían promovido lo colectivo sobre lo individual, el peso de ellas en cada país y los legados que fueron construyendo no son necesariamente los mismos. Los dos países aquí considerados permiten evidenciar estas diferencias. Así, en el caso de México, se tiene un ascendiente bastante alto de la Iglesia Católica en la vida social, no impulsado por el Estado, incluso combatido por éste, mientras que en Colombia dicho ascendiente fue impulsado e, incluso, reglamentado por el Estado. En cuanto a la

presencia de las comunidades indígenas, desde tiempos prehispánicos fue más copiosa en el caso de México que en el caso de Colombia, situación que se verifica hasta la actualidad: para 2005 la población indígena en Colombia era del 3,4% (DANE) mientras que en México era de cerca del 10% (INEGI)⁶. En Colombia, en términos de diversidad étnica, también hay que mencionar a un grupo con mucho más peso demográfico, los afrodescendientes que, de acuerdo al censo de 2005, representan 10% de la población del país⁷. Si bien la herencia afro se evidencia en Colombia en diversos ámbitos, durante la mayor parte del siglo XX estuvo confinada en ciertas regiones en donde se mantenían en situación de marginación, sin mayores procesos organizativos ni capacidad de movilización, en comparación con la población indígena, siendo ésta más reducida. El punto aquí es que tanto indígenas como afros en Colombia no parecen haber aportado al fortalecimiento de lo colectivo y comunitario como patrones fuertes de la organización social.

Una hipótesis sería que la herencia indígena más nutrida en términos demográficos y de formas de organización social, habrían alimentado la fuerza de lo colectivo en la sociedad mexicana, rasgo que sería reafirmado y reforzado desde la forma de organización política. En el caso de Colombia, el sentido comunitario presente en las comunidades indígenas, al tener éstas un peso demográfico menos fuerte que en México, no circuló con la misma fuerza por el conjunto de la estructura social; por su parte, la organización política no reforzó lo colectivo ni lo comunitario y por diversos medios estimuló o afirmó las vías de acción más particularistas e individuales, como se mostrará a lo largo del trabajo.

⁶ Para 1929 el porcentaje de población indígena era 29 y un siglo atrás, 60 (Navarrete, 2008). Más allá de los porcentajes, Bonfil Batalla (1990) señala que si bien durante el siglo XIX y comienzos del XX se dio un proceso de *desindianización*, producto de diversas políticas implementadas, los nuevos mestizos mantenían muchos usos y tradiciones y su apego a la tierra; no puede dejar de plantearse aquí la relación con la vigencia del agrarismo y las banderas de la reforma agraria de la Revolución.

⁷ En México, la población afrodescendiente (la llamada “tercera raíz”), cuya presencia ha estado siendo reivindicada en las últimas décadas, en términos demográficos tiene un peso bastante menor, y ni siquiera es contada por el INEGI, punto sobre el que ya se ha generado polémica: Judith Amador Tello, “Exigen al Inegi censar a la población afrodescendiente”, *Proceso*, 29 de noviembre, 2011 (<http://www.proceso.com.mx/?p=289640>). Por su parte, el Programa Universitario México Multicultural adscrito a la UNAM ha estado avanzando en investigación sobre la materia y tiene varias publicaciones sobre la población negra en México (<http://www.nacionmulticultural.unam.mx/>).

En el siguiente apartado se abordará la condición de ciudadanía, tanto en términos del proceso histórico como de la construcción teórica.

2. La construcción de la condición de ciudadano

La ciudadanía se define como la pertenencia de los individuos a una comunidad política (bajo la égida del Estado), a través del establecimiento de derechos y deberes, y la participación en la toma de decisiones que la afectan. La ciudadanía, alude así a una condición sociojurídica, que permite la participación en la sociedad política mientras que la noción de individuo abarcaría un espectro más amplio de posibilidades, muchas de las cuales se respaldan en la condición de ciudadanía, pero no se reducen a ella.

Son tres los países en los que se sientan las bases de la condición de ciudadanía moderna, tanto en términos de procesos como de construcción teórica, de la mano con el desarrollo de la democracia liberal y representativa: Inglaterra y Francia y Estados Unidos. Estos tres países conforman el grupo de “democracias fundadoras” y, desde diversas perspectivas, se han situado como casos paradigmáticos, bien sea de un modelo más o menos escalonado de establecimiento de los diferentes tipos de derechos, con mayor o menor énfasis en las pugnas y movimientos de la sociedad para lograrlo; o, desde una perspectiva distinta, como modelo que aporta las diversas posibilidades para desarrollar la inclusión conservadora de las masas.

Con respecto a la primera perspectiva, el libro, hoy clásico, de T. H. Marshall, resulta una referencia obligada. Su propuesta de entender la ciudadanía como constituida por tres tipos de derechos, civiles, políticos y sociales, sigue constituyendo una referencia central para hablar de ciudadanía, para comprender su desarrollo histórico en Inglaterra, una de las tres “democracias fundadoras”, y tangencialmente en Francia. En el siguiente cuadro se resume la propuesta de Marshall que, de acuerdo a su advertencia, responde más que a una elaboración lógica, a una histórica.

Cuadro 1. Tipos de derechos y su desarrollo en Inglaterra

Tipo de derechos	Dimensiones	Instituciones	Periodo de formación
Civiles	Libertad individual: - Libertad de la persona - Libertad de expresión, pensamiento y conciencia Derecho a la propiedad y establecer contratos Derecho a la justicia - Igualdad frente a la ley - Derecho al debido proceso	Cortes de Justicia	Siglo XVIII
Políticos	Derecho a elegir y ser elegido	Parlamento y consejos locales	Siglo XIX
Sociales	Derecho a un mínimo bienestar económico y a la seguridad Derecho a gozar plenamente del patrimonio social Derecho a vivir dignamente, de acuerdo con los estándares sociales prevalecientes	Sistema educativo y otros servicios sociales	Siglo XX

Sobre el sentido de esta periodización, aclara Marshall que en un comienzo, los derechos estaban mezclados porque las instituciones que los garantizaban estaban, a su vez, amalgamadas; sin embargo, las características del proceso de diferenciación funcional de las instituciones dentro del Estado, le permiten afirmar que:

Fue tan completo el divorcio entre ellas que es posible, sin violentar demasiado la precisión histórica, asignarles un periodo formativo en diferentes siglos [...] Esos periodos deben, por supuesto, ser tratados con razonable elasticidad, y hay algunas evidentes superposiciones, especialmente entre los dos últimos (1950: 14)⁸.

Estas salvedades, sobre las que además no insiste demasiado el autor, son importantes porque una de las múltiples críticas sobre el trabajo de Marshall es justamente que se trata de una periodización que, incluso referida sólo al caso inglés, resultaría demasiado esquemática; otra crítica relacionada con ésta es que es un análisis muy edulcorado de un proceso que tuvo avances y reveses, producto de pugnas entre las élites en el poder y los sectores excluidos, aspectos que el autor no enfatiza con la misma fuerza que los que dan la idea de progresión.

⁸ El original en inglés, dice: «So complete was the divorce between them that it is possible, *without doing too much violence to historical accuracy*, to assign the formative period in the life of each to a different century [...] *These periods must, of course, be treated with reasonable elasticity*, and there is some evident overlap, especially between the last two» (Cursivas añadidas).

De cualquier modo, lo cierto es que Marshall introduce algunos elementos problematizadores en su análisis, que no siempre han recibido la misma atención que su esquema general. Entre los elementos que resultan de interés del recorrido histórico que hace Marshall, está el hecho de que durante el siglo XIX en Inglaterra los derechos sociales no hicieran parte de la condición de ciudadanía⁹ y, más aún, se les considerara opuestos. Así: «Las Leyes de Pobres trataron las demandas de los pobres no como una parte integral de los derechos del ciudadano, sino como una alternativa a ellos»¹⁰, sin que fuera éste el único ejemplo del divorcio entre los derechos sociales y la condición de ciudadanía:

Las tempranas Leyes de Fábricas muestran la misma tendencia [...] La protección fue confinada a las mujeres y los niños, y los defensores de los derechos de las mujeres, pronto detectaron el insulto implícito. *Las mujeres eran protegidas porque ellas no eran ciudadanas. Si ellas deseaban disfrutar completa y responsablemente de la ciudadanía, debían renunciar a la protección* (1950: 24-25)¹¹ (Cursivas añadidas).

Si bien, señala Marshall, este tipo de posiciones pasaron a ser obsoletas a finales del siglo XIX y los códigos laborales se posicionaron como uno de los pilares de los derechos sociales, no deja de ser cierto que los que él llama derechos sociales, no han contado con una defensa y promoción tan decidida como los civiles y políticos y que eso es algo que se puede constatar hasta la actualidad. La situación se torna todavía más complicada si se piensa en que de lo que hoy se habla es de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), los cuales están muy lejos de la definición minimalista que recoge el autor inglés. Por otro lado, sí fue cierto que el siglo XX, en particular la segunda mitad, se caracterizó por la promoción y defensa tanto de los derechos humanos como de los DESCA, no sólo en Inglaterra sino en todo el mundo, incluso en aquellas latitudes en las

⁹ Históricamente, como lo recuerda Bendix (1966), en Inglaterra la mirada sobre los pobres los situaba como niños, menores de edad, incapaces de ver por sí mismos, de cuya suerte se ocupaban las “clases superiores”, que además les proveían de esquemas morales para su vida. Esta visión típicamente asistencialista no podía ser más opuesta a la condición de ciudadanía (citado por Fleury: 1994: 76-77).

¹⁰ El original en inglés, dice: «The Poor Law treated the claims of the poor, not as integral part of the rights of the citizen, but as an alternative to them».

¹¹ El original en inglés, dice: «The early Factory Acts show the same tendency [...] Protection was confined to women and children, and champions of women’s rights were quick to detect the implied insult. Women were protected because they were no citizens. If she wished to enjoy full and responsible citizenship, they must forgo protection».

que los derechos civiles y políticos seguían y siguen sin ser garantizados. Claro, la defensa o los avances en torno a los derechos sociales, no necesariamente se dieron después de que estuvieran plenamente garantizados los civiles y políticos, en esa idea de progresividad referida por el Marshall, situación todavía más notoria en América Latina, donde algunos autores plantean una situación no sólo distinta, sino opuesta, en la que los avances se habrían dado primero en relación con los derechos sociales, mientras que los políticos y civiles se mantenían muy limitados (Martuccelli; 2010; Oxhorn, 2000).

Las críticas que se hacen a la “teoría de los derechos” desbordan el trabajo de Marshall y remiten a toda la literatura que posteriormente se basó en él para hablar de la secuencialidad de las tres generaciones de derechos, como se empezó a denominar a los tres conjuntos de derechos señalados por Marshall, planteando implícita o explícitamente una jerarquización según la cual, unos derechos (civiles y políticos) serían más básicos que otros (los sociales), y por eso se obtuvieron primero o, que se conciba a unos derechos más “baratos” (nuevamente los civiles y políticos) que a otros (los sociales, por supuesto), por el tipo de acciones que exigen de parte del Estado para ser garantizados. Para un desarrollo pormenorizando de la crítica a la idea de las generaciones de derechos véase Pissarello (2007).

Otra crítica muy pertinente es la de Oxhorn (2000) quien señala que, a pesar de algunas referencias aisladas, el autor inglés deja de lado el papel que juega el conflicto de clases y las luchas sociales en la expansión de la ciudadanía; al hacerlo, lo que pareciera quedar implícita es la suposición de que entre capitalistas y trabajadores había más complementariedad que contradicción. No obstante esta crítica, Oxhorn considera que la descripción que hace Marshall no es incompatible con propuestas que enfatizen el papel del conflicto en la construcción de la ciudadanía y, más específicamente, que vinculen la fortaleza de la sociedad civil con la capacidad para demandar más derechos y efectivamente obtenerlos.

Aunque la bibliografía sobre la ciudadanía es vastísima, como contraste e ilustración de una perspectiva distinta a aquella que se cimentó a partir de Marshall, resulta oportuno referir la obra de Guy Hermet (1989), *Las fronteras de la democracia*. Una de las cosas que

hace el autor es un recorrido por los procesos de configuración de la ciudadanía en Inglaterra, Francia y Estados Unidos, en los que muestra que

Si Francia es la madre de la versión plebiscitaria y autoritaria del gobierno liberal, y si ha inspirado múltiples perversiones del ideal representativo, las futuras democracias anglosajonas lo son del régimen censitario, y también de las prácticas clientelistas y de los inagotables procedimientos de corrupción del derecho de voto (1989: 26).

Hermet se ocupa de mostrar no el camino virtuoso a la ciudadanía, como lo habría hecho Marshall, sino de mostrar cómo fue el proceso «de rechazo legitimado y pacífico de dicha participación [electoral]» o, en otras palabras, de la «exclusión dulce de las clases peligrosas» (1989: 29), en el caso de la política inglesa que, por lo menos hasta mediados del siglo XIX,

no deja de caracterizarse por un juego que reposa sobre la exclusión de las masas, la intimidación, la corrupción y el fraude, cuyos rasgos prefiguran los de las seudodemocracias oligárquicas bastante comunes en las sociedades preindustriales de la Europa meridional o de la América Latina (1989: 31).

El recuento del caso inglés inicia en el siglo XVIII y, como se ve, la afirmación es bastante lapidaria no sólo por los vicios que le asigna a una de las primeras democracias, sino también por la valoración de las democracias latinoamericanas que, desde esta argumentación, parecerían estar condenadas no sólo a repetir la oprobiosa historia, sino a ser juzgadas desde aquellos que ya la superaron.

Hermet sí que introduce el conflicto en su perspectiva en torno a la ciudadanía, para mostrar que los procesos de inclusión no fueron el resultado de la buena voluntad de los legisladores, que iban ampliando la ciudadanía a los sectores que se iban liberando de la miseria, convirtiéndose en propietarios, y por tanto dejaban de representar una amenaza revolucionaria, al empezar a compartir las preocupaciones conservadoras de la clase política. De paso legitimaban el sistema y distendían las presiones sociales, combinando el éxito económico inglés a mediados del siglo XIX con una ampliación electoral progresiva y una «descompresión económica», consistente en otorgar a la clase obrera «una situación

material aceptable» (Hermet, 1989: 35). Durante el siglo XIX se dio la ampliación paulatina de la ciudadanía; sin embargo,

es necesario esperar los días posteriores a la primera Guerra Mundial para que se imponga verdaderamente el sufragio universal [...]: en 1918 todos los hombres de 21 años o más son admitidos a votar, al igual que las mujeres de 30 años cuando menos. En 1928 la mayoría electoral de las mujeres se rebaja a 21 años. En 1969, por fin, esta mayoría desciende a 18 años para los dos sexos (1989: 36-37).

En el caso de Francia, la demora en el proceso de industrialización retrasó la configuración de una elite capitalista y coadyuvó a una mayor difusión de ideales igualitarios, lo cual representó una ventaja en contra de movimientos radicales, a la vez que no alteró el «curso finalmente conservador del movimiento revolucionario» (Hermet, 1989: 42). La Revolución Francesa, por su parte, crea un enemigo, el Antiguo Régimen y toda una discursividad para garantizar la legitimidad de la representación. El discurso no suple todo y el “pueblo permanece físicamente necesario”; sin embargo, el proletariado parisiense es la parte del pueblo exaltada y glorificada y mantenida en la subordinación política.

Desde 1791 se impone el francés como lengua oficial efectiva que «refuerza de manera brutal la posición de las élites burguesas francoparlantes frente a 6,000,000 de campesinos totalmente no francófonos del oeste, del Mediodía, de Alsacia y de Flandes». El francés sólo domina en 15 de los 89 departamentos y, sin embargo, se obliga a los curas a usarlo en los oficios religiosos, y se ordena la

francización en 1793 de la enseñanza primaria y después la de todos los actos e inscripciones, impuesta en 1794. Apuntando en apariencia a la promoción cultural del pueblo, esas medidas no llevan en realidad, durante decenios sino a transformar a los campesinos no francófonos en ciudadanos de segunda clase (Hermes, 1989: 44).

A la par, por la vía de la vinculación al ejército, se asegura su «integración subalterna» y se establecen medidas de apertura condicionada, como la diferenciación entre ciudadanos activos y pasivos, negando a estos últimos el derecho al voto por «la nulidad absoluta de su fortuna, que les impedía tener un interés lo bastante poderoso en la conservación del orden existente». Esto dura hasta 1799 con alguna breve interrupción; en ese año se afirma el

sufragio universal a la vez que se aumenta a tres los niveles de sufragio y se asegura que sea un grupo más bien pequeño de electores el que designe a los tribunos y legisladores, barreras que se levantarán en 1848. Esta ampliación del voto que sobre todo beneficia a las zonas rurales francesas no amenaza el *status quo* sino que

proporciona un apagafuego conservador frente a la efervescencia del pueblo de París y de las pocas grandes ciudades, y que el Segundo Imperio ha habituado a los electores a no esperar efectos revolucionarios de depositar un boletín en la urna (1989: 47).

Finalmente, en el caso de EE. UU., se introducen nuevos elementos propios de las particularidades de su conformación como nación independiente, que incluyen las tensiones resultantes de las posturas políticas distintas entre el norte y el sur del país para la extensión del sufragio, en particular a la población negra, pero también a los migrantes, para lo cual se establecen nuevos artificios legales que buscan acotar el sufragio universal establecido finalmente entre 1968 y 1970:

La prueba de alfabetización aporta el primero de los artificios, inaugurado de manera paradójica en los estados más igualitarios del Norte, donde posibilita la eliminación de los inmigrantes recientes, analfabetos y sobre todo ajenos a los valores anglosajones y protestantes (Hermet, 1989: 54).

Instaurada primero en Connecticut, es retomada pronto por un tercio de los estados y abandonada de manera definitiva hasta 1950. A esto se suman otras restricciones como derecho de inscripción impuesto para registrarse en listas electorales, los modos de escrutinio y la circunscripción y el bipartidismo que aprovecha la segmentación social, por las oleadas de migrantes, las diferencias étnicas, para controlar la inclusión política.

Hermet menciona que son tres los aspectos inéditos que aseguran en EE. UU. la integración conservadora de las masas. 1) La canalización del descontento social gracias a la apertura de la colonización popular de las tierras del Oeste; 2) La sucesión de oleadas de inmigración, pues sirven para el fortalecimiento de los demócratas, cuyas bases estaban relegadas a las minorías étnicas y religiosas, mientras que las clases medias estaban con los Republicanos; 3) La adhesión al credo norteamericano: una convicción democrática que se alimenta de “una representación religiosa bíblica y de esa fe secular compartida por los

habitantes de los Estados Unidos de vivir en una sociedad conforme a los designios de la Providencia, en una nueva 'Tierra Prometida' (Hermet, 1989: 58). EE. UU., así, no se enfrenta a propuestas revolucionarias radicales, sin que eso implique ausencia de conflictos severos, producto de diversas reivindicaciones, sólo que frente a ellos resulta efectivo el reformismo democrático, que incluye ajustes económicos y enmiendas constitucionales para establecer impuestos directos, la elección directa de senadores y el voto de la mujeres. EE. UU. alcanza una estabilidad del sistema democrático, de la que el equilibrio del bipartidismo constituye una clara muestra.

Los rápidos trazos acerca del proceso en estos tres países, revisten importancia porque condensan algunos de los cursos más emblemáticos del desarrollo de la ciudadanía, que a la vez han dado origen a reflexiones teóricas como las que aquí se retomaron. Es importante tenerlos en cuenta porque muestran que han sido procesos conflictivos, algunos de cuyos principales avances se concretaron en el último siglo y porque serán referentes para los países latinoamericanos desde su configuración como naciones independientes¹². Interesa, sobre todo, resaltar los diferentes obstáculos para la adquisición de la ciudadanía, las estrategias de las elites a lo largo de los más de dos siglos que ha llevado su configuración en Europa y en EE. UU. para retrasar la inclusión de las mayorías, como un rasgo propio de las sociedades en las que las elites detentadoras del poder político deben enfrentarse a las presiones de las mayorías excluidas y manejarlas de acuerdo a sus intereses específicos y al propósito más general de garantizar el orden social, afectando lo menos posible dichos intereses.

Configuración de la ciudadanía en México y Colombia

La ciudadanización como la configuración de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, en tanto formalmente hace parte del proyecto de configuración del Estado-

¹² Incluso, Guerra señala que, en relación a la época de la independencia, hay que concebir a «la América Latina como una parte integrante del área europea, al igual que los Estados Unidos, pero con componentes étnicos diferentes» y que por tanto la atención que se prestaba a los procesos políticos que acaecían en Francia y España no eran solamente «fenómenos de moda o influencia» sino que se trataba «fundamentalmente de una misma lógica surgida de un común nacimiento a la vida moderna». (1992: 370).

nación moderno, ha estado presente en los países latinoamericanos desde su conformación como naciones independientes, así haya sido en unas definiciones bastante limitadas, cosa que, como se vio tampoco es extraña a los cursos de la ciudadanía en Europa y EE. UU.

François-Xavier Guerra, un estudioso de los procesos de independencia y de la construcción de la ciudadanía en el siglo XIX, señala que la cuestión del ciudadano tuvo un papel secundario en las primeras décadas de ese siglo y que «Lo que va a dominar al principio son los problemas de la soberanía, representación y nación; es decir, temas que conciernen más a la colectividad que al individuo» (Guerra, 1999: 38). Esto no quiere decir que el ciudadano no estuviera presente, al contrario; de hecho las Cortes de Cádiz introducen la cuestión de la igualdad entre peninsulares, criollos, indígenas, esclavos libertos, a la vez que una definición mínima de la ciudadanía:

La ciudadanía, al menos en términos formales y entendida como pertenencia a un Estado [...] constitucional, y como un conjunto de derechos y obligaciones, es una idea o forma jurídica de larga data y a su vez sustento formal de la nación en Cádiz (2010: 106)

Sin embargo, a partir de un análisis sobre las formas de participación y elección, escenarios propios del ciudadano, Guerra afirma que:

Por más que el ciudadano esté ya cerca de las notas de igualdad y de universalidad que lo caracterizarán en adelante, *lo que está mucho menos claro es que este ciudadano sea ya un individuo desligado de sus pertenencias comunitarias. En primer lugar porque, pese a las referencias constantes al individuo, el discurso explícito y el imaginario subyacente a muchas disposiciones legales muestra que los hombres de esta época piensan la sociedad como constituida por comunidades y, especialmente, por la primera de todas: la familia.* La utilización corriente de los “jefes de familia” para designar a los ciudadanos lo muestra con claridad [...] De hecho, más que el individuo, la base de la nueva representación es la familia, no sólo como comunidad de sangre, sino como domus, el conjunto de las personas que, por vivir bajo el mismo techo están bajo la dependencia de su cabeza (1999: 48) (Cursivas añadidas).

Trabajos del mismo Guerra (1992, 1999), así como de otros autores sobre varios países latinoamericanos y en particular sobre México (Annino, 1999; Carmagnani y Hernández, 1999), mostrarán que desde Cádiz y durante la República e, incluso a lo largo del siglo XIX, la «condición de vecino fue el fundamento de la ciudadanía» (Carmagnani y

Hernández, 1999: 372). Esto implicó que la condición de ciudadanía no tuviera los rasgos de universalidad, igualdad y abstracción, al implicar un estatuto particular y privilegiado, que pone en primer lugar la pertenencia a un grupo o colectivo

contrariamente al ciudadano moderno, componente individual de una comunidad abstracta –la nación o el pueblo–, el vecino es siempre un hombre concreto, territorializado, enraizado: se es vecino de esta ciudad o de esta otra, y en esa pertenencia se basa primariamente su identidad y su orgullo» (Guerra, 1999: 42)

Por su parte, Annino (1999) argumenta que la idea de ciudadanía en México, en el periodo posterior a la Independencia, con la condición de ciudadano expresada en la figura del vecino, fortaleció a los pueblos y su representación y se configuró como un canal para la expresión de sus intereses, más que para la expresión de los intereses individuales. En este mismo sentido, Carmagnani y Hernández señalan que si en Francia el desarrollo de la ciudadanía estuvo marcado por avances importantes, seguidos de periodos de restricción, como sucedió con la Restauración, y en EE. UU. por la prolongada negación del voto a negros y minorías étnicas, «En otros contextos, como el mexicano y en países latinoamericanos, la larga persistencia de formas corporativas constituyó un obstáculo a la afirmación del derecho de votar y ser votado de tipo individual» (1999: 371).

Detallando la manera como se define la condición de ciudadano en tanto vecino, en México, Carmagnani y Hernández enfatizan que no se funda en el censo y que no está definida de manera general, sino que responde a criterios locales:

En la legislación como en las actas de los empadronadores queda claro que es el conocimiento personal de la persona y el juicio valorativo que la comunidad confiere al jefe de familia el que lo convierte en vecino, lo distingue del residente y del forastero y le atribuye la connotación de ciudadano con plenos derechos y deberes. En suma, la ausencia de un criterio objetivo de ciudadanía, general y externo a las diferentes comunidades municipales, da cuenta de la imposibilidad de basarse en una definición abstracta de la misma (1999: 377).

Para los autores este tipo de ciudadanía que catalogan como orgánica, resultó incluyente (mucho más que si se hubiera establecido el voto censitario) dadas las condiciones imperantes durante la mayor parte del siglo XIX, pero al finalizar esa centuria e iniciar la siguiente, las condiciones de la sociedad habrían cambiado, presentándose una

mayor movilidad y diferenciación y debilitándose el vínculo ciudadano/vecino¹³. A comienzos del siglo XX se definirá legalmente la ciudadanía en términos más abstractos, requiriéndose sólo la prueba de residencia para ejercer la condición de ciudadano, y ya no la certificación expedida por miembros notables de la comunidad.

Más allá de la vigencia de la condición de vecino como fundamento de la ciudadanía, en México se establecieron requisitos censitarios que restringían el ejercicio del voto al vaivén de los proyectos políticos de talante más liberal o más conservador, sobre todo en la primera mitad del siglo XIX porque durante la segunda el liberalismo se posiciona como el horizonte político dentro del cual se dirimen las diferencias. Así, en 1836 se establece como condición para disfrutar de la ciudadanía una renta anual mínima de 100 pesos, suma que aumenta a 200 en 1843, y a la que se añade para 1846 la exigencia de saber leer y escribir. En 1847 se reúne el congreso y adopta el voto de Mariano Otero, que reformaba la Constitución Federal de 1824, según el cual serían considerados ciudadanos los hombres mayores de 20 años, con modo honesto de vivir, que no hubieran sido sujetos a penas, con lo que se establecía el sufragio universal masculino, si bien no directo. Los votantes primarios no ejercían el voto en secreto y elegían electores (1 por cada 500 habitantes) que reunidos en juntas de distrito elegían a los diputados, presidentes, magistrados de la Suprema Corte, mediante voto secreto (Emmerich, 1985). En 1857 se mantiene la elección indirecta de dos grados para diputados, presidente y presidente de la Suprema Corte. La legislación de este año se mantendrá durante el resto del siglo XIX con algunos cambios, pero los más sustanciales se producirán en la década de 1910 en la que las leyes electorales se irán transformando rápidamente, introduciendo el voto secreto y directo para la elección de algunos cargos, hasta que la Constitución de 1917 establece el

¹³ Rosanvallon señala que en Francia, a finales del XVIII también se estableció «la condición de un año de residencia en la ciudad para poder votar» lo que define el autor como un «imperativo de implicación social» del derecho al sufragio, y agrega: «La exigencia de sedentarismo que materializa tiene por objetivo alejar de la ciudadanía activa a los vagabundos, a aquellos que no tienen ningún lazo fijo» (1992: 72). Esta condición impide votar a casi el 15% de los hombres en edad de hacerlo, muchos de ellos obreros que se alojan temporalmente en pensiones. «Esta relación de la ciudadanía y el domicilio continuará siendo fundamental en el siglo XIX, cuando siga obsesionando al cuerpo social el miedo secular a los vagabundos y a los individuos sin territorio. En ese sentido, el ciudadano nunca ha sido definido como el individuo-elector puro, sujeto jurídico abstracto que detenta la nacionalidad: siempre es un hombre implicado, arraigado, inscrito en el gran movimiento de la interacción social» (ibíd, 73) (Cursivas añadidas).

sufragio directo y secreto para la elección de diputados, senadores y del presidente (Meyer, 1985). Habrá que esperar a mediados de siglo para que se establezca el sufragio femenino a nivel federal en 1953, después de que ya estuviera vigente a nivel local desde la década anterior. Un cambio posterior, será la disminución de la edad para votar, que pasó a ser de 18 años, sin tomar en cuenta el estado civil de las personas, como sí se hacía antes.

En el caso de Colombia la condición de vecino también se vinculó estrechamente e incluso traslapó con la de ciudadano, en particular durante la primera mitad del siglo XIX. Durante ese tiempo en la entonces Nueva Granada¹⁴, la manera como se definió la condición de ciudadano en las diversas constituciones locales y de ámbito más nacional que se promulgaron pasaron de no asignarle ningún atributo, a situar el patriotismo como el elemento central de la ciudadanía, y a vincularlo de manera más precisa con la posesión de derechos políticos, en particular con el ejercicio del sufragio. Desde el comienzo el voto fue restringido, al establecer como requisito para sufragar saber leer y escribir y la posesión de bienes; esto sumado a detentar la condición de vecino, la cual se obtenía de acuerdo con la Constitución de 1832 después de haber vivido por lo menos un año en el distrito donde fuera a realizarse la elección o manifestar ante autoridad competente la intención de avecindarse en él; en ambos casos era menester no estar bajo la dependencia doméstica de otros, es decir no ser sirviente. Los funcionarios públicos adoptaban la vecindad del lugar en el que laboraban. En cuanto a los indígenas, desde las primeras promulgaciones de independencia, empezaron a ser definidos como ciudadanos, si bien los requisitos de renta y alfabetismo, de facto, impedían su participación en la comunidad política; por su parte, la población negra estaba en una situación aún más precaria, pues sólo hasta 1852 se derogó la esclavitud y se les concedió la condición de ciudadanía (Safford, 2002; Rojas, 2008)

La condición de vecino en esta primera mitad del siglo XIX tuvo bastante fuerza en un país con pocas vías de comunicación, en las que el conocimiento y la referencia personal jugaban un papel importante. Así, los archivos de la época evidencian situaciones en las que se consideraba más importante el ser considerado buen vecino que poseer el

¹⁴ Nombre del país entre 1832 y 1858; luego vendrían los nombres de Confederación Granadina, Estados Unidos de Colombia y, finalmente, desde 1886 hasta la fecha, la República de Colombia.

derecho de ciudadanía y cumplir con los requisitos legalmente establecidos para ejercer algún cargo de público, sujeto a elección (Flores, Solano y Álvarez, 2012: 188). La condición de buen vecino, tendía a estar estrechamente relacionada con una moralidad considerada adecuada por la comunidad en la que se ejercía un cargo público. Los mismos autores citan ejemplos tanto de liberales como de conservadores que esgrimían el cuestionamiento moral como arma para destituir a sus detractores políticos (*ibíd.*, 190).

A lo largo del siglo XIX las disposiciones en torno a la ciudadanía y al ejercicio del sufragio se modificarán en varias ocasiones, de acuerdo a los vaivenes partidistas y la promulgación de Constituciones. Así, en 1853 en la Constitución promulgada por los liberales se estableció y ejerció el sufragio universal masculino directo y secreto, y se ampliaron los cargos de elección popular (Bushnell, 1994). En las décadas siguientes, en medio de gobiernos liberales radicales, establecido el federalismo, los entonces estados soberanos tenían la potestad para organizar las elecciones y mientras algunos mantuvieron el sufragio universal masculino, otros lo restringieron. Esta situación se mantuvo así hasta la Constitución de 1886, donde se instituyó un régimen centralista, los estados pasaron a ser departamentos, y se definió en el artículo 15 que ostentarían la condición de ciudadanos *los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia*; más adelante, se detallaba que todos los ciudadanos podían votar para elegir las autoridades locales (Concejos y Asambleas), mientras que sólo quienes supiera leer y escribir o tuvieran una renta anual de quinientos pesos o propiedad por un valor de mil quinientos pesos podían elegir a los representantes y a los “Electores”, siendo estos últimos quienes elegían al presidente y al vicepresidente; los senadores eran nombrados por las Asambleas. La Constitución de 1886 también definió un orden confesional al señalar en el Artículo 38 que “la Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social”, y en el artículo 41 que la educación sería organizada y dirigida con arreglo a la religión católica. Con lo anterior, además de los requisitos señalados para el ejercicio de la ciudadanía, se sumaba la condición de ser católico como elemento central de la inclusión en la comunidad política.

La reforma constitucional de 1910 estableció la elección directa del presidente, diputados y asambleas para ciudadanos que supieran leer o escribir o tuvieran una renta o propiedad por montos específicos, pero mantuvo el voto indirecto para senadores; en 1936, bajo gobierno liberal, finalmente pierde vigencia el sufragio censitario (requisitos de riqueza o alfabetismo), y se establece el sufragio universal masculino; a partir de 1945 se empieza a elegir de manera directa a los senadores. En 1957 se le otorgó el derecho al sufragio a la mujer y en 1975 se redujo la edad mínima para votar, pasando de 21 a 18 años.

Los recuentos para los dos casos son bastante sucintos y en general muestran un proceso de ciudadanía con algunos altibajos, mayores en el caso de Colombia como resultado de la alternancia entre liberales y conservadores y de unas reglas de juego que solían ser cambiadas con cada nuevo gobierno. En el caso de México, el proceso parece tener menos altibajos, porque el triunfo del liberalismo a mediados del siglo XIX no será revertido, al menos en términos del marco legal y, al llegar el siglo XX, será refrendado en la Constitución de 1917.

Hasta ahora me he referido a los vaivenes legales de la definición del ciudadano y del derecho al sufragio, pero ésta es sólo una parte de la historia; la otra parte tiene que ver con la manera como funcionaba dicho marco legal, si efectivamente organizaba el proceso electoral o no. En el caso mexicano un texto muy citado sobre el siglo XIX electoral señala que entre 1823 y 1911 México tuvo 71 gobiernos, a partir de cuyo análisis puede señalarse que:

la sucesión presidencial se resolvía por la fuerza y no por la elección, que era un mero simulacro supuestamente legitimador de previos actos de fuerza, o de la influencia del presidente saliente en pro de la elección de alguno de sus incondicionales, o incluso, de su propia reelección (Emmerich, 1985: 54).

Sólo hubo dos excepciones que se explican en la búsqueda de la unidad ante la amenaza estadounidense. Por otro lado, sólo hubo 17 presidentes elegidos constitucionalmente, acorde a las leyes vigentes, y de estos sólo 5 culminaron su periodo (*ibíd.*, 62).

En el caso colombiano, tiende a resaltarse la intensidad del calendario electoral a lo largo del siglo XIX, sobre todo durante el periodo del liberalismo radical de la segunda mitad de esa centuria cuando las elecciones presidenciales eran cada dos años; además de ello, si bien la violencia electoral ha estado presente en la región, con variaciones de país a país, «Lo que sí parece caracterizar la experiencia colombiana es la coexistencia y la supervivencia de las elecciones con la violencia» (Posada, 1996: 25), que pareciera ser el preludio de la paradoja enunciada para el siglo XX, la persistencia de la violencia y la democracia. Por otra parte, también se ha enfatizado la existencia del fraude y la manipulación de las votaciones, que normalmente se daba en los ámbitos locales y con diversos grados de notoriedad (Posada, 1996; Bushnell, 1994). No obstante lo anterior, Bushnell señala que:

Con todas sus fallas evidentes, las elecciones desempeñaron un papel fundamental en Colombia a lo largo del siglo pasado. Un solo presidente -el general Mosquera en 1861- llegó al solio de Bolívar por una verdadera guerra civil, y muy pocos por alguna especie de golpe cívico-militar -como el general Santos Acosta al ser depuesto Mosquera en 1867-, así que la manera normal de acceder al poder nacional siempre fue por un proceso electoral (Bushnell, 1994: sp).

En los dos países las condiciones legales establecidas para el ejercicio del voto, lo moldearon parcialmente en la realidad, puesto que se configuraron diversas prácticas para controlar el resultado de las elecciones y, por esta vía, limitar el principio de incertidumbre, rasgo fundamental de un proceso electoral libre y competitivo. No obstante que en los dos casos se evidencia la existencia de dichas prácticas, lo que también parece haber sucedido es que en cada caso la importancia de las mismas y la manera como se fueron leyendo e incorporando al imaginario social en torno a las elecciones, fueron distintas.

En el caso mexicano la lectura que se hace del siglo XIX evidencia que desde entonces se configuraba una situación que alimentaba la desconfianza en el proceso electoral y mostraba la ineficiencia de las normas como actos legitimadores previos, lo que a lo largo del siglo XX más que modificarse se arraigará y jugará un papel central en la crisis del régimen político al acercarse el fin de siglo. En el caso de Colombia, con todo y sus deficiencias, el proceso electoral se fue fortaleciendo en sus aspectos procedimentales,

sobre todo a partir de mediados del siglo XX, consolidando su independencia respecto del poder ejecutivo, lo que hacía que aunque hubiera evidencia de irregularidades en los niveles locales y regionales e incluso a nivel nacional (en particular las elecciones de 1970), no se tejiera un manto constante de suspicacia y de duda; la desconfianza en el proceso electoral no será un elemento que se vaya estructurando a lo largo de los dos siglos referidos como el más problemático del régimen político colombiano, y por lo mismo no tendrá mayor peso en las crisis de la segunda mitad del siglo XX.

Habiendo expuesto a grandes rasgos los vaivenes del desarrollo de la ciudadanía política, específicamente el derecho al voto, en los dos casos, ahora me detendré a examinar un aspecto específico en la materialización de ese derecho, a saber el proceso por el cual la mujer obtiene el derecho al voto porque fue el último gran obstáculo formal para lograr el sufragio universal a mediados del siglo XX en los dos países.

El establecimiento del voto femenino en México

En México la cuestión del voto de la mujer se planteó tempranamente en el siglo XX, en el marco del proceso de la Revolución Mexicana y del proceso de elaboración de la Constitución de 1917, con la petición de la revolucionaria carrancista, Hermina Galindo, ante el Congreso Constituyente de incluir el derecho al voto femenino; la petición fue rechazada pero Galindo permaneció activa a lo largo de las décadas siguientes en la defensa de los derechos políticos (Tuñón, 1998; Ramos, 1996). En los años 20 la discusión sobre el sufragio femenino se mantuvo en la esfera pública, de la mano de un mayor posicionamiento de la mujer en la vida social y el surgimiento de algunas organizaciones de mujeres que reivindicaban sus derechos políticos y episodios locales de postulación y elección de mujeres para cargos públicos por votación popular en estados como Yucatán y San Luis Potosí, pero fueron experiencias puntuales, de corta duración que no lograron prosperar ni extenderse al resto del país (Tuñón, 1998; Ramos, 1996; Cano, 2007). Paralelamente a la discusión y perspectivas de avances en torno al sufragio femenino, a

finales de los años 20, hubo cambios en la legislación que establecían mayores márgenes de autonomía de la mujer una vez alcanzada la mayoría de edad en el manejo de sus bienes y su persona, y en la celebración de contratos. En el tema educativo, a diferencia del caso de Colombia, desde el último cuarto del siglo XIX ya la mujer tenía acceso a la universidad.

Desde la década de 1920 tanto los partidos políticos existentes como organizaciones de mujeres empezarán a pronunciarse con cada vez más fuerza sobre la conveniencia o no del sufragio; los argumentos esgrimidos por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), y a partir de 1938 el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), iban en la vía de abogar porque la participación política de las mujeres se diera de manera gradual, temiendo la influencia que podrían tener sobre ellas las fuerzas conservadoras y antirrevolucionarias, y por ello enfatizando la necesidad de una educación previa al otorgamiento del derecho al voto. El presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), aunque suscribía algunos temores respecto de la falta de preparación de la mujer, creía que la manera de enfrentarlo era permitiéndole actuar en la vida pública, manejando un discurso igualitario que abogaba abiertamente por los derechos políticos de la mujer; de hecho, durante su gobierno, en 1937, envió una iniciativa de reforma del artículo 34, de manera que en adelante dijera que tanto varones como mujeres podían votar, el cual hizo curso en el Congreso y fue aprobado, pero no llegó a terminar el trámite legislativo y a ser publicado en el *Diario Oficial* para que entrara en vigencia¹⁵. En este proceso estuvo muy activo el Frente Único Pro derechos de la Mujer, surgido en 1935, algunas de cuyas líderes eran afines o pertenecientes al Partido Comunista Mexicano, a la vez que cercanas al Presidente Lázaro Cárdenas y con una militancia que albergaba una gran pluralidad en términos políticos y sociales (Cano, 2007; Tuñón, 1998).

¹⁵ Marta Lamas describe en detalle este proceso, planteando que lo que habría estado detrás de la no promulgación de la reforma, estando aprobada en las dos cámaras y por la mayoría de los estados de la unión, fue el temor a que la votación femenina favoreciera la disidencia dentro del partido, representada por Juan Andreu Almazán (Lamas, 2007; Tuñón, 1998). A su vez, el presidente Cárdenas al final de su mandato había logrado que el legislativo adoptara medidas impopulares sobre gravámenes, incremento de precios de transporte, entre otros, y ya tenía un menor margen de maniobra para lograr que también pasara la reforma sobre el sufragio femenino (Lamas, 2007).

Durante el sexenio del presidente Ávila Camacho (1940-1946), de un talante más conservador, la discusión en torno al voto se amainó bastante, las organizaciones de mujeres perdieron algo de su beligerancia y se enfocaron en temas más sociales (Ramos, 1996) y será durante el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) que se revitalice la discusión y se den avances significativos en la materia, al establecerse el sufragio femenino en el ámbito local, de manera que las mujeres podían votar y ser votadas en elecciones municipales; además de eso, el presidente Alemán, incluyó a algunas mujeres en posiciones de relevancia como el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, designado con ese nombre a partir de 1946. De este modo, se estableció una participación limitada de la mujer, antes de que, finalmente, durante el sexenio siguiente, el de Ruiz Cortines (1952-1958), en 1953 se consignara en el *Diario Oficial* la modificación constitucional reconociendo el derecho de la mujer a votar en las elecciones nacionales. Dicha reforma no se sustenta en una reivindicación de la igualdad de la mujer, de la expectativa por su aporte a la vida política del país, sino con el convencimiento de que la recién adquirida ciudadanía no alteraría su papel tradicional de hija, esposa y madre abnegada (Cano, 2007). Finalmente, hay que señalar que otras fuerzas políticas participaron activamente en este proceso, como el Partido Acción Nacional, mostrándose a favor del proceso y tratando de impulsar la reforma que había quedado trunca durante el cardenismo, a la vez que algunos de sus líderes expresaban la preocupación por el deterioro de las virtudes femeninas al ingresar al “contaminado” mundo de la vida política (Loeza, 1999).

La manera como finalmente se da el proceso muestra que terminó prevaleciendo la idea de la progresividad de la participación política de la mujer, planteada varias décadas atrás, empezando por aprobar el derecho al sufragio femenino en el nivel local, en primer lugar y, en segundo, incorporando de manera más activa a las mujeres al ya para entonces Partido Revolucionario Institucional, para garantizar que su voto no le fuera desfavorable en las elecciones nacionales. Es significativo que se establezca el sufragio femenino en pleno proceso de fortalecimiento institucional del partido en el poder y disciplinamiento de sus bases, de manera que la participación plena de la mujer en la vida política no corría el

riesgo de desestabilizar la configuración política existente, marcada por el predominio del PRI y su capacidad para limitar cada vez con más fuerza la disidencia dentro de sus filas y mantener la oposición en unos límites que no representaran ningún riesgo para su continuidad en el gobierno. Así, mientras en las elecciones de 1952, Ruiz Cortines fue elegido con el 74.3% de los votos, en 1958, su sucesor Adolfo López Mateos, con un censo electoral que se había duplicado, en gran medida por el ingreso de las mujeres, obtuvo el 90.5% (González Casanova, 1965; Reyna, 1985); no obstante, el alto porcentaje no necesariamente tiene que ver con la participación de las mujeres en la elección, sino porque en dichas elecciones no hubo un candidato de la oposición (distinto al del Partido Acción Nacional, que usualmente postulaba un candidato que obtenía una votación bastante baja), como sí lo hubo en la de 1952, con la participación de Miguel Henríquez Guzmán.

El establecimiento del voto femenino en Colombia

El voto femenino en Colombia empezó a plantearse como tema relevante de la discusión política nacional hasta los años 30, en el marco de la transición a un periodo de gobiernos liberales, después de más de 4 décadas de gobiernos conservadores. Desde los años 20 se veían signos de una amplia transformación social, de cierta apertura de la sociedad a corrientes modernizadoras y el impulso de organizaciones obreras y también de mujeres en defensa de sus derechos civiles y políticos. Paradójicamente, si bien fue durante el gobierno del liberal Olaya Herrera (1930-1934) que se planteó la cuestión del voto de la mujer, fueron legisladores conservadores quienes presentaron un proyecto de ley que concedía la ciudadanía a las mujeres en 1933; aunque el proyecto fue aprobado en primer debate, luego se archivó, pues contó con la oposición de legisladores liberales y conservadores.

En esa década de 1930, sin embargo, se produjeron algunas reformas legales, impulsadas éstas sí por el gobierno liberal, en temas cruciales que redefinirían la situación de la mujer en la vida social: en 1932 se estableció que podría cursar los estudios de

secundaria en igualdad de condiciones a los hombres y un año más tarde se autorizó su ingreso a la universidad; también en 1932 se reconoció el derecho de la mujer casada a administrar su patrimonio y manejar sus bienes de manera autónoma, pues hasta entonces, al casarse, era el esposo el que asumía el control de los mismos (Velásquez, 1995; Luna, 2004).

En el periodo siguiente, durante el mandato del liberal Alfonso López, se llevaron a cabo importantes reformas políticas y sociales, pero no hubo avances en relación con los derechos políticos de la mujer; a lo único que se llegó fue a establecer en 1936 que aunque no fuera ciudadana, la mujer podría desempeñar cargos públicos, con lo que se abrió la puerta para que pudiera ser nombrada en el gobierno y la administración de justicia, cosa que en la práctica se dio muy lentamente. En la década siguiente, en 1944, el gobierno, igualmente de cuño liberal, presentó un proyecto para otorgar la ciudadanía a la mujer, permitir que fuera elegida pero sin otorgarle el derecho a sufragar, considerando que esto debía ser algo más paulatino, reglamentado por el Congreso. Las razones esgrimidas por el entonces Ministro de Gobierno, Alberto Lleras, para que no se proyectara una ciudadanía plena era que no se trataba de un asunto que estuviera siendo demandado por la opinión, y que tampoco había mucho interés de la mujer en reclamar este derecho (Velásquez, 1995). Para entonces y desde hacía más de una década, ya había publicaciones y asociaciones femeninas que planteaban la necesidad de que la mujer tuviera igualdad con el hombre en todos los planos, incluido el político, pero a partir de ese año, 1944, empiezan a surgir varias organizaciones reclamando públicamente el derecho al sufragio y rebatiendo la idea de que las mujeres no estaban interesadas en demandar sus derechos políticos; igualmente, rebatían el argumento de que no serían electoras libres sino que estarían influenciadas por su confesor. A su vez, dentro del Congreso empezaba a hacerse sentir voces decididas a favor del sufragio de las mujeres, particularmente del entonces Partido Socialista Democrático y también del Partido Conservador, mientras que entre las huestes liberales se encontraban a férreos opositores.

En los años siguientes, el liberalismo se irá mostrando más receptivo al voto femenino, pero siempre sosteniendo la idea de una gradualidad en el proceso, por el temor

a que fueran demasiado influenciadas por el clero y el conservatismo, y abogaban entonces por permitirle participar primero en elecciones locales como forma de entrenamiento, antes de otorgarle el derecho pleno al sufragio. A finales de los años 40 y comienzos de los 50, el país se ve abocado a una violencia creciente, con un gobierno ultraconservador¹⁶, durante el cual el tema del sufragio femenino pierde toda relevancia, para volver a adquirirlo en los primeros años del gobierno militar del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), respaldado por una amplia movilización de organizaciones de mujeres presionando por sus derechos políticos.

Durante el primer año del gobierno de Rojas Pinilla sesionó la Asamblea Constituyente y el presidente nombró a tres mujeres como delegadas que impulsaron la aprobación del sufragio femenino; algunas de ellas defendían este derecho desde su fervor católico, aduciendo que con su voto defenderían el bien contra las doctrinas del mal, retomando lo expresado por el Papa Pío XII sobre el papel que jugarían las mujeres en Italia, al oponerse tanto al fascismo, como al comunismo. A propósito de este posicionamiento, los estudios sobre estos temas han dejado sentado que la defensa del voto femenino en Colombia se hizo desde las toldas de los partidos liberal y conservador y desde posturas fincadas en un tradicionalismo conservador, así como desde las feministas (Luna, 2004; Villarreal, 1994).

Finalmente, no sin oposición, pero también con el decidido apoyo de Rojas Pinilla, en 1954 la Asamblea Constituyente votó a favor del establecimiento del sufragio femenino; Rojas Pinilla sería el único presidente en expresarse de forma pública favor del voto de la

¹⁶ Al periodo que va de 1946 a 1957 y que abarca el gobierno de tres presidentes se lo ha denominado “la restauración conservadora” (Sierra Mejía, 2012); más allá de que efectivamente pertenecían a las filas del Partido Conservador los dos primeros, Mariano Ospina Pérez (1946-1950) y Laureano Gómez (1950-1953), mientras que el tercero, el General Rojas Pinilla, intentó distanciarse tanto de liberales como de conservadores, si bien se acercaba más a estos últimos, lo cierto es que los tres gobiernos fueron bastante distintos entre ellos. Baste con señalar que Laureano Gómez veía en el sufragio universal masculino una de las fuentes de la situación de caos y violencia en la que estaba inmerso el país a finales de los años 40 y comienzos de los 50 y que durante su mandato pretendía realizar una reforma constitucional para reemplazarlo por un voto orgánico estratificado; por el contrario, Rojas Pinilla impulsó el voto femenino y durante su gobierno se consolidó finalmente el sufragio universal. Durante los dos gobiernos, por otro lado, hubo censura de la prensa y se limitó la libertad de expresión, siendo esto mucho más fuerte durante el gobierno de Rojas Pinilla.

mujer en Colombia, y si bien fue durante su mandato que se logró incluir en el orden legal, la primera vez que se hizo realidad fue después de su gobierno. El respaldo de Rojas al voto femenino, reconocido por las organizaciones de mujeres de la época, no impidió que éstas más adelante se manifestaran en su contra y a favor de su salida del gobierno y de la instauración del acuerdo del Frente Nacional, en el plebiscito de 1957, en el cual se ratificó el Acto Legislativo que otorgaba el derecho del voto a las mujeres. Para esta época el entonces jefe único del Partido Liberal, Alberto Lleras, y primer presidente bajo el acuerdo del Frente Nacional (1958-1962) (que unas décadas atrás, como Ministro de Gobierno, se había opuesto al voto femenino) reivindicaba la igualdad política de las mujeres, y destacaba su importante rol en el proceso de pacificación del país.

Los breves recuentos sobre la manera como se aprobó el voto femenino y se estableció el sufragio universal en Colombia y México, permiten identificar algunos elementos comunes y otros de contraste que es pertinente poner de relieve. Para comenzar hay cierto paralelismo en el desenlace final del proceso que llevaría al establecimiento del voto femenino en los dos países, en la década de 1950; no obstante, el camino recorrido para llegar a este punto difiere bastante en los dos países. En el caso de México pareciera haberse dado una movilización más temprana y más beligerante a favor de los derechos políticos de la mujer, particularmente, de su derecho al sufragio, alcanzando una gran centralidad a finales de los años 30 por el activismo de las organizaciones de mujeres y, más aún, porque el presidente Cárdenas lo incorporó en su agenda política y promovió una reforma que hiciera realidad el voto femenino, sin que esta se hubiera podido concretar. Además de impulsar el voto femenino, resalta el hecho de que Cárdenas tuviera un discurso igualitario, mientras que en la década siguiente y hasta 1953 cuando finalmente se lleve a cabo la reforma legal que lo establece, se lo afirma desde discursos que reivindican los roles y valores más tradicionales asociados a la mujer, vinculados con la vida doméstica y la maternidad y el matrimonio (Cano, 2007). Para este momento, el ya para entonces PRI ha enfrentado sus más fuertes disidencias y se encuentra en un proceso de disciplinamiento que también cobija a las mujeres; así, en los procesos electorales en los que ellas participan, el PRI refuerza la votación en las urnas, como se vio atrás.

En el caso de Colombia, la movilización a favor del sufragio femenino fue más tardía y tuvo menos fuerza al no estar en la agenda ni del gobierno, ni de las dirigencias de los partidos existentes (Liberal y Conservador, los dos más fuertes); al contrario, los gobiernos liberales entre 1930 y 1946 no creían que fuera conveniente que se aprobara el voto de la mujer y sólo había algunos legisladores que lo defendían, sin que existiera el consenso suficiente para que se hicieran las reformas legales pertinentes. El discurso igualitario tuvo alguna fuerza entre las organizaciones de cuño más feminista y algunos legisladores, pero no pareció jugar un papel tan central en la época en la que se termina legislando a favor del sufragio para las mujeres; más aún, cuando finalmente se establece el voto femenino es durante el gobierno de talante conservador y luego dictatorial del Gral. Rojas Pinilla y algunas de las líderes más activas del proceso, asumieron posturas conservadoras para justificar el voto femenino, que hacían eco de los temores del Partido Liberal, respecto a la influencia que tendrían sobre ellas los miembros del clero y el conservatismo. No obstante, en virtud del acuerdo del Frente Nacional, en 1958, cuando por primera vez votan las mujeres en una elección presidencial, se debía elegir a un presidente liberal, por lo que no había manera de comprobar si efectivamente el voto femenino se habría inclinado por el partido conservador. En este sentido, tanto en Colombia como en México, cuando por fin la mujer ejerce el sufragio lo hace en un marco institucional que no ofrece posibilidades para alterar la manera como está organizado el acceso al poder. Más allá de este hecho, se podría afirmar, en todo caso, que el proceso en México se dio de una manera más controlada, en el desarrollo de los gobiernos del partido en el gobierno que logró manejar el proceso de tal manera que al final se viera fortalecido; en el caso de Colombia la situación se perfila un tanto más fortuita, pues justamente se le otorga el voto a la mujer en un periodo en el que ninguno de los dos partidos tradicionales está en el poder y se encuentran en proceso de reacomodo con miras a retomarlos, sin que este hecho afectara de forma significativa el que hayan recobrado las riendas del gobierno.

El logro del sufragio universal, no es uno menor. Que el censo de electores deje de ser restringido en virtud de la vecindad, el género, el estado civil, la riqueza, la lectoescritura, y se establezcan los límites mínimos para poder votar y participar en política,

a saber la condición de nacional de un país (por nacimiento o adopción) y la edad, ha sido una de las luchas más largas en la historia de las democracias occidentales y, como se ve, por los recuentos hechos, se resuelve favorablemente hasta mediados del siglo XX en Colombia y México¹⁷.

De acuerdo con Marshall (ver *supra*. en este mismo capítulo) el derecho a elegir y ser elegido es el fundamento de la ciudadanía en términos políticos y, un elemento crucial de la idea de ciudadanía en general, de ahí la centralidad de la concreción del derecho al voto. Como se recordará, el recorrido descrito por Marshall en el caso inglés, el sufragio se establecía con posterioridad a la consolidación de los derechos civiles; ya se ha hablado sobre este punto, que ése no fue el caso de los países latinoamericanos y que el proceso ha estado lleno de avances y retrocesos. Durante el siglo XIX, el primero de la vida independiente para todos los países de la región, la búsqueda de los derechos civiles fue paralela a los avances en cuanto a los derechos políticos y, temprano en el siglo XX, sin que éstos hubieran sido plenamente consolidados y más bien fueran limitados, en países como México se avanzó en materia de derechos sociales.

Población superflua y ciudadanía

Uno de los rasgos centrales de la región, con diferencias importantes dependiendo de los países, y con muy pocas excepciones (Uruguay, por ejemplo), ha sido la exclusión de amplios sectores de la población, una exclusión simbólica y material, dadas no sólo las limitaciones legales en la condición de ciudadanía, sino la persistencia de prácticas como el clientelismo, asentado o no en relaciones corporativas, la coacción del voto (desde su compra hasta la amenaza y el uso efectivo de la violencia) y la persistencia de altos niveles de pobreza y miseria. Este cuadro que resulta harto desolador no sólo da indicios de la falta

¹⁷ Para entonces, un buen número de países latinoamericanos ya habían establecido el voto de la mujer y el sufragio universal; el primero en hacerlo fue Uruguay, en la década de 1920, mientras que el resto lo hizo durante las décadas siguientes, de manera que para la década de 1950 ya eran pocos los países donde aún no se había logrado imponer el sufragio universal.

de proyectos políticos, o la insuficiencia de los que ha habido, más incluyentes; lo que se evidencia en el examen de los procesos históricos es que los avances en la condición de ciudadanía y el mayor bienestar de la población no han sido producto de la buena voluntad de las elites gobernantes, sino que éstas han sido presionadas por condiciones materiales de diversa índole que han hecho más conveniente la inclusión. En esta vía, Centeno (2002) señala que, no obstante las grandes diferencias entre los países América Latina, una pauta general ha sido la configuración de una serie de condiciones que no han hecho *necesaria* la población en su conjunto; para comenzar, han sido contadas las guerras totales¹⁸ en la región por lo que la mayoría de países no han requerido del reclutamiento masivo para integrar ejércitos, ni del compromiso del grueso de la población, en términos de apoyo material y de reforzamiento de la lealtad, para la defensa de la nación frente a un enemigo externo. La economía se desarrolló hacia fuera, y la mano de obra requerida resultaba bastante inferior a la disponible, así que no se necesitaban grandes masas de trabajadores¹⁹.

¹⁸ La guerra total requiere una gran capacidad para reunir y concentrar grandes cantidades de recursos y personas en poco tiempo, tener capacidad de acción sobre cientos o miles de kilómetros, así como de convencer a la población para que se movilice y lograr que la sociedad enfrente dichos riesgos. Las guerras totales dejan a veteranos en las calles y alteran el orden social, trastocan las jerarquías y llevan a la redefinición de la ciudadanía. Por el contrario, las guerras limitadas son de una duración total del conflicto más corta y con episodios aislados de ferocidad, están restringidas a pequeñas áreas geográficas, se dan entre estados afines cultural e ideológicamente y se originan en disputas económicas o limítrofes, los combatientes pueden ser soldados profesionales o reclutados de las clases bajas y pueden ser prácticamente ignoradas por la mayoría de la población. Son guerras que no son exigentes en términos de movilización política y militar y que entonces no trastocan significativamente el orden social ni generan presiones por una mayor inclusión (Centeno, 2002: 20-21).

¹⁹ Un hecho que ilustra en el caso colombiano esta tesis es la expedición de la Ley 89 de 1890 que en su primer artículo establecía que *«La legislación general de la República no regirá entre los salvajes [indígenas] que vayan reduciéndose a la vida civilizada por medio de Misiones [de la iglesia católica]. En consecuencia, el Gobierno, de acuerdo con la autoridad eclesiástica, determinará la manera como estas incipientes sociedades deban ser gobernadas»*. No sólo se excluye de la comunidad política a una parte de la población, sino que además el Estado cede a un tercero, en este caso la Iglesia, el gobierno de partes del territorio. Esta ley se mantendrá vigente, aunque no necesariamente operante, hasta 1996 cuando cinco ciudadanos presentan una demanda de inconstitucionalidad solicitando que dicha norma fuera declarada inexecutable, lo que efectivamente hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-139/96, en la que además sentó jurisprudencia en materia de derechos indígenas, diversidad y pluralismo. En la sentencia, la Corte señala que si bien las disposiciones demandadas no habían sido declaradas antes expresamente inexecutable, sí habían sido derogadas de facto por la Constitución de 1991, que establece el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural, así como los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el de la autodeterminación, y por sentencias previas como aquella en que se revisó el Concordato vigente entre el Estado colombiano y la Santa Sede y se derogaron muchos de sus artículos, al ser encontrados inconstitucionales (Sentencia C-027/93).

Finalmente, el desarrollo democrático fue limitado primero por el voto censitario, y luego por los arreglos corporativos y por las diversas formas de autoritarismo por lo que la condición de ciudadanía fue ampliamente restringida.

Ante la ausencia de condiciones materiales que llevaran a la inclusión de la población, a la ampliación de los derechos como consecuencia de su incorporación efectiva en términos productivos, los proyectos políticos en el siglo XIX otorgaban la ciudadanía (garantizando apenas un respeto parcial a los derechos políticos –como se reseñó para los dos casos de estudio, Colombia y México– y uno todavía menor a los civiles), respondiendo a convicciones ideológicas, más que como resultado de procesos amplios de inclusión a través del mercado o la milicia. Ante los niveles altos de exclusión social, en el siglo XX se enfatizaron los hoy denominados derechos sociales, buscando mejorar las condiciones de vida de algunos sectores de la población, sin haber llegado a garantizar los derechos civiles y políticos, los cuales fueron más bien limitados, con lo que el esquema referido de Marshall estaría ampliamente trastocado. El populismo en América Latina, en sus diferentes variantes, habría sido una vía de inclusión de amplios sectores de la población, por la vía de asegurar un mayor acceso a beneficios sociales, no necesariamente concebidos como derechos sino como fundamento del pacto corporativo, de garantía de aceptación de la sujeción política y de apaciguamiento y armonía social (Oxhorn, 2006; Fleury, 1997, 2004).

La tendencia general en la región fue a que los populismos dieran paso a gobiernos cada vez más autoritarios y, específicamente en el Cono Sur, a periodos de dictadura; estos últimos buscaron corregir las distorsiones económicas introducidas por los periodos populistas, desactivar los mecanismos institucionales y discursivos a favor del pueblo, limitando los derechos civiles y políticos de una forma más drástica. Después de los populismos y autoritarismos, vienen los procesos de transición democrática que tenderán a la reivindicación de los derechos políticos, que fueron vistos en muchos casos como la panacea, la solución a los problemas sociales más acuciantes; esta afirmación se dio de la mano con la entrada en vigor de las políticas neoliberales que empezaron a ser introducidas por las mismas dictaduras, con una afirmación del mercado en todas las esferas de la vida

social y una menor intervención del Estado en la economía, lo que llevó a retrocesos en materia de los cada vez más afirmados en estos términos, derechos sociales, produciéndose una

coincidencia única de derechos civiles limitados, deterioro de los derechos sociales y derechos políticos casi universales [que] refleja la debilidad de la sociedad civil derivada tanto de la naturaleza de las transiciones recientes como de los actuales patrones de desarrollo económico (Oxhorn, 2000: 16)²⁰.

Durante los tres momentos referidos (populismos, autoritarismos y transiciones a la democracia), como pautas generales reconocidas para la región, no obstante importantes variaciones, las limitaciones de la condición de ciudadanía fueron la tendencia dominante, sin negar que ha habido avances, pero reconociendo que persisten problemáticas cuya enunciación es de larga data y otras más recientes, producto del afianzamiento de nuevos esquemas valorativos y de la mayor capacidad de exigencia de muchos grupos históricamente excluidos. Lo anterior, planteado al nivel de los estados nacionales y dejando a un lado los nuevos retos surgidos, por ejemplo, de la cada vez mayor movilidad de personas que llevan a que se plantee la necesidad de pensar la ciudadanía ya no solamente dentro de los límites nacionales, problema del que no me ocuparé en este trabajo.

Encuentros y desencuentros entre individuo y ciudadano

Las condiciones de individuo y ciudadano no son plenamente simultáneas ni equivalentes. Hasta los 18 o 21 años no se es ciudadano, pero los individuos que todavía no son ciudadanos gozan de derechos, a la vez que pueden ser sancionados, si bien de manera distinta a como lo son los adultos, y pueden tener más o menos autonomía, dependiendo de las definiciones sociales existentes en torno a la noción de autonomía individual, entre otras. También puede considerarse que un desarrollo amplio de la

²⁰ Traducción propia del original en inglés: «This unique coincidence of limited civil rights, declining social rights and nearly universal political rights of citizenship reflect the weakness of civil society that stems both from the nature of recent transitions and current economic development patterns».

condición de ciudadanía, no coincida con uno igual de la afirmación del valor del individuo y de su autonomía. El peso de la tradición, por ejemplo, que ponía en primer lugar la autoridad de los mayores y buscaba someter a ella, sin mayor discusión, sobre todo en sectores medios y altos, los destinos de las nuevas generaciones, limitaba inmensamente la autonomía individual, no obstante el que se poseyera la condición de ciudadano, se gozara de derechos civiles, políticos y, eventualmente, sociales. De todas maneras, es claro que entre más se amplía la ciudadanía y se cualifican las cartas de derechos, más posibilidades tienen los individuos de definir los cursos de acción de sus vidas atendiendo a intereses más autónomamente definidos, y no a dictámenes de la tradición, que no desaparecen pero dejan de situarse en un lugar privilegiado respecto de otros discursos e instancias orientadoras.

Igualmente, se puede optar por no ejercer muchas de las condiciones propias de la ciudadanía pero no por ello renunciar a las ventajas (o desventajas) de una mayor autonomía individual. De hecho, se puede estar más interesado en el desarrollo de la propia individualidad, de los logros personales, laborales o de otra índole, en fin, de ocuparse de la vida privada y de la de los demás, y menos en ejercer algunos de los derechos y obligaciones como ciudadanos, como votar o tributar, pero eso sí sin renunciar al respeto a las libertades garantizadas constitucionalmente. Viceversa, también se puede estar muy interesado en la participación en la comunidad política, y estarlo menos en destradicionalizar la propia existencia. Este tipo de posibilidades de disociación entre individuo y ciudadano, han sido, de lejos, las que más han llamado la atención y han prendido las alarmas en las décadas más recientes acerca de la amenaza que representaría la afirmación del individuo para el ciudadano. Un exponente de esta postura es el conocido sociólogo, Zygmunt Bauman, quien afirma:

Si el individuo es el peor enemigo del ciudadano y la individualización significa problemas para la ciudadanía y para la política basada en ésta, ello se debe a que las preocupaciones de los individuos en cuanto tales llenan el espacio público al pretender ser sus únicos ocupantes legítimos y excluir del discurso público cualquier otra cosa. Lo «público» está colonizado por lo «privado»; el «interés público» se ha reducido a la curiosidad por las vidas privadas de las figuras públicas y el arte de la vida pública a la exhibición pública de los asuntos privados y las confesiones publicas de los sentimientos privados (cuantos más íntimos,

mejor). Las «cuestiones públicas» que se resistan a dicha reducción se vuelven, nos atrevemos a decir, completamente incomprensibles (Bauman, prefacio a Beck y Beck-Gersheim, 2003: 25) (Cursivas añadidas).

No sobra recordar que Bauman, como la mayoría de autores que han alertado sobre los efectos de un mayor individualismo en las sociedades, de un mayor desarrollo del proceso de individualización, está hablando a partir de la observación de sociedades cada vez más diferenciadas, las europeas, con niveles altos de bienestar y de consumo, al menos durante las últimas décadas del siglo XX en las que veían un repliegue del interés en la política por parte de la población. Esta sobrevaloración de la vida privada y subvaloración de la vida pública son dimensiones que ni Bauman ni otros autores que asumen posturas similares se han esforzado en verificar empírica y sistemáticamente. Lo cierto es que las últimas décadas, de la mano con transformaciones económicas y políticas, han vuelto a darse importantes movilizaciones en los países europeos y a verse una renovada y urgente atención en lo público y quedando claro que las sociedades no se instalan en una situación de bienestar irreversible que permita sin más el refugio en el mundo privado, íntimo, y un desentendimiento de lo público y de la política. Esto no quiere decir, por otro lado, que una mayor valoración del individuo y los avances del proceso de individualización, junto con los cambios tecnológicos, no impriman modificaciones en la forma y el contenido de la participación política y la expresión ciudadana.

Llama la atención que los trabajos enfocados a alertar sobre los efectos de la afirmación del individuo en la vida pública hayan tenido tanta fuerza en América Latina, cuando el mismo periodo al cual hacen referencia ha sido uno de gran transformación política y social en los países de la región, marcados en el Cono Sur por el fin de las dictaduras, y en otros países que no las vivieron, por el resquebrajamiento de regímenes con diversos grados y expresiones de autoritarismo, como lo sucedido en Colombia y México. Las movilizaciones en la región se han mantenido, con acentos y ritmos diferenciados, que en general han implicado participación de sectores antes excluidos y la apertura de espacios y canales que eran impensables décadas atrás. No obstante, los diagnósticos sobre el fortalecimiento del individuo y sus efectos negativos sobre la

ciudadanía (la desmovilización política, por ejemplo), han tenido resonancia en América Latina y son muchos quienes alertan del peligro en este sentido; en un trabajo reciente sobre la ciudadanía, Durand Ponte introduce como variables relacionadas los cambios en la cultura y la individuación; sin desarrollarlas demasiado, el autor señala que «el hiperindividualismo tiende a alejar a los ciudadanos de la política y de la participación ciudadana». Más adelante, concluye que «Tanto el hiperindividualismo como el multiculturalismo debilitan a la “comunidad política”, que agregaba al conjunto de ciudadanos alrededor de reglas compartidas» (2010: 65).

Este tipo de posturas conllevan siempre una valoración del pasado, que resultaría más aceptable frente a las complicaciones del presente; sin embargo, como ya se ha empezado a mostrar y se detallará en capítulos posteriores, en América Latina la condición de ciudadanía y los canales de participación política han estado ampliamente limitados a lo largo del siglo XX y con respecto a la afirmación del individuo que se estaría verificando en la actualidad, sus efectos de distorsión sobre la ciudadanía requieren ser estudiados de forma más concienzuda antes de poder concluir algo definitivo al respecto.

En esta vía de plantear de otro modo la relación individuo/ciudadano se puede señalar que justamente uno de los caminos por los que se está ampliando la ciudadanía en la actualidad implica el fortalecimiento del proceso de individualización, en tanto se afirma el respeto de la diversidad, las opciones individuales, las diferentes libertades, no sólo de conciencia y movimiento, sino las referidas a las opciones sexuales, laborales, entre otras, muchos de los cuales están incluidos en los llamados Derechos Sociales y Culturales (DESCA). Estos que son los derechos de más reciente generación, tematizados como tal, y despojados de la condición o el carácter de acciones de caridad o compensación, ajenas a la ciudadanía, dan cuenta de cómo los ciudadanos reclaman por un fortalecimiento de su condición de individuo, por una profundización del proceso de individualización, como no se había dado hasta ahora. Aquí lo que se evidenciaría, alejado del antagonismo entre individuo y ciudadano, es una convergencia de los procesos de ciudadanización e individualización, que además pone en evidencia una constante de la ampliación de la

ciudadanía y de los márgenes de la acción individual: que se trata siempre de luchas colectivas y de cambios sociales, nunca de cambios individuales.

Se pueden tematizar otras articulaciones entre individuo y ciudadano en los que se evidencia que el desarrollo de la ciudadanía se da de la mano con la profundización del proceso de individualización, del aumento de la autonomía individual y de otra dimensión, igualmente característica de aquél, la mayor responsabilidad individual. Uno de ellos sería el retroceso del fuero político en algunos países latinoamericanos, donde la existencia de estos ha sido un elemento constitutivo y reafirmante de las profundas desigualdades y fracturas en el tejido social, que además, evidencian el carácter meramente retórico del derecho de la igualdad contenido en todas las cartas constitucionales vigentes en la actualidad. El detentar poder político o económico, durante la mayor parte de los dos siglos de existencia de las repúblicas independientes en América Latina, ha sido garantía de estar ajenos al imperio de la ley o de obtener prerrogativas negadas a la mayoría de la población que han visto limitadas las posibilidades de realización como individuos y ciudadanos; ésta es una realidad que pugna por ser cambiada, favorecida en muchos casos por marcos legales progresistas, pero en el marco de un orden económico que hace difícil cambios profundos.

Dicho cuestionamiento y retroceso de los fueros en América Latina hace parte de otro de esos movimientos globales planteado por Norbert Elias (1999) en el marco de la comprensión del curso del proceso civilizatorio en el siglo XX, marcado por el avance de la individualización. Se trata de la disminución de la asimetrías de poder que estructuran las relaciones entre los grupos dominantes y los subordinados, a favor de estos últimos, en diferentes planos del entramado social: hombres y mujeres, gobernantes y gobernados, centros y periferias, regiones y administración central, padres e hijos, jóvenes y viejos, patrones y empleados, minorías étnicas y sexuales y mayorías, por mencionar algunas. En nuestras sociedades antes que verificarse dicha disminución de asimetrías de manera efectiva, lo que es evidente es un cuestionamiento cada vez mayor de las mismas y modificaciones legales que tardan en transformar plenamente la realidad, como se verá en los capítulos posteriores. Se trata de un componente central de la democratización que

caracterizaría los cambios de la sociedad occidental en la segunda mitad del siglo XX y se relaciona estrechamente con procesos de gran envergadura como la afirmación de los derechos humanos, discurso que enfatiza y llena de mayor contenido, por ejemplo, el credo de la igualdad, reconocida cada vez más como cimiento de la ciudadanía.

Configuraciones estatales y condiciones de ciudadano e individuo

Como se ha venido mostrando a lo largo del capítulo las condiciones de ciudadano e individuo no se pueden examinar sino en relación con una sociedad específica, en un momento específico. De manera general, con Elias, se puede señalar que los cambios al nivel de la sociedad como conjunto también implican cambios al nivel de los individuos que las conforman, siempre teniendo presente que

conceptos como «individuo» y «sociedad» no se remiten a dos objetos con existencia separada, sino a aspectos distintos, pero inseparables, de los mismos seres humanos y que ambos aspectos, los seres humanos en general, en situación de normalidad, sólo pueden comprenderse inmersos en un cambio estructural (Elias, 1977: 16).

Es por esto que Elias (1977) vincula el proceso de configuración de los autocontroles (psicogénesis) y de refinamiento de las costumbres, con la consolidación de los Estados nacionales que centralizan el poder político, económico y asumen el mando del ejército (sociogénesis). Cuando esto sucede, los individuos pueden empezar a consolidar grados de autonomía mayores, a la vez que redefinen el cúmulo de interdependencias en el que están inmersos.

Por su parte, para Durkheim el Estado es clave para el individuo en tanto es el encargado de liberarlo de las corporaciones²¹; no obstante, esa fuerza liberadora del individuo que es el Estado, también necesita contrapesos (Leca, 1986). De acuerdo con Leca, para Durkheim «el individualismo está claramente vinculado en términos

²¹ «la principal función del Estado es liberar al individuo» (Durkheim, *Professional Ethics and Civil Morals*. London: Routledge & Kegan Paul, 1957, p. 62-63, citado por Leca, 1986: 168). El original en inglés dice: «The main function of the State is to liberate the individual personalities».

sociológicos a la ciudadanía»²² (1986: 169), en tanto la mayor cualificación de la individualidad vía la diferenciación social y la especialización del trabajo, serían elementos centrales para potenciar la capacidad del ciudadano individual para modificar sus características sociales, morales y políticas (Leca, 1986, 168; Durkheim, 1995).

Es importante resaltar esta relación individuo/Estado porque en las ciencias sociales y políticas a veces tiende a asumirse que la correspondencia lógica es entre ciudadano y Estado, pero ya se ha mostrado que varios autores como los mencionados, Durkheim y Elias, y otros como Simmel (1908), resaltan dicha relación. Para este último autor, la «ampliación del círculo», clave para que se afirme la esfera individual, tiene como corolario la consolidación del Estado; pero no sólo esto, pasa por el desarrollo de herramientas de control de la naturaleza, como por la disminución de las tasas de mortalidad, la ruptura de los círculos afectivos cerrados, que dejan de ser ámbitos ajenos a la regulación externa y deben, como cualquier otro, ser atravesados por el establecimiento de límites y controles, cuya validez está dada socialmente. Con esto lo que se afirma es que la condición de individuo está definida socialmente, se afianza en la medida en que el Estado a través de sus instituciones penetra hasta la esfera más básica, organiza en torno a unos valores y normas las relaciones entre individuos. Se pueden señalar varias expresiones de esto, como todas las regulaciones actuales en torno a las relaciones de pareja, el trato entre los adultos y los niños, los padres y los hijos, el servicio doméstico, ámbitos que hasta hace pocas décadas no eran atravesados por normas y principios de respeto y protección de quienes están en posición de desventaja y eran dejadas al arbitrio de convenciones y tradiciones que las más de las veces se sustentaban en el desconocimiento de muchos contenidos hoy reconocidos como derechos y que por lo mismo no estaban tematizados de este modo y eran poco o nada exigibles.

Volviendo al Estado como referente central para la afirmación y ampliación de las condiciones de individuo y ciudadano, hay que reconocer que los planteamientos de los sociólogos mencionados son andamiajes teóricos construidos a partir de la observación de

²² El original en inglés dice: «Individualism is clearly linked sociologically to citizenship»

la realidad europea que, con grandes diferencias entre los países, en general logró consolidar un poder estatal centralizado, capaz de situarse por encima del conjunto de poderes e intereses organizados existentes dentro de la sociedad, asumiendo un papel rector y logrando niveles altos de control sobre el territorio. La formación del Estado en América Latina tiene diversas especificidades resultado de la situación que le antecede (el dominio español y portugués, y en menor medida el francés, que ya había establecido las fronteras entre las futuras repúblicas), el momento en que surgen (a comienzos del siglo XIX, en un mundo ya bastante repartido y organizado por las potencias imperiales europeas), la conformación étnica (diversa) y con formas de exclusión asentadas en los siglos marcados por el dominio europeo. Las nacientes repúblicas tuvieron muchas dificultades para centralizar el poder, situarse por encima de los poderes regionales, y lograr integrar efectivamente la población y controlar el territorio, situación que en mayor o menor medida, dependiendo de los países, se extenderá hasta el siglo XX. Las naciones latinoamericanas no contaron con la configuración de un mercado nacional que funcionara como un elemento integrador previo a la definición de lo nacional desde la política:

Las consecuencias de la exigencia de la construcción de la unidad social a través de lo político son identificadas en la necesidad de una presencia estatal precoz y abarcadora de la totalidad de la dinámica social. Así, no sólo toda la política parece pasar por el Estado como los propios intereses económicos se enfrentan necesariamente en cuanto luchas políticas. El hecho de que el Estado sea el lugar privilegiado donde clases y actores sociales se constituyen, acarrea un alto nivel de politización de los conflictos y sujetos sociales, siendo que la política se torna por excelencia el terreno de expresión, tanto de los intereses de clase como de formación de los propios actores sociales (Fleury, 1994: 180).

La política, un ámbito más restringido que el mercado, fue desde donde se buscó construir lo nacional, y también desde donde se apuntaló el poder económico. Otra consecuencia de esta dinámica será que no se desarrolle una burguesía propiamente dicha, históricamente portadora de valores reivindicadores de los derechos civiles y políticos, y que quienes asumen la dirección del Estado lo hacen con una mezcla de paternalismo y providencialismo, que sitúa a los gobernados en una condición de necesitados de dirección y organización; el corporativismo y el populismo serían una expresión de esto, de la atribución de una incapacidad de las masas para organizarse, orientar adecuadamente sus

intereses y demandas, por lo que requieren ser organizadas desde arriba, y por esta vía también controladas. La premisa de que el Estado libera a los individuos de las corporaciones, no tendría cabida en estos casos (como en México) donde, más bien, el Estado funcionaliza las corporaciones como estrategia de gobierno; el arreglo corporativo, a su vez, no incluye a toda la población, sino a una porción de la misma, pero es suficiente para lograr contener la dinámica social. Otros estados como el colombiano, no accedieron al pacto corporativo y tuvieron un control todavía menor de la dinámica social, a la vez que restringieron el acceso al ámbito político. Al hacerlo, se situaron todavía como más excluyentes, en tanto tampoco construyeron otros canales efectivos (más allá del clientelismo que vinculaba de manera individual a electores cautivos) para el procesamiento de las demandas sociales, sino que en buena medida, buscaron contener la sociedad. México y Colombia, entonces, se situarían en orillas distintas: mientras en el primero se construyó un Estado con una mayor capacidad de centralización del poder, caracterizado por la vinculación corporativa de la población, en el segundo el Estado históricamente fue menos capaz de centralizar el poder y tener un ejercicio de la autoridad que le permitiera un control amplio de la dinámica social.

Durante la década de 1990 cuando el conjunto de países latinoamericanos adoptaron las medidas económicas impulsadas por las agencias internacionales para poner fin a la crisis de la década de 1980, una aseveración común fue la pérdida de centralidad del Estado, ante la incapacidad para un manejo relativamente autónomo de la economía. Además, el Estado, o sus elites gobernantes, se vieron expuestos a fuertes presiones de parte de una sociedad movilizad a favor de una profundización democrática, de mayores derechos políticos, en un primer momento, pero también civiles y sociales, dinámica que se mantiene hasta la actualidad. En algunos países el Estado otrora con mayor capacidad para contener a la sociedad, manejar la conflictividad social, ser capaz de imponerse sobre la multiplicidad de poderes existentes, ya fuera a través del pacto corporativo, del autoritarismo (bajo la forma de la dictadura o no), se presentaba ahora como desbordado. En este planteamiento, la debilidad del Estado parecería entonces más una condición contemporánea, que un rasgo estructural. Sin embargo, algunos autores se han preguntado

por las dimensiones de dicha fortaleza previa. Migdal (2001) ha señalado que las ideas de Estado *débil* y Estado *fuerte* no siempre son conceptos del todo excluyentes y lo ejemplifica revisando el caso de México, definido como fuerte por muchos de los rasgos del régimen (la capacidad de dirección de la economía, el establecimiento de relaciones verticales de la cúspide hasta la base), y como débil por tantos otros (la dificultad para lograr que los beneficios económicos llegaran a toda la población o para implementar políticas redistributivas en las zonas rurales). Este autor, además insiste en la necesidad de dejar atrás la oposición Estado/sociedad y comprender que no son entidades opuestas, que el Estado hace parte y actúa dentro de la sociedad, y las posibilidades mismas de desempeñar sus funciones están dadas por las condiciones sociales que obstaculizan, alteran o permiten que se realicen de una forma adecuada. En buena medida, la debilidad o fortaleza de un Estado se mide en esa interacción concreta de las instituciones y agencias que lo conforman dentro de la sociedad respectiva, en la capacidad para imponerse por encima de los otros poderes existentes en ella, hacer valer sus sentidos, prioridades y contenidos específicos.

Centeno, por su parte, es enfático en señalar la debilidad infraestructural del Estado en América Latina, reconociendo el peligro de las generalizaciones:

Aunque las generalizaciones son siempre peligrosas, podemos clasificar la mayoría de estados latinoamericanos, incluso bien entrado el siglo XX, como altamente despóticos pero débiles infraestructuralmente. *Son despóticos en la habilidad de las élites para tomar decisiones sin la rutina de la negociación con la sociedad civil. Son débiles en la capacidad institucional del Estado, o su habilidad para implementar las decisiones.* A pesar de su reputación de autocracia y represión, el Estado latinoamericano ha sido poco hábil para imponerse en sus sociedades que sus contrapartes europeas. En realidad, el Estado latinoamericano no puede ser llamado un Leviatán, o el igualador represivo del mito neoliberal, o incluso el gran centralizador de la leyenda negra del culturalismo ibérico. Lo que más ha caracterizado el Estado latinoamericano no es su concentración de poder, sino la dilución de su poder (2002: 10)²³.

²³ Traducción propia del original en inglés: «While generalizations are always dangerous, we may classify most of Latin American states, even well into the twentieth century, as highly despotic, yet infrastructurally weak. They are “despotic” in the ability of state elites to undertake decisions without routine negotiation with civil society. They are weak in the institutional capacity of the state, or its ability to actually implement decisions. Despite its reputation of autocracy and repression, the Latin American state has been far less able to impose itself on its societies than its European counterparts. In reality, the Latin American state cannot be called a Leviathan, or the repressive equalizer of neoliberal myth, or even the overwhelming

Centeno aclara que dentro de esta condición general, excluyendo Centroamérica, hay diferencias entre países y que en un extremo se puede encontrar a Argentina, Chile y Uruguay como los que más han logrado establecer normas y una relativamente fuerte capacidad institucional; en el otro extremo estarían los países de los Andes, por su debilidad administrativa e institucional, con Colombia como ejemplo de lo que él llama el “colapso de la autoridad”. En el medio estarían Brasil y México. En todos los casos, lo que se evidencia es una presencia diferenciada del Estado, cuya autoridad y presencia se concentra en ciertas áreas geográficas, mientras que en otras, las fronteras menos accesibles, tiende incluso a desaparecer. Esta debilidad del Estado la vincula Centeno con la ausencia de guerras totales (ver en este mismo capítulo la nota de pie página número 17), y el protagonismo del enemigo interno (por encima del externo, allí donde lo hubo), y que fue definido de ese modo por las élites en virtud de la raza, la clase, la ideología. En el caso de México, donde justamente sí existió un enemigo externo, primero EE. UU. y luego los franceses, Centeno señala que en el primer caso la élite estaba dividida y que en ambos casos no se configuró un ejército moderno, y que la construcción del gran relato de la identidad se basó sobre todo en la idea del mestizaje y la Revolución como continuación de las luchas iniciadas en la Conquista (2002: 211-212).

En el caso de México hay que reconocer una mayor facultad de la élite gobernante para implementar acciones sin tener que negociar con la sociedad civil (el poder despótico, como lo llama Mann (1984) y Centeno) o, más bien, reduciendo al mínimo los actores con los cuales hacerlo y asegurando así el éxito de la negociación. En Colombia, dicha facultad históricamente ha sido mucho más reducida y los actores de la sociedad civil organizados y autónomos han podido limitar o modelar muchas de las acciones del Estado. Por otro lado, el «poder infraestructural, la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país» (Mann, 1984: 6) ha sido también mucho más considerable en el caso de México, que en el de Colombia.

centralizer of black legends of Iberian culturalism. What has characterized the Latin American state is not its concentration of power, but the very dilution of power».

Pero más allá de la constatación de un mayor poder tanto despótico como infraestructural en el caso mexicano y uno menor en el colombiano, se requiere tratar de entender de manera más precisa el funcionamiento de dichas capacidades para entender, a su vez, la forma en que se configuran las condiciones de ciudadano e individuo, cómo se las moldea y cuáles son los márgenes de acción posibles, que es lo que se mostrará a lo largo de los próximos capítulos. Cómo se enfrenta un Estado con mayor poder despótico e infraestructural al impulso reformista de finales del siglo XX, y cómo lo hace otro con menores capacidades de imposición y negociación de las políticas y de penetración de la vida social, y qué implicaciones tienen esas situaciones en las configuraciones de las condiciones de ciudadanía e individualidad.

3. Recapitulación y conclusiones

En este primer capítulo examiné las nociones de individuo y ciudadano para delimitarlas analíticamente, prestando especial atención a los entramados normativos y valorativos que se han construido en torno a ellos. Se resaltó la importancia de comprender al individuo siempre en situación de interdependencia, con mayor o autonomía, sin que esta pueda llegar a ser inexistente o total, como para hacer innecesaria la existencia misma de la sociedad. Si bien el individuo en el marco de la configuración de los estados nacionales ha tenido un proceso de afirmación, antes de la existencia del Estado, ya había individuos, prisioneros, eso sí, «Tanto [d]el placer como [d]el dolor [que] tenían vía libre al exterior [...] Muy a menudo el individuo era zarandeado por sus propios sentimientos como si fueran fuerzas naturales. Como no dominaba sus pasiones, era dominado por ellas» (Elias: 1977: 460). La existencia del Estado, y el monopolio de la violencia física al que éste tiende, lo que permite o lo que impulsa y propicia, es el desarrollo del proceso civilizatorio caracterizado por la contención cada vez mayor de las emociones de los individuos que ya no pueden dar rienda suelta a la expresión de sus sentimientos de alegría o felicidad, deben refrenarse al estar cada vez más inmersos en unas redes de interdependencia, y sujeto a unas «coacciones pacíficas que ejercen sobre él sus relaciones con los demás [que] van incrustándose en su personalidad» (*ibidem*).

Un Estado que no logra dicho monopolio de la violencia física, que no permite la centralización del poder, no garantiza el éxito, o un mayor alcance de dicho proceso civilizatorio. Otro nivel de análisis es hablar de configuraciones sociales en las que el individuo se encuentra en distintas situaciones: por ejemplo, más expuesto a la violencia por el precario monopolio logrado por el Estado, a la vez que menos expuesto a instancias de control corporativo impulsadas por éste, e inmerso en redes de interdependencia menos moldeadas por dicha acción estatal, menos expuestas a lógicas legales y predecibles, lo que sería el caso de Colombia. De otro lado, un individuo menos expuesto a la violencia por un mayor monopolio logrado por el Estado, altamente expuesto a instancias corporativas impulsadas por el Estado, y a marcos más predecibles pero discrecionales en el marco de la pretensión por organizar la sociedad y controlarla, con lo que el individuo se halla inmerso en redes de interdependencia moldeadas por la acción del Estado, sujetas a lógicas corporativas, lo que sería el caso mexicano.

Respecto a la ciudadanía se trata de una condición que alude a aquellos miembros de la sociedad que cumplen con ciertas características para ejercer sus derechos como miembros de una comunidad política, lo que también conlleva una serie de obligaciones y deberes. Sin ánimo de plantear una definición normativa de la ciudadanía, es claro que en el estado actual de las discusiones académicas y los desarrollos políticos, no se la puede entender en términos restrictivos referidos de manera exclusiva un efectivo derecho al sufragio y a participar en política (ser elegido), con todo lo que ello implica en términos de libertad de expresión y asociación, sino que implica de manera más amplia, el derecho a tener derechos, incluyendo aquí todas las llamadas generaciones de derechos que se desprenden de la propuestas de Marshall y que incluyen los civiles, políticos y sociales. La condición de ciudadanía en la actualidad alude a un papel más activo del ciudadano del que estaba contemplado en las definiciones existentes en el pasado; así, la posibilidad de reclamar el respeto a esos derechos, a través de mecanismos efectivos diseñados para tal fin, así como de cuestionar la labor de quienes ha elegido a través del voto, son elementos que hoy no se pueden separar de la idea de ciudadanía y que se relacionan estrechamente

con la afirmación del individuo en la sociedad, como se desarrollará en capítulos posteriores.

Como se mostró, el desenvolvimiento de la ciudadanía (inicialmente identificada con el sufragio) ha sido un proceso lleno de altibajos y resistencias tanto en aquellos países que cimentaron los fundamentos de la ciudadanía en su acepción moderna, como en los latinoamericanos que desde el siglo XIX se inscribieron en la corriente mundial de lo que llama uno de los autores referidos “la inclusión controlada de las masas”. En el caso de México, el desarrollo de la ciudadanía en lo que respecta a su enunciación estuvo menos sujeto a vaivenes que en el caso de Colombia, por la supremacía del liberalismo en la política que se consolidó a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX; en el caso colombiano, por el contrario, las pugnas entre el liberalismo y el conservatismo harán que el proceso sea más accidentado, y en algunos casos más lento.

En el texto reseñé el trabajo de Marshall, autor inglés que clasificó los derechos ciudadanos en tres tipos y mostró cómo se habían ido consagrando en su país. Más allá de tomar el proceso descrito por Marshall como modelo para medir lo que sucede en América Latina, y en Colombia y México en particular, introducir la perspectiva de las generaciones de derechos resulta de utilidad para visualizar los márgenes y alcances de la condición de ciudadanía en las diferentes épocas, entendiendo que el conjunto de derechos reconocidos como parte de ella han variado con el tiempo, y que lo que no era considerado un derecho en el siglo XIX, puede serlo en el siglo XX, como de hecho ha sucedido con los llamados “derechos sociales”. Por otro lado, aunque el sufragio ha sido tal vez la expresión más emblemática de la ciudadanía, y en este capítulo se le dio toda la relevancia, en el resto del trabajo se tratará de hacer una mirada más abarcadora, que tenga en cuenta no sólo los componentes específicos de la ciudadanía, sino las condiciones en las que efectivamente se ha desarrollado en los contextos históricos particulares de los dos países objeto de estudio.

CAPÍTULO 2

LOS AUTORITARISMOS EN CRISIS EN COLOMBIA Y MÉXICO Y LAS CONDICIONES DE CIUDADANO E INDIVIDUO

En este capítulo me adentraré con más detalle en las configuraciones generales de los dos estados, Colombia y México, mostrando cómo a lo largo del siglo XX se afianzaron estructuras políticas (y sociales) diferenciadas que moldearon el desarrollo de la condición de ciudadanía y moldeaban e impulsaban formas de acción más o menos autónomas, dentro de marcos colectivos o por fuera de ellos.

Para realizar la caracterización de los dos países retomaré las categorías de populismo y autoritarismo, en tanto referentes de procesos y no etapas históricas como tal (al modo de la Conquista y la Colonia o Virreinato en algunos casos), puesto que no tienen una fecha precisa de establecimiento y no todos los países de la región atravesaron por un periodo populista, sobre todo, porque en lo que respecta al autoritarismo sí que se extendió a toda la región, si bien con diversos grados y rasgos. Así, por ejemplo, en los países centroamericanos con una débil institucionalidad lo que más resalta en la segunda mitad del siglo XX son manifestaciones autoritarias, siendo los golpes de Estado, las dictaduras y las guerras civiles, los rasgos sobresalientes. No obstante, a finales del siglo XX se inscribieron en los procesos de transición democrática y casos como el de Guatemala resultan emblemáticos e, incluso, pioneros por la promulgación de una nueva Constitución, con claro acento democrático, en 1984. Las experiencias populistas tuvieron mucha fuerza en algunos países suramericanos, como Argentina, Brasil, y más al norte del continente, en México, mientras no lograron consolidarse en otros (Colombia); el autoritarismo en el Cono Sur se dio bajo la figura de la dictadura, mientras que en otros países (los dos que aquí se estudian, Colombia y México), adquirió unas formas distintas, como se mostrará en el capítulo.

Después de abordar el desarrollo o no del populismo en los dos países, y las formas de autoritarismo que experimentaron, se ampliará el foco en tres aspectos relevantes para el análisis: las condiciones de legitimidad, la violencia y el acceso a los beneficios sociales, los cuales permiten completar la caracterización de los dos casos e identificar de manera precisa las diferencias en la capacidad de regulación de la dinámica social, de enfrentar las demandas de la sociedad y de orientar el cambio, temas desarrollados en los capítulos posteriores.

1. Entre una experiencia populista plena y una muy limitada

En la primera mitad del siglo XX, los proyectos populistas en América Latina fueron la vía a través de la cual se buscó incorporar a vastos sectores de la población excluidos del reconocimiento y de los beneficios sociales. No existe un acuerdo en torno a la definición del populismo, entre otras cosas porque es un fenómeno sobre el que se ha tejido un gran entramado valorativo que va desde enfatizar su carácter negativo (por autoritario, antidemocrático, caudillista), hasta situarlo como central para la construcción de una institucionalidad fuerte y la contención de la conflictividad social en América Latina.

Uno de los autores que tempranamente se ocupó del populismo fue Gino Germani (1965), quien situó su desarrollo como parte del proceso de tránsito de la sociedad tradicional a la moderna; un tránsito que no se habría dado de manera pausada sino vertiginosa con la aparición de masas populares que no encontraron respuesta en la institucionalidad (oligárquica) existente y fueron manipuladas exitosamente por líderes populistas y nacionalistas. Al análisis de Germani, di Tella introdujo un énfasis adicional, relacionado con el necesario papel de ciertos sectores de las élites para acompañar e impulsar la movilización populista de las masas. A esta corriente llamada clásica (Moscoso, 1990), la sigue la desarrollista, con Cardoso y Faletto, quienes también ubican al populismo como un momento de tránsito, pero en relación con el desarrollo económico; así la movilización de las masas acompañará el proceso de desarrollo hacia adentro, marcado por

la sustitución de importaciones y el afianzamiento de un mercado interno. Cuando este modelo se agota, también lo hace el populismo. Otro autor central es Octavio Ianni (1977), influenciado por las dos teorías descritas, que también ubica el surgimiento del populismo en el marco de la crisis de la sociedad agroexportadora y que, éste es su aporte, reestructura las relaciones sociales que pasan de estar basadas en la religión, el idioma, la pertenencia étnica a basarse en clases sociales urbanas, la burguesía, el proletariado, los militares y los intelectuales; como están en proceso de estructuración, se produce una alianza policlasista que será la base de los proyectos populistas.

La manera de incorporar a los sectores obreros urbanos fue a través de la formación de sindicatos y de la formalización de los derechos y deberes de los trabajadores en el mercado de trabajo industrial, como en el caso de Brasil y México. Los sindicatos lograron una presencia política inédita (Ianni, 1977), aunque con importantes variaciones entre países, no sólo en términos de tamaño, sino también en términos de las alianzas construidas con los partidos y de los niveles de autonomía o dependencia respecto de las fuerzas políticas gobernantes, como se verá más adelante en los casos de Colombia y de México.

En general la fuerza de los sindicatos fue mayor allí donde prosperaron proyectos populistas, los cuales apostaron a fortalecer grandes instancias colectivas, que vincularan a algunos sectores, permitiéndoles acceder a quienes los integraban a unos mayores niveles de bienestar. El arreglo corporativista se sitúa como elemento central de los gobiernos populistas, como forma de articular a los sectores que apoyan al régimen populista, y también de controlarlos²⁴.

Finalmente, un rasgo adicional atribuido al populismo es que «Solamente una parte muy restringida de las masas populistas se preocupó por la democracia propiamente dicha»

²⁴ El corporativismo se refiere a un conjunto particular de políticas y acuerdos institucionales para estructurar la representación de intereses. Donde tales arreglos predominan, el Estado usualmente ofrece fueros e incluso crea grupos de interés, intenta regular su número, y les da la apariencia de un monopolio cuasi figurativo junto con prerrogativas especiales. A cambio de estas concesiones, el Estado se arroga el derecho de controlar los grupos representativos a través de diversos mecanismos que desalientan la expresión de las “estrechas” y conflictivas demandas de clase (Stepan, 1978: 46)

(Ianni, 1977: 116-117); se buscaba mejorar las condiciones socioeconómicas de algunos sectores de la población, a la vez que su participación efectiva pero limitada no se «produce a través de los mecanismos de la democracia representativa: derechos individuales de expresión, de organización, etc., y ejercicio del derecho de voto» (Germani, 1997: 33). El populismo en esta vía, apuesta por una ciudadanía controlada, en la que se da prelación al disfrute de beneficios sociales a una parte de la población, aquella que hace parte de las corporaciones, que está sujeta al control estatal, mientras que se limita su dimensión civil y política. Estas restricciones a la condición de ciudadanía, por otro lado, no son exclusivas de los regímenes populistas, como se verá en el caso de Colombia, y, en todo caso, lo que no hay que perder de vista es la dinámica inclusión / exclusión que los caracteriza.

El pueblo o la alianza policlasista, diría Ianni, que sustenta los proyectos populistas será distinto en los países con proyectos populistas más fuertes en la región y si bien puede decirse que hubo casos en que fue predominantemente urbano (Argentina, que desde comienzos del siglo XX ya contaba con una mayoría de población urbana) en otros casos implicará una mayor participación de sectores rurales, como sucedió en México: entre 1920 y 1930 el porcentaje de población urbana se situó en 31 y 33% respectivamente, y diez años más tarde apenas había aumentado cerca de dos puntos, llegando a 35%; será a partir de la década de 1940 cuando la población urbana empiece a crecer (y la rural a decrecer) a un ritmo significativo de 7 y 8 puntos porcentuales, hasta llegar en 1960 al 50% (INEGI, 2009). En la Revolución Mexicana, el campesinado y la cuestión agraria jugaron un papel fundamental en su desarrollo y esto explica la centralidad que tendrá la reforma agraria en el marco de los proyectos populistas mexicanos, desde el momento fundacional en el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940), hasta comienzos de los años 90 cuando se modifican las bases para el desarrollo del campo por segunda vez en el siglo XX, durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) (Warman, 2001).

La creación de corporaciones desde arriba fue un elemento central del primer periodo populista con el presidente Cárdenas a la cabeza. Los campesinos, uno de los pilares sobre los que se fundó el entonces Partido de la Revolución Mexicana, serán organizados en la Confederación Nacional de Campesinos (CNC), creada en 1938, a la

cual debían afiliarse obligatoriamente todos los beneficiarios de la reforma agraria, los ejidatarios; el sector obrero fue agrupado desde 1936 en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), mientras que el sector popular se incorporó unos años más tarde, en 1943, a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). De este modo se establecen desde el gobierno central y, más específicamente, desde el ejecutivo, las organizaciones a través de las cuales se coordinaría la relación con los sectores que ellas agrupaban; la evidencia es que las confederaciones fueron un mecanismo eficaz de contención e, incluso, manipulación de sectores como fue el caso de los campesinos, representados por un organismo cuyos dirigentes no tenían ningún vínculo rural, en muchos casos eran designados en las regiones directamente por los gobernadores, con lo que se rompía la identificación entre los agremiados y sus representantes, de manera que estos respondieran más a los intereses del gobierno que a los de aquellos (Stavenhagen, 1967; Basurto, 1992).

El pacto corporativo se termina de sellar en las décadas posteriores cuando se acaba con la independencia ideológica de algunos sindicatos (el petrolero, ferrocarrillero y minero) y se los incorpora plenamente al régimen como parte del recién creado Partido Revolucionario Institucional en 1948 (Zapata, 2010).

Además del disciplinamiento ideológico y político, desde el gobierno de Cárdenas se empezó a plantear con fuerza la necesidad del establecimiento del seguro social para garantizar el acceso de los trabajadores a beneficios sociales (salud, apoyos de vivienda, entre otros), si bien será en sexenios posteriores, cuando se logre estructurar un sistema de seguridad social y el acceso a beneficios sociales para los trabajadores afiliados y sus dependientes, que empieza con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en los años 40, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en los 60 y otras una serie de instituciones para subsidiar el consumo, facilitar el acceso a vivienda, etc.

También hay que señalar que los populistas fueron muy nacionalistas, invocaron la nación y se situaron a ellos mismos en relación con su defensa y engrandecimiento. El

nacionalismo en México se desarrolló de manera fuerte con toda la institucionalidad posrevolucionaria, actuaba como legitimador de las reformas adelantadas y como elemento que definía el vínculo por excelencia de la comunidad. Cada gesto de autoridad, reivindicación de independencia frente al extranjero, apuesta por los campesinos o por los trabajadores (e incluso las medidas que no lo fueran tanto) por parte de los sucesivos presidentes contribuía al fortalecimiento del sentimiento de identidad nacional, a la exaltación de lo propio, lo mexicano, como valioso, defendible y esperanzador. Al respecto, Bartra señala que el nacionalismo mexicano tendría 4 rasgos principales:

1. Una desconfianza hacia las grandes potencias (especialmente los Estados Unidos), acompañada de dosis variables de xenofobia y de anti-imperialismo.
2. Una afirmación de las nacionalizaciones como forma de limitación de la propiedad de la tierra, del control de los recursos naturales y de la concentración de capital (lo que se concreta, por ejemplo, en el sistema ejidal, en el control estatal del petróleo y en las limitaciones legales a la inversión de capital extranjero).
3. Un amplio Estado fuerte interventor, cuya fuerza excepcional es legitimada por su origen revolucionario y por su amplia base de masas (la “revolución institucionalizada”).
4. Una supervaloración de la identidad mexicana como fuente inagotable de energía política (Bartra, 1989: 199)

El nacionalismo mexicano del siglo XX se fundamenta en la Revolución Mexicana, pero esto no implica un desconocimiento del pasado, el cual es incorporado en función del gran momento refundador que fue el movimiento revolucionario, el cual se sitúa como continuador de la Independencia y las Leyes de Reforma de mediados del siglo XIX. Se construye, entonces, un acuerdo en torno a la memoria nacional, a aquello respecto de lo que los mexicanos pueden estar orgullosos y unidos (Serrano Migallón, 2009).

Durante el sexenio de Cárdenas se inaugura y consolida la experiencia por excelencia del populismo mexicano; todo el andamiaje construido durante su periodo se mantendrá vigente a lo largo de las décadas siguientes, no sin modificaciones. Cada sexenio tendrá una impronta característica y no obstante estar cobijados dentro del mismo partido, habrá algunos de cuño más conservador y otros más liberales. Habrá que esperar al sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) para que el populismo se sitúe nuevamente como rasgo central del régimen; de hecho, Echeverría, durante su larga campaña busca emular el estilo y acoger las grandes banderas políticas de Cárdenas, pues se apoya en la

Confederación Nacional Campesina, y reivindica la centralidad de la cuestión agraria. No hay que olvidar que el mayor reparto agrario después de Cárdenas, se hizo durante el sexenio de Díaz Ordaz (Warman, 2001), durante el cual Echeverría fue Secretario de Gobernación; como se verá en un apartado posterior, en este mismo capítulo, Echeverría continuará con el reparto agrario, en lo que sería el último impulso al mismo. No deja de llamar la atención que se enarbole entre los años sesenta y setenta el agrarismo, aspecto central de la Revolución Mexicana y del periodo cardenista, en una época en la que el país está inmerso en procesos de rápida urbanización, dejando atrás la predominancia rural, y enfrentando la presión cada vez mayor de sectores típicamente urbanos, no obreros ni populares, que desbordan los canales formalmente establecidos por el régimen para la expresión (y control) de las demandas sociales.

No obstante el que Echeverría apele a Cárdenas y reedite la apuesta populista, ésta tendrá unas características y acentos distintos a los del periodo cardenista. Así, el sexenio de Echeverría (junto con el siguiente, de López Portillo) se ha calificado como “populismo económico” (Cárdenas, 1996; Bazdresch y Levy, 1991), con la cual se quiere precisar que el impulso a las políticas sociales, la mayor inversión en áreas como educación, vivienda y seguridad social (Brachet, 1996), y en general un mayor activismo estatal para reafirmar el origen popular y revolucionario, se dio de la mano con un abandono de la prudencia fiscal y la ortodoxia financiera, de manera que la inflación que se había mantenido baja desde los años 30, entre 1 y 2% en el sexenio de Cárdenas se dispara al 10% con Echeverría. Durante el gobierno de este último el gasto en educación y salud alcanzó los niveles más altos de todos los gobiernos priístas, se establecieron subsidios en algunos servicios públicos, pero a medida que avanzaba el sexenio y aumentaba la inversión pública, también crecía el déficit y la deuda externa que se duplicó entre 1974 y 1976, lo que llevó al país a negociar con el FMI (Bazdresch y Levy, 1991)

Aunque al sexenio siguiente de José López Portillo (1976-1982) también se lo incluye dentro de este periodo llamado de populismo económico, pues en medio de la euforia por el aumento del precio del petróleo, incrementó el gasto público y la indisciplina fiscal, no logró los niveles de gasto social alcanzados durante el sexenio de Echeverría, y

enfrentó una crisis económica sin precedentes, marcada por niveles también inéditos de inflación, devaluación, y aumento de la deuda externa, que llevaron a México en 1982 a declararse sin capacidad para pagar su alta deuda externa y a declinar el manejo autónomo de la economía, marcado por un alto intervencionismo estatal. Un último episodio populista se registraría entre finales de la década de 1980 y comienzos de la siguiente, en cabeza de Carlos Salinas (1988-1994).

En el caso de Colombia, el populismo, con los rasgos que se han mencionado, nunca llegó a materializarse en un gobierno o en un periodo de tiempo; no obstante, durante las administraciones liberales de las décadas de 1930 y 1940 (después de un periodo de cuatro décadas de gobiernos conservadores), algunos contenidos como la apelación al pueblo y el intervencionismo estatal estuvieron presentes. En particular destaca la “Revolución en marcha”, como denominó su proyecto político el presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938), periodo en el que «el pueblo comenzó por primera vez a manifestarse multitudinariamente en los actos políticos, a ser partícipe aunque sin alcanzar un elemento decisorio» (Tirado, 1981: 25).

López Pumarejo defendió la necesidad del intervencionismo de Estado en la economía y la función social de la propiedad, pero no por la vía de las expropiaciones o nacionalizaciones, sino más bien apostando a la «dirección compartida con los particulares, de algunos gremios o actividades» (Tirado: 1981: 73); las reformas que impulsó apostaron por la modernización de la política tributaria (impuesto a la renta y a las compañías extranjeras), regulación de las relaciones laborales (impulso a los sindicatos y arbitraje de los conflictos laborales) y de la educación, redefinición de la relación del Estado y la Iglesia, sin que se minara mucho el poder de ésta última, que mantuvo la mayor parte de sus prerrogativas (control del estado civil y de los contenidos de la enseñanza y de los territorios de misión²⁵). En lo que sí se avanzó fue en establecer la libertad de conciencia y

²⁵Como se señaló en el capítulo anterior, las misiones fueron establecidas por ley en 1890 al amparo del Concordato firmado entre el Estado colombiano y el Vaticano y se mantuvieron vigentes hasta la década de 1970: «En 1973 se firmó un nuevo concordato con la Santa Sede, que permitió restringir las funciones de las misiones católicas; en 1975 esta colaboración tomó la modalidad de educación contratada a término fijo,

de culto (la Carta de 1886 disponía una “razonable tolerancia”), y la libertad de enseñanza, así como el derecho de inspección del gobierno sobre los centros de enseñanza (confesionales o no). Se trataba de que el poder político dejara de reposar en valores trascendentes y se asumiera como emanado de la sociedad (Pécaut, 1987: 321).

El impulso de López Pumarejo a los sindicatos y su papel de árbitro en los conflictos laborales más fuertes de la época, asumiendo una postura favorable a las demandas de los trabajadores, marcó un viraje con respecto al pasado, y le granjeó el apoyo de los obreros (Palacios, 1995). Para entonces, el Partido Comunista se disputaba con el liberalismo la conducción política de los sindicatos, lo que llevará, en los años 40, al debilitamiento de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), que con otro nombre se había creado en 1936. Por otro lado, en sectores en pleno crecimiento gracias a la política intervencionista del gobierno, apenas si se formaron algunos sindicatos en Bogotá, mientras que otras ciudades, como Medellín (capital del departamento de Antioquia), el patronato impidió la sindicalización de los trabajadores, que luego se dio bajo su control y el de la iglesia católica, con sindicatos apolíticos, respetuosos de la propiedad y partidarios de la colaboración amistosa entre el capital y el trabajo (Pécaut, 1987; Palacios, 1995).

El proyecto de López Pumarejo, perdió fuerza rápidamente, más aún después de las elecciones legislativas de 1937 donde si bien los liberales eran mayoría, eran contrarios a sus políticas y no le dieron su apoyo para promover todas las reformas que consideraba necesarias²⁶, hecho que lo llevará a presentar su renuncia, misma que no fue aceptada (Tirado, 1995; Pécaut, 1987). Durante el periodo de López Pumarejo hubo una apuesta

con una mayor presencia y supervisión del Estado» (Pineda, 2002: sp. Ver también SÁCHICA, 1991 y Pérez, 2011).

²⁶ López se lamentaba de las tendencias conservadoras dentro de su partido y del obstáculo que ello representaba para las transformaciones que se requerían; Cárdenas, en México, también se lamentó de las dificultades que encontraba para llevar a cabo su proyecto, entre ellas el criterio conservador de quienes se decían revolucionarios, la incompreensión de los jefes militares de las metas revolucionarias, entre otros, pero confiaba en que podría superarlos «apoyado en el pueblo y en la confianza que sepa inspirar al país con mis propios actos» (Córdova, 1975: 41). Esta confianza no la tuvo López que autolimitó su proyecto y si bien contó con apoyo popular, no consideraba que éste fuera suficiente para contraponerlo a las fuerzas que se oponían a sus proyectos.

por ampliar derechos sociales y modernizar las relaciones laborales, pero tuvo muchas limitaciones y, no logró desmarcarse de la adscripción partidista para apelar a la unidad de la nación, «no pone en duda la división del cuerpo social entre los dos partidos tradicionales», se arenga al pueblo para al momento seguido arengar al Partido Liberal, con lo que «se proclama el carácter imborrable de una división que, si bien es política, al mismo tiempo está inscrita directamente en lo social, y no se deja reducir a las contradicciones de clase» (Pécaut, 1987: 316).

El gobierno siguiente, del también liberal de Eduardo Santos (1938-1942), frenará el impulso al sindicalismo, asumiendo que no había que acicatear la lucha de clases, sino buscar la colaboración armoniosa entre los diferentes sectores productivos. Santos mantendrá todavía el intervencionismo en algunos sectores de la economía (agricultura, industria, entre otros) iniciado por López Pumarejo, pero éste será el encargado de ponerle término a mediados de los 40, en su segundo mandato (1942-1946), cuando todos los gremios que se fortalecieron con la intervención del Estado, demanden su retirada y aboguen por un liberalismo puro y llano. En este periodo se promulga por fin un código laboral que establece la jornada de 8 horas, el pago de horas extras, las indemnizaciones por enfermedad, el derecho a las vacaciones; también establecen condiciones para el funcionamiento de los sindicatos (manejo de cuotas para su financiamiento, establecimiento del fuero sindical para que no se pudiera despedir a los líderes de las organizaciones, etc.).

Durante estos años se posiciona un líder liberal que enarbolará de manera más decidida las banderas del populismo, Jorge Eliécer Gaitán, quien mostrará cierta cercanía con las ideas socialistas, distanciándose del liberalismo al conformar un movimiento propio (la Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria, UNIR) para atraer a los sectores obreros, que tuvo poco éxito por la atracción ejercida por el gobierno de López, con quien mantendrá siempre una mala relación; muy pronto Gaitán desiste de su intento y regresa a las toldas del Partido Liberal, ocupando varios cargos en los gobiernos liberales, como el de Alcalde de Bogotá en los años 30 y en los años 40 de Ministro de Educación y Ministro de Salud, cargos en los que durará poco tiempo por la polarización generada por la

aplicación de políticas impopulares²⁷. Después de 1944, manteniendo su militancia dentro del liberalismo, se dedicará de lleno a la plaza pública, logrando grandes movilizaciones, de cara a las elecciones presidenciales de 1946, en las que su partido irá dividido con dos candidatos, lo que favorece al partido conservador, que resulta ganador con Mariano Ospina (1946-1950).

Después de las elecciones, Gaitán se mantendrá activo en la movilización de los sectores populares, con una retórica cada vez más beligerante, en la que por momentos se desmarca de la división liberal-conservadora, para plantear la oposición entre el pueblo y la oligarquía, y denunciar la distancia entre lo que él llama el “país político” en el que vive dicha oligarquía, y el “país real” de las mayorías. A partir de 1947 Gaitán será el presidente del Partido Liberal, y no obstante su apuesta por el pueblo, y su denuncia de la oligarquía, reafirmará su pertenencia al partido y la defensa de sus copartidarios ante los embates del conservatismo que desde su llegada al poder en 1946 había iniciado la persecución y expulsión de los liberales de la burocracia, los planteles educativos, la policía. En este proceso, Gaitán se acerca al populismo, pero también se distancia en elementos centrales: no plantea un nacionalismo unificador, se mantiene distante de los sindicatos y no logra organizar sólidamente a los sectores populares que lo apoyan (Pécaut, 1987).

En 1948 Gaitán fue asesinado y a raíz de su muerte hubo fuertes disturbios en Bogotá, que luego se extendieron al resto del país, con lo que se dio origen a un periodo llamado La Violencia²⁸, en el que sobre todo en el campo se asumió la defensa de la identidad política a sangre y fuego, de manera que arreció la confrontación a muerte entre liberales y conservadores en las áreas rurales, no pocas veces azuzada por terratenientes y oportunistas de diversa procedencia que vieron en la situación una oportunidad de

²⁷ Como alcalde de Bogotá, generaron un fuerte rechazo medidas impulsadas en nombre de la dignidad del pueblo como obligar a todos los trabajadores de la ciudad a usar zapatos y dejar la ruana (poncho), primero, y luego, uniformar a los taxistas, que se fueron a huelga y precipitaron su caída cuando llevaba 5 meses en el cargo. Como Ministro de Educación, la medida que le cuesta su nombramiento es la de centralizar la financiación del sistema educativo (Pécaut, 1987: 428).

²⁸ El periodo iniciaría con la llegada de un gobierno conservador después de tres gobiernos liberales y terminaría con el inicio del Frente Nacional en la segunda mitad de la década de 1960. Comúnmente se asocia el estallido de La Violencia con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, pero la violencia venía arreciando desde años atrás en los campos.

apropiarse de tierras cuyos propietarios eran de un signo político distinto. A partir de 1948 la situación política se deteriora, y al presidente conservador lo sucede en 1950 un miembro del mismo partido, de una línea más dura, Laureano Gómez (único candidato, ante la abstención de los liberales quienes alegaron falta de garantías) que contribuyó a exacerbar la polarización política y la violencia en las zonas rurales, pero mantuvo la estabilidad económica; su gobierno fue depuesto por el General Gustavo Rojas Pinilla, quien tomó el poder sin mayor oposición, sin derramamiento de sangre y con el objetivo de pacificar el país, contando con un amplio apoyo de las élites liberales y conservadoras y de la Iglesia católica. El gobierno de Rojas Pinilla duró cerca de 4 años, e intentó conformar una tercera fuerza política, desarrollando algunos rasgos populistas; en palabras de Palacios (1995: 186), el general «buscaba una base política propia y pensó hallarla en las capas populares. Así, por ejemplo, entre 1953 y 1956 los salarios reales crecieron a una de las tasas más rápidas del siglo XX y el gobierno diseñó varios programas tachados de populistas». Además de amplios avances en infraestructura (carreteras, aeropuertos), los hubo en materia de ciudadanía pues durante el gobierno de Rojas se estableció el voto a las mujeres, como se mostró en el primer capítulo; sin embargo, su gobierno adquirió cada vez más visos dictatoriales, reprimiendo violentamente protestas estudiantiles, censurando la prensa y cerrando los principales periódicos, lo cual aunado a las acusaciones por el mal manejo económico, hizo que las élites liberales y conservadoras le retiraran su apoyo y se plantearan la urgencia de sacarlo del gobierno. Las limitaciones para que se concretara una apuesta populista en cabeza de Rojas Pinilla las ubica Palacios en una situación económica (de bonanza cafetera) y política (de extrema polarización) que hacía imposible que se diera esa alianza multiclassista, rasgo central del populismo; por su parte, Stepan se centra en consideraciones de tipo político:

En la década de 1950 el General Rojas Pinilla estuvo obviamente interesado en un intento corporativista incluyente al estilo Perón. Sin embargo, en este caso fue decisivo que incluso a pesar de que el conflicto partidista había sido tan intenso como para precipitar el régimen militar, *la amplitud y la intensidad de la identificación partidista* –incluso entre mucha de la fuerza laboral– *implicaba que el espacio político disponible era muy pequeño*, lo que hacía difícil movilizar nuevos seguidores. Aún más importante, las elites de los partidos, de cara a este reto,

cerraron filas y construyeron un régimen democrático consociacional²⁹ (Stepan, 1978: 111) (Cursivas añadidas).

La ausencia de un proyecto populista no sólo no removió a las elites en el poder, ni permitió la ruptura de la democracia oligárquica y basada en acuerdos y negociaciones entre las elites para mantenerse en el poder, sino que impidió el afianzamiento de algún sentimiento nacionalista, de un relato fuerte en torno a la identidad nacional, como lo señala Palacios:

Lo que diferencia a Colombia de otros países latinoamericanos no es la exclusión *per se*, ni la alarmante inseguridad urbana, sino la *ausencia de símbolos, mitos e instituciones nacionales por medio de los cuales sea posible tramitar la ciudadanía, y permitan dar curso al sentimiento, e incluso a la ilusión, de que todos cabemos en el país en pie de igualdad frente a la ley y a los tribunales de justicia*. Históricamente, el Estado ha sido el dispensador y administrador de estos recursos, y de ese modo ha ganado legitimidad. Históricamente en América Latina dichos recursos han salido no pocas veces del arsenal populista. *Pero en Colombia evadimos la etapa populista y el precio parece ser la violencia como parte del paisaje* (2001: 19) (Énfasis añadido).

Esta ausencia de un nacionalismo aglutinador, sumada a la otra, la de las guerras con otros estados, suficientemente significativas (totales, diría Centeno) como para generar un sentimiento de unidad en torno a la defensa de la integridad nacional, estaría detrás de los problemas para encontrar fuentes de legitimidad, aspecto sobre el que se volverá más adelante.

La exposición anterior muestra que distintos gobiernos adoptaron algunos rasgos populistas, pero sin que se configurara una experiencia populista plena, en tanto no se logró superar las divisiones preexistentes inscritas en la configuración política y social, en particular la adscripción a los dos partidos existentes que dejaba poco espacio para el crecimiento de nuevas fuerzas políticas; por otro lado, ninguno de los proyectos que exhibieron rasgos populistas durante estos años logró construir un discurso de identidad que fundamentara una unidad que pudiera superar dicha dicotomía.

²⁹ El texto original en inglés, dice: «In the 1950's General Rojas Pinilla of Colombia was obviously interested in a Perón-style inclusionary corporatist attempt. However in this case [...] was decisive that even though political party conflict had been so intense that it precipitated military rule, the breadth and intensity of party identification –even among much of labor- meant that very little political space was available, and it was hard to mobilize new followers. Even more importantly, the party elites, in the face of this challenge, closed ranks and constructed a consociational democratic regime».

Volviendo con Palacios, él plantea que al evadir el populismo no se logró construir un sentimiento nacional identitario e incluyente y que esta carencia sería lo específico de Colombia. Nuevamente, aquí la pregunta es qué es lo que impide que se haya podido gestionar dicha construcción identitaria que, como en México, estuvo a cargo de los sucesivos gobiernos postrevolucionarios y que cimentó sobre la gesta de la Revolución la identidad mexicana, como se señaló atrás.

La división liberal conservadora con gran fuerza en el conjunto de la sociedad, también implicará una apropiación dicotómica del pasado (cada partido exalta una parte del pasado, aquella en la que ha resultado victorioso) pero, más aún, de un proceso de devaluación de la densidad simbólica y efectiva de dicho pasado. El otro elemento que considero central para entender la ausencia de populismo y detrás de eso, la ausencia de un sentimiento nacional unificador, es la dificultad crónica para la centralización del poder y para el ejercicio del control en todos los ámbitos por parte de las élites que han gobernado. Permanentemente están siendo confrontadas por otros actores frente a los cuales ceden parte de su poder o limitan su ejercicio lo que da como resultado una permanente dispersión y la imposibilidad de centralización en la figura del presidente, por ejemplo (no obstante, que Colombia haya tenido a lo largo de su historia un régimen presidencialista, aspecto tratado más adelante en este capítulo).

Respecto a las diferencias entre los dos partidos, Liberal y Conservador, hay que señalar que no se fundan en diferencias de clases pues ambos son policlasistas, en sus filas militan tanto terratenientes, como comerciantes, artesanos, obreros y campesinos. Las diferencias podrían tematizarse en torno a ciertos ejes conflictivos como el anticlericalismo liberal (en términos de oposición al poder de la Iglesia a la sociedad, no de ateísmo de sus militantes) y un mayor interés en movilizar los sectores populares, por un lado; por otro lado, una apuesta por los componentes tradicionales del orden, la defensa de la Iglesia y de la educación organizada por ella, la ausencia de la movilización popular y no alterar las jerarquías sociales (Melo, 2001: 232). En términos de política económica tampoco han sido

muy relevantes las diferencias entre los dos partidos, lo cual explica la estabilidad lograda por el país en este campo³⁰.

2. Componentes y formas de regulación de los autoritarismos en México y Colombia

A diferencia de otros países de la región donde a los regímenes populistas les siguieron dictaduras militares, en los dos casos que aquí se estudian, la tendencia será a que el autoritarismo se configure como un rasgo de gobiernos civiles, elegidos a través de las urnas y que se reivindicaban como democráticos, no obstante las limitaciones evidentes al ejercicio de la democracia.

La noción de autoritarismo se puso en boga en el mundo académico entre los años sesenta y sesenta con el trabajo de Juan Linz (1973), quien aportó los términos de referencia para el análisis de los diferentes tipos de regímenes no democráticos y dentro de sus esquemas comparativos ubicó a México como país autoritario. En México, desde los años 60 se podían encontrar trabajos que mostraban las limitaciones a la democracia en el país (González Casanova, 1965) y durante los años 70 y siguientes la tesis del autoritarismo del régimen mexicano adquiere más fuerza. En el caso de Colombia, no hubo discusión en torno a la caracterización del periodo de mediados del siglo XX (1948-1958) como autoritario pero ha habido menos consenso en la manera de definir el tipo de régimen existente a partir de 1958 y hasta 1991, siendo común la expresión de democracia

³⁰ Un rápido examen a los gobiernos liberales y conservadores durante el siglo XX permitiría afirmar que los últimos se mantuvieron a favor de conservar el status quo, de preservar el ordenamiento político establecido en 1886, mientras que los liberales se mostraron más proclives a cierto reformismo, muy alejado del radicalismo del siglo XIX, pero tratando de dar respuesta a los problemas de una sociedad en transformación; una muestra de ello es que fue durante los gobiernos liberales que se dieron los intentos (fracasados) de llevar a cabo una efectiva reforma agraria. Se podría decir que si bien han existido diferencias ideológicas y programáticas entre los dos partidos, la adhesión de sus seguidores no se basa exclusivamente en ellas, sino más bien en unas identidades sectarias, en un cierto apego de índole emotivo, afianzado por la tradición de pertenencia a uno y otro partido, de manera que el ser liberal o conservador era algo heredado (Sánchez y Meertens, 1983; Bejarano, 2011: 95).

restringida o restrictiva (O'Donnell y Schmitter, 1996) y, en algunos casos, su ubicación en los años 70 en el grupo de regímenes democráticos (junto con Venezuela y Costa Rica) en una región dominada por dictaduras y regímenes abiertamente autoritarios (Huntington³¹, 1991; Camou, 2000). En el ámbito académico colombiano, desde los años 70 se pueden encontrar autores que ante la vigencia del Estado de sitio, y de normatividad que asentaba legalmente prácticas represivas y limitadoras de derechos civiles y políticos caracterizaban al régimen como una dictadura legal o presidencial (Vázquez Carrizosa, 1979; Gallón, 1979)³², conclusiones que tuvieron mucho para reafirmarse en el gobierno del liberal Julio César Turbay (1978-1982), quien expedirá una normativa denominada “Estatuto de seguridad”, muy cercana a las directrices vigentes en los países que para entonces vivían bajo dictaduras militares (García Villegas, 2001: 322), sobre lo que se volverá más adelante en este capítulo. Aquí sostendré que no es posible definir como autoritario en estricto sentido al régimen frentenacionalista y de las décadas posteriores a su término formal, pero tampoco de un régimen democrático sin adjetivos.

Linz definió el régimen autoritario como aquél en que las instituciones políticas penetran la vida de la sociedad, impidiendo la expresión política de grupos de interés o moldeando dicha expresión, siendo esto último lo propio de los regímenes corporativos. Los dos elementos que Linz identifica como los más importantes de los regímenes autoritarios son el *pluralismo limitado* (de grupos políticos solamente o extendida a grupos de interés) y la *limitada movilización política*. Un tercer elemento que también está presente es el de la *mentalidad*, entendida como un estado emocional, una predisposición psíquica, más cercana a la exaltación del pasado o del presente que a la vigencia de elementos utópicos (Linz, 2000: 160-161). Además de los rasgos señalados por Linz, otro elemento central del

³¹ Este autor, en un texto de los años setenta (Huntington, 1970: 509-510), ubicaba a Colombia como un régimen autoritario por el acuerdo del Frente Nacional que restringía la competencia electoral. Dos décadas más tarde, ya con el referente de los periodos dictatoriales por los que atravesó la región, sitúa al país dentro de la segunda ola de democratización.

³² Aunque estas definiciones de autoritarismo y dictadura no lograron un consenso en la academia colombiana, ni en la literatura especializada internacional, permearon las discusiones académicas sobre todo en las facultades de derecho colombianas, donde se pueden encontrar tesis de grado que acogen y desarrollan estas tesis y se refieren a la existencia de una dictadura presidencial (Vargas: 1984) o al poder cuasidictatorial del presidente (Sarmiento, 1988).

autoritarismo es que conlleva una «manifestación degenerativa de la autoridad, una pretensión y una imposición de la obediencia que prescinde en gran parte del consenso de los subordinados y restringe la libertad» (Sttopino, 2007: 125); se trata del uso de la coerción y la represión por vías que desbordan si no la legalidad, sí el régimen de libertades civiles propio de la democracia.

Como ya se puede entrever y se abundará en seguida, hay una relación de continuidad entre los rasgos del populismo (en México) o aquellos que impidieron su desarrollo (en Colombia) y el autoritarismo. En el caso de México, las bases del proyecto populista que se irán institucionalizando y desarrollando durante los sexenios posteriores al cardenismo, serán las mismas sobre las que se asentará la peculiar forma del autoritarismo mexicano, con lo que de los años 30 a las reformas de fin de siglo se puede plantear la existencia de un régimen que tuvo un carácter incluyente que subsanó algunas de las demandas que venían realizando diversos sectores amparados en el nuevo marco constitucional revolucionario pero que luego, en su proceso de institucionalización, se fue decantando por unos rasgos más excluyentes, sofisticando los mecanismos de control político (y de coerción) sin dejar de lado las banderas de bienestar social, pero sin universalizarlas (Warman, 2001; Stepan, 1978).

En el caso colombiano, ante la imposibilidad de cristalización de un régimen populista, el desarrollo de una violencia (la de los años 50) que no fue generadora de un nuevo orden social, sino que reorganizó el poder político en manos de las mismas élites que lo venían detentando, un tipo de democracia limitada que recurrió a prácticas autoritarias para mantenerse en el poder, alejar del mismo a los militares y controlar esa sociedad en acelerada transformación, muy fragmentada, pero no por ello menos demandante. A continuación se examinan con más detalles estos procesos.

Autoritarismo en México

La conformación del partido hegemónico en México es resultado de un proceso de concentración de poder en un grupo que se autodefinió como portador y defensor de las banderas revolucionarias en medio de pugnas internas que fueron resueltas de manera violenta durante las primeras décadas posteriores a la Revolución y por una vía más política después (sin que esto excluyera el uso de la violencia); la convergencia de la doble condición de jefe de partido y presidente en la figura del ejecutivo federal coadyuvó tanto a la configuración de un afianzado presidencialismo como a la predominancia del partido en el poder (PNR, PRM, PRI). El mandato de Cárdenas fue fundamental en el proceso de disciplinamiento de los diferentes grupos dentro del entonces PNR y de afirmación de la figura presidencial al hacer a un lado a otros liderazgos (el del expresidente Calles, en primer lugar). El partido revolucionario se fue posicionando como la fuerza política predominante en el país, contando con el voto de todos los afiliados a las grandes corporaciones, muchas de las cuales había directamente creado, y con la capacidad de ejercer las presiones necesarias para asegurar una votación mayoritaria en las urnas. La oposición en este esquema fue concienzudamente marginada y los espacios políticos que se le fueron abriendo respondieron a cálculos tendientes a mantener la estabilidad, procesar la inconformidad y tratar de encauzarla, sobre todo en los años 60 y 70 cuando la vía armada empezó a ser acogida por algunos sectores excluidos en el país. Éstos fueron violentamente reprimidos, a la vez que se fueron abriendo espacios para la oposición que no minaban el control ejercido desde las posiciones de gobierno federal, estatal y municipal por el ya para entonces PRI, ni tampoco sus mayorías legislativas.

El presidente, a partir de sus facultades prescritas constitucionalmente y de otras metaconstitucionales, provenientes de leyes secundarias y del sistema político (Carpizo, 1978), fue adquiriendo un ascendiente cada vez más fuerte, definitorio de la estabilidad del régimen político. No se trataba de una atribución personal, sino de la institución presidencial misma, de manera que dicho ascendiente no dependía de la persona, ni se acababa una vez ésta dejaba su cargo al final del sexenio. Carpizo enumera lo que él llama las “causas del predominio del presidente mexicano”, que son, a su vez, el recuento del

conjunto de factores que dan cuenta del tamaño del poder presidencial, 11 en total. Sin mencionarlas aquí de manera desagregada lo que queda claro es que la base del poder presidencial estaba dada por la ya mencionada confluencia de director del partido y la condición de presidente, un predominio sobre los poderes legislativo y judicial (sobre cuya conformación incide, por no decir que la determina); «las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a u sucesor³³ y a los gobernadores de las entidades federativas» (Carpizo, 1978: 26); sus amplias atribuciones en materia económica y de política internacional, su control del ejército, los medios de comunicación, el Distrito Federal y la gran aceptación popular que no cuestiona esa predominancia del ejecutivo. El poder del presidente mexicano estaba asentado de manera central en su condición de líder máximo del partido en el gobierno y la efectiva disciplina partidista (Carpizo, 1978; Weldon, 1997), elementos sin los cuales no hubiera estado garantizada su capacidad para orientar la legislación y por esta vía desarrollar su agenda política, puesto que no tenía facultades ni de veto ante las acciones del legislativo ni la potestad de legislar por decreto, al margen del Congreso³⁴.

Junto con el presidencialismo, el corporativismo se situará como el otro rasgo que caracterizaría de manera precisa y general el régimen político posrevolucionario, tanto en su fase más populista como en la de signo más autoritario. El corporativismo será, a su vez, la vía a través de la cual se discipline la participación política y la expresión de las demandas sociales; el presidente Lázaro Cárdenas le dio un fuerte impulso a estos procesos a través

³³ La sucesión es un aspecto del régimen político que ha llamado la atención poderosamente en el ámbito académico, y pareciera un momento de máxima expresión del poder presidencial en México, normalmente revestido de un gran ritualismo. Al respecto es de interés el llamado de atención que se ha hecho en el sentido de «que el papel del presidente en la designación del candidato oficial ha sido sobrestimado y mistificado, a grado tal que a veces pareciera que estamos hablando de un acto de omnipotencia humana» (Rodríguez Kuri, 2004: 141). El mismo autor señala que no puede desconocerse que si bien juegan un papel central las preferencias y el estilo del presidente de turno, la sucesión también está marcada por «las expectativas de corto y mediano plazo de la élite política, y de manera muy principal por los ritmos del conflicto y del consenso en la sociedad» (*Ibid.*: 142)

³⁴ La posibilidad de que el presidente legislara sí estuvo incluida en la legislación durante el siglo XIX y también aparece en la Constitución de 1917, pero sólo en situaciones de emergencia y previa autorización del Congreso (Artículo 29); de este poder hicieron uso varios presidentes, como Cárdenas y después Ávila Camacho quién declaró estado de excepción en el marco de la Segunda Guerra Mundial, pero desde entonces ya no se volvió a hacer uso de dicha facultad (Tena Ramírez, citado por Weldon, 1997: 191).

de la creación de algunas de las corporaciones más importantes que además de garantizar progresivamente la estabilidad social, también garantizarían la política.

En un volumen editado por Luna y Pozas (1992) se hace un abordaje desde diversas ópticas en torno al corporativismo. Varios de los autores que participan en él (Bizberg, I.; Rabotnikof, N.; Hernández Rodríguez, R.) destacan que esta forma de articulación entre el Estado y la sociedad tiene dos caras igualmente visibles, la de la coerción y coacción (control y disciplinamiento diría Rabotnikof) por un lado y participación y acceso a beneficios sociales, por el otro. Esta doble cara del corporativismo permitirá al régimen contar con un apoyo amplio que se mantendrá a pesar de que las políticas adoptadas no necesariamente fueran las más favorables para los intereses de los trabajadores (Favela, 2010).

Tanto Stepan (1978) como Zapata (2010) señalan que no obstante que a lo largo del siglo XX los salarios tendieron a estancarse, y que con el avance de la industrialización aumentaba el número de trabajadores y su diversificación, a diferencia de lo sucedido en otros países de la región, donde se registraba una creciente movilización, en México más bien sucedió lo contrario.

La eficacia del sistema corporativo para controlar las demandas de los trabajadores no fue resultado exclusivamente de la represión, sino también de políticas de compensación ante la falta de crecimiento de los salarios, a través de toda una serie de instituciones para subsidiar el acceso a vivienda, a víveres, la compra de electrodomésticos, entre otras, además de las de seguridad social. Dicha eficacia del sistema fue puesta a prueba exitosamente cuando en 1968 las centrales obreras se abstuvieron de tomar partido a favor de los sectores que habían sido reprimidos (Zapata, 2010).

La sujeción corporativa de los trabajadores que permitía un férreo control de los afiliados por parte de los líderes sindicales, fue asegurada también a través de la longeva cláusula de exclusión, en sus dos fórmulas: la de exclusión de ingreso que obligaba a los empleadores a contratar solamente a los trabajadores propuestos por el sindicato titular del contrato colectivo, y la de exclusión por separación que obligaba a los empleadores a

separar de su cargo a los trabajadores que hubieran sido expulsados de la organización sindical, o que hubieran renunciado a ella (Lastra, 2002)

Así como el populismo tuvo su momento inaugural con el presidente Cárdenas y en sus grandes rasgos se mantendrá vigente durante las décadas siguientes en las que gobernó el PRI (pero se afirmará de manera más decidida y evidente en algunos sexenios específicos) el autoritarismo se fue asentando en las prácticas e instituciones que fueron creándose a lo largo del siglo XX, pero hubo unos sexenios en los que se apuntaló a través de la consolidación de un andamiaje represivo bastante eficaz para la contención de la disidencia y el pluralismo. El primer sexenio que debe mencionarse es el de Miguel Alemán (1946-1952); en él se deja atrás el radicalismo cardenista, se frena el reparto agrario, se busca ejercer un control férreo sobre los sindicatos, disciplinándolos en sus demandas y asegurando que sus dirigentes fueran leales al gobierno (González Compean, 2000) y se «asienta la imagen social de la corrupción como ejercicio de gobierno» (Pozas, 2014: 46); adicionalmente, se crea un organismo de seguridad que jugará un papel central en la vida del país durante los siguientes cuarenta años: la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Se trata de una institución que condensa la fuerza que tuvo la corrupción en el gobierno de Alemán, quien desde los cargos públicos anteriores a la presidencia había estado cercano al negocio del juego y al tráfico de drogas (Astorga, 2003); la DFS «tenía atribuciones legales para intervenir en asuntos de drogas» y desde el comienzo las autoridades de Estados Unidos le atribuyeron a sus directivos nexos con el tráfico de drogas, razón por la cual «la DFS nació corrupta» (Astorga, 2007: 17). Además de su marca de origen, la Dirección funcionó como «instrumento de coerción que tenía por finalidad controlar a la población», dependía del ejecutivo y no estaba sometida a ningún control político. Años más tarde será fundamental en la lucha contrainsurgente (Aguayo, 1997).

En el sexenio de Alemán, se frenarán las últimas disidencias dentro de la élite revolucionaria con la contención del “henriquismo”, la corriente de izquierda que enfrentó al presidente Alemán y al PRI, encabezada por un miembro destacado de la misma colectividad, Miguel Henríquez Guzmán que recogía el rechazo y la molestia ocasionada por varias de las políticas del sexenio alemanista: el freno a la reforma agraria, la corrupción

y el deterioro de los salarios; igualmente, se rechazaba que la elección del candidato presidencial fuera un asunto de competencia exclusiva del presidente y no del Partido. El henriquismo logró un amplio apoyo popular que no se reflejó en los resultados de las elecciones a las que Henríquez se postuló, pues el candidato priísta ganó con una amplia ventaja; después de las elecciones, el movimiento fue hostigado, sus manifestaciones prohibidas y reprimidas violentamente, lo que llevó finalmente a su desarticulación (Pellicer, 1977).

Diversos autores han mostrado que en México se configuraron los aparatos de seguridad del Estado basados en una concepción de la seguridad pública no como un derecho ciudadano, sino como expresión del poder del Estado para garantizar la estabilidad del régimen, y en el ejercicio de la función de la policía lo central era la lealtad a la autoridad y realizar la tarea de neutralizar la oposición política (López Portillo, 2000). El andamiaje nacionalista que dotaba de reconocimiento y legitimidad permitió que la crítica al régimen o el desarrollo de conductas que contrarioran el orden público y desafiaran al régimen fueran de antemano invalidadas y definidas como una conducta antirrevolucionaria y antinacionalista (Favela, 2010) y por ende duramente reprimidas, como será el caso de algunas disidencias sindicales y, particularmente, de los movimientos insurgentes.

Estos elementos serán evidentes y tangibles en la década en el manejo del movimiento ferrocarrilero, en el sexenio de López Mateos (1958-1964): ante los intentos de configurar un sindicato independiente del gobierno y el establecimiento de demandas de amplio calado planteadas por el popular líder sindical Demetrio Vallejo, y de medidas de presión para exigir su cumplimiento, el sindicato será duramente reprimido en 1959, sus líderes encarcelados, miles de seguidores despedidos y se dará fin a la democracia y autonomía sindicales (Brachet-Márquez, 1994).

El otro sexenio que contribuyó a afianzar el carácter autoritario del régimen mexicano fue el de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970); durante su periodo seguirán creciendo las demandas de sectores no alineados con el régimen o que reclaman un

sindicalismo independiente que realmente defienda los intereses de sus agremiados; centralmente se tratará de sectores de clase media urbana, como los médicos y los estudiantes, que pondrán en evidencia los límites de la capacidad de inclusión del régimen, en una sociedad cada vez más urbana y modernizada. El movimiento médico en 1965 en el que los galenos insatisfechos por sus condiciones laborales y por la pobre defensa que su sindicato hacía de sus derechos, demandaron una efectiva libertad de asociación y crearon una nueva organización con una forma de adscripción alternativa a la de masas, propia del PRI; en palabras de Pozas:

El movimiento de los médicos fue el primero de una serie de procesos tendientes a transformar el Estado, mediante el peso creciente de las nuevas demandas sociales de apertura de espacios políticos y de independencia de las formas de organización civil y laboral, frente a la red tejida por la extensión de los aparatos del Estado dentro de la sociedad (1993: 34).

El movimiento fue duramente reprimido a través de prácticas que iban desde el descrédito de sus demandas, el hostigamiento (para lo que no se puede alegar falta de imaginación de los funcionarios del gobierno diazordacista), hasta la agresión física y el cese de sus contratos (*ibídem*). Peor suerte correrán los estudiantes (y muchos de los intelectuales y académicos que les apoyaron) cuando en los años siguientes confronten de manera decidida el pretendido disciplinamiento de la sociedad, así como la verticalidad de la autoridad, que llevaban a la no participación política autónoma, considerada factor de inestabilidad (Loeza, 1989: 71). Nunca antes de 1968 se habían movilizado tantas personas contra el gobierno y criticado abiertamente al presidente, y la virulencia y la fuerza y persistencia del movimiento fue en aumento, como lo fue también la represión que terminó en el sangriento episodio del 2 de octubre (Aguayo, 1998).

Así las cosas, tanto los médicos en 1965, como los estudiantes en 1968 fueron fuertemente reprimidos, y esa represión se podía dar a la luz del día, pero en torno a ella «se creaba un clima de “indiferencia colectiva”» a través de diversos medios, se repartían beneficios de manera selectiva para evitar acciones solidarias de otros sectores (Pozas, 1993: 318), se divulgaba una versión oficial de los hechos y se controlaba la crítica que

podiera haber para sus acciones, como se intentó en el caso del 68 (Aguayo, 1998). En el caso de 1968, algo notorio fue que los principales sindicatos del país no apoyaron las luchas estudiantiles, y más bien después del 2 de octubre expresaron públicamente su apoyo al presidente (Aguayo, 1998; Brachet-Márquez, 1994).

Durante el sexenio de Díaz Ordaz los vientos de cambio no sólo se agitaban dentro de la sociedad; en el seno mismo del partido que constituía el soporte del autoritarismo, el Revolucionario Institucional, el elegido en 1964 presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Carlos A. Madrazo quiso implementar un proceso de democratización y modernización de la corporación, por la vía de la repolitización de sus afiliados:

La reforma implicaba romper la estructura organizativa del PRI y hacerla transitar de un esquema de filiación corporativa y sectorial, surgida en la sociedad agraria de los años treinta (bajo el modelo mundial vigente de los frentes populares) y regida por patrones de autoridad vertical, hacia un modelo urbano de afiliación individual y ciudadana, propio de la sociedad en desarrollo que empezaba a consolidarse en la década de 1960 (Pozas, 2008: 60)

La propuesta de Madrazo implicaba que los afiliados participaran en la elección de los candidatos que presentaba el Partido en las elecciones y que eran designados por la dirigencia en el marco de una verticalidad que no se cuestionaba. A medida que el proceso de cambio se echó a andar también empezó a crecer la resistencia de quienes abogaban por mantener el sentido jerárquico y autoritario de las designaciones y sin completar un año al frente del PRI Madrazo presentó su renuncia (*ibidem*). El autoritarismo se reafirmaba desde adentro de la corporación que le servía de soporte y se extendía al conjunto de la sociedad.

Desde finales de la década de 1960 hasta comienzos de la de 1980, los movimientos de oposición al régimen seguirán en aumento, y se crearán grupos insurgentes armados, a los cuales se confrontará de manera decidida a través de los organismos de seguridad existentes, en particular la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y el Ejército. La “Guerra sucia”, como se identifica a este periodo, se focalizó en algunas zonas del país (sobre todo el estado de Guerrero, y en menor medida otros, como Sinaloa, Jalisco y el Distrito Federal) y se caracterizó por efectuarse por fuera del marco jurídico, violando

sistemáticamente los derechos humanos de personas detenidas de forma arbitraria y muchas de ellas desaparecidas³⁵ por las llamadas “Guardias Blancas”, encabezadas por la DFS (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001). Aguayo (2010) describe algunos episodios de la gran crueldad desplegada en la represión de movimientos guerrilleros en Guerrero, llamando la atención sobre la poca atención que en general la opinión pública prestó en su momento a estos hechos, exceptuando algunas pocas organizaciones pioneras en materia de derechos humanos en México, como Centro Nacional de Comunicación Social A.C.

Por otro lado, desde que empezó el combate frontal a la producción y tráfico de drogas ilícitas con grandes operativos apoyados por EEUU, también empezó a haber denuncias de violaciones de DH principalmente de los campesinos y las poblaciones de las zonas productoras de amapola y mariguana en el norte del país. A la Operación Cóndor que se desarrolló en 1977 en Sinaloa con la participación del ejército, siguieron denuncias de organizaciones civiles sobre violaciones de DH de la población campesina en el desarrollo de las acciones y que incluía el uso sistemático de la tortura en los interrogatorios. Fueron denuncias que no tuvieron una repercusión nacional y que no fueron atendidas por ningún sector del establecimiento (Astorga, 2005). Todas estas acciones se llevaban a cabo sin que tuvieran mayor difusión en medios de comunicación o fueran denunciadas por organizaciones civiles (Montemayor, 1997: 43), lo que muestra la efectividad del control de los medios, en particular la prensa escrita, gracias a diversos mecanismos, empezando por el control del suministro del papel periódico, la dependencia de la publicidad gubernamental, hasta las prácticas de cooptación y soborno de los periodistas. No obstante, diversos autores han señalado que no se trataba de un ejercicio simple y llano de censura sobre medios que pugnaban por ser independientes y críticos;

³⁵ En 2001 la Comisión Nacional de Derechos Humanos presenta la recomendación 026 dedicada a examinar los expedientes de 532 casos de denuncias de desaparición forzada durante las décadas de 1970 y 1980; establece que en 267 de ellos fueron responsables servidores públicos de las agencias de seguridad del Estado. De otros 90 existen algunos indicios en el mismo sentido, pero no resultan suficientes para establecer plenamente la responsabilidad. Sobre los restantes 160 casos, no se logró establecer indicios que indiquen la responsabilidad de agentes del Estado, pero tampoco se descarta como hipótesis (CNDH, 2001). El informe de la Comisión aclara que no son estos casos los únicos existentes, ni los únicos denunciados, sino que fueron el universo de referencia para llevar a cabo el informe.

más bien se trató de una relación de beneficio mutuo donde los medios obtenían beneficios económicos y técnicos para asegurar su funcionamiento, a cambio de lealtad política al régimen, lo que implicaba declinar la crítica a la institución presidencial (Guerrero, 2010). Así, si bien existían mecanismos de control, lo que resultaba más efectivo era el autocontrol de los medios (como lo planteó Granados Chapa), una “censura ambiental”, en un contexto de complicidad de los medios con el régimen vigente. Guerrero señala como componentes de esta censura la estrecha relación entre los propietarios de los medios con los grupos políticos priístas, la centralización de la información por parte del gobierno creando dependencias para tal fin, control gubernamental de la distribución de los periódicos y del acceso al papel periódico, dependencia de los medios respecto de una publicidad gubernamental muy bien pagada y pago de compensaciones a periodistas (Guerrero, 2010).

En los años setenta, durante el gobierno de Luis Echeverría, la presión que ejerció el gobierno para que se diera la salida de Julio Scherer en 1976, entonces director del diario *Excelsior*, evidenció el costo que tenía salirse de esa relación de subordinación de la prensa frente al régimen (Granados Chapa, 1980). La salida de Scherer y sus colaboradores más cercanos, como el mismo Granados Chapa, llevó a la creación de medios más independientes que no obstante la estrecha vigilancia gubernamental lograron mantenerse, como el caso de la revista *Proceso*. A partir de entonces si bien muchos que medios mantuvieron la misma línea que les permitía seguir gozando de las ventajas del apoyo gubernamental, también empezaron a surgir publicaciones independientes que modificaron el manejo de la información que había imperado a lo largo del predominio priísta (Guerrero, 2010).

La desatención dentro del país a lo que estaba pasando en materia de violaciones a los DH como resultado del combate a las guerrillas, y también del combate a la producción de narcóticos, al no aparecer en la prensa nacional sino de manera muy esporádica, se correspondía con una indulgencia a nivel internacional (Aguayo, 2007). Entre las razones para dicha actitud internacional está el nacionalismo mexicano y la particular relación construida con EE. UU. después de los conflictos entre las dos naciones y la pérdida de

una porción del territorio mexicano, y la relación que se construyó de no interferir de manera oficial en los asuntos del otro país; también la «política exterior independiente» de acuerdo con la cual si bien México apoya en algunos momentos, también asume una posición crítica y cuestiona su «arrogancia imperial», «despliega una política exterior progresista y tiene una generosa política de asilo. Esa independencia frente a la potencia apacigua a casi todos los progresistas de México y el mundo» (*ibíd.*, 2010: 33).

En el marco de un régimen cuyos rasgos centrales se asientan en el periodo de Lázaro Cárdenas en la década de 1930, apoyado por grandes movilizaciones que alentaron y respaldaron sus reformas, y que en los sexenios posteriores atenúa su carácter populista a la vez que afianza su carácter autoritario, las movilizaciones irán disminuyendo y el costo de las mismas irá aumentando. Así con posterioridad a 1940, después de implementadas varias de las reformas que sentaron las bases del corporativismo y aseguraron el apoyo de los diversos sectores (particularmente el campesino y el obrero), las movilizaciones tenderán a disminuir como resultado del control ejercido sobre las corporaciones que agrupaban a los diferentes sectores y el disciplinamiento en términos de las demandas y el apoyo a las políticas gubernamentales (Stepan, 1978: 65-66; Zapata, 2010: 74)³⁶. Por su parte Favela (2010) a partir de una sistematización de alguna información sobre las movilizaciones durante la segunda mitad del siglo XX, señala que «La evidencia nos muestra que en la mayoría de las protestas, los grupos movilizados exigieron el respeto a sus derechos políticos o civiles, y que estas demandas tuvieron precedencia sobre las de beneficios materiales» (Favela, 2010: 112)

Lo que la autora no señala es algo sobre lo que hace hincapié Brachet-Márquez: que las demandas políticas en muchas ocasiones se centraban en la autonomía sindical, y que ésta se reclamaba porque sólo así se veía posible que los sindicatos realmente representaran a las bases y consiguieran hacer realidad sus reivindicaciones por mejores condiciones

³⁶ Esto no quiere decir que no haya habido movilizaciones importantes algunas de las cuales llevaron a reajustes laborales y políticos y, en muchos casos, a una férrea represión por parte del régimen, estando entre las más conocidas las de los ferrocarrileros a finales de los 50 y las de los médicos y los estudiantes en los años 60. Pozas (1992), por ejemplo, reseña las movilizaciones que acompañaron el proceso de creación y fortalecimiento de las instituciones centrales de la seguridad social en México, el IMSS y el ISSSTE.

laborales; en otros casos, como el del “movimiento médico” la protesta inició por demandas laborales (el pago de aguinaldos retenidos) y derivó en la demanda de la autonomía sindical (Pozas, 1993). Adicionalmente, aún cuando adquirieran protagonismo las demandas políticas, la respuesta de los gobiernos tendía a ser, justamente, mejorar las condiciones sociales, no necesariamente a los grupos descontentos, y también aplicar medidas represivas, con lo cual lograban aplacar los ánimos y frenar el descontento social³⁷.

La razón para esta la movilización radicaría centralmente en el alto costo de la misma, los diversos y eficientes mecanismos del régimen para desestimularla, desactivarla o confrontarla; además, como ya se señaló, a medida que avanzó el siglo, se fue estrechando el control sobre las corporaciones sindicales, definiendo además de manera precisa el sistema del corporativismo excluyente a partir del sexenio de López Mateos (1958-1964), «en el cual a los sectores social y políticamente estratégicos se les darían privilegios por encima de los que se daba al resto de la población» (Zapata, 2010: 27), que conformaban una vasta mayoría pues las tasas de sindicalización se mantuvieron bajas durante el siglo XX, llegando a ser en 1978 del 16.3% de la población económicamente activa (PEA) de 14 años (la edad mínima legal para trabajar) o más, para empezar a disminuir y caer en 1994 a 10.4%. (De la Garza Toledo, 2012).

³⁷ Brachet-Márquez plantea que ha prevalecido «La idea de que las reformas sociales en México son preventivamente otorgadas por el Estado, con poca o nula participación de los posibles beneficiarios» (1994: 40); ella hace una crítica a este planteamiento y sostiene que: «Las reformas sociales, aunque realizadas por el Estado (sic), se originan en los conflictos creados por las desigualdades del desarrollo de México. Propongo atribuir estas reformas a episodios efímeros, pero significativos de desestabilización desde abajo, a las cuales el Estado ha respondido con una combinación de represión y reformismo. Así, se considera que los grupos subordinados, sometidos a diario, en cuanto individuos, a condiciones de explotación legalmente definidas, tienen una capacidad limitada para transformar dichas condiciones de manera colectiva» (*Ibid.*, 54). Su propuesta la articula en torno a la noción de “pacto social de dominación”, con el cual se engloba una realidad simultánea de «control del Estado sobre las clases dominadas y los medios institucionales o extrainstitucionales que éstas tienen a su disposición para modificar los términos de su subordinación» (*Ibid.*, 55). Es otra forma de plantear ese rasgo sobresaliente del régimen mexicano: su capacidad para regular el conflicto social, pero asignándole un papel más activo a las demandas desde abajo; no obstante, como la autora misma lo muestra en su texto, aunque las reformas estén precedidas de demandas y conflictos, la respuesta del régimen a dichas demandas, gozó históricamente de un alto nivel de autonomía.

Autoritarismo en Colombia

El autoritarismo en Colombia tiene dos momentos: uno que podría denominarse autoritarismo a secas y que se ubicaría entre 1946 y 1958, y otro en el que en el marco de un régimen democrático se mantuvieron algunos rasgos autoritarios, que se extendería desde el inicio del Frente Nacional en 1958 hasta mediados de la década de 1980. El primer momento incluye dos gobiernos conservadores (1946-1953), la dictadura militar del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) y el gobierno de la Junta Militar (1957-1958), que hará la transición al gobierno civil. El segundo momento se extiende de 1958 a 1986; abarcaría los cuatro gobiernos del Frente Nacional (1958-1974) y los siguientes tres, dos liberales y uno conservador, en los cuales se siguió integrando en el gabinete a miembros del partido derrotado en las urnas, con lo cual se extendería hasta 1986³⁸.

Autoritarismo civil y militar

Los gobiernos de la llamada “restauración conservadora” (Sierra Mejía, 2012), fueron distintos entre sí pero compartieron su filiación partidista y la idea de restauración del orden en medio del periodo de La Violencia; incluyen dos gobiernos civiles y uno militar. El primero fue encabezado por Mariano Ospina Pérez (1946-1950), quien si bien planteó un gobierno de unidad, terminó en 1949, bajo declaratoria de Estado de Sitio, cerrando el Congreso, y estableciendo la censura de la prensa (Palacios, 1955). La situación política y social se fue deteriorando a lo largo de su gobierno y la violencia empezó a aumentar exponencialmente; en las regiones las autoridades locales cada vez con más frecuencia llevaban a cabo purgas de los liberales que participaban en la burocracia y en el sistema educativo. Desde comienzos del gobierno de Ospina, hubo una gran movilización de parte de los sindicatos, y se produjo una huelga general en 1947, declarada ilegal, y fueron encarcelados más de un millar de sindicalistas y posteriormente despedidos

³⁸ Por esta razón, hay autores que plantean un Frente Nacional extendido que iría de 1958 a 1986, año en el que llega a la presidencia el liberal Virgilio Barco y gobernó solamente con su partido, estableciendo el esquema de gobierno y oposición y no la administración compartida, propia del Frente (Hartlyn, 1988); en el mismo sentido, Pécaut afirma que al terminar el periodo legal del acuerdo en 1974, «un Frente Nacional de hecho reemplaza al Frente Nacional de derecho» (1989: 315).

centenares de ellos en diversas empresas y ministerios (Pécaut, 1987). La declaratoria de Estado de sitio después del asesinato de Gaitán permitirá que se recrudezca la represión política (contra gaitanistas y liberales en general) y la represión social contra sindicalistas y obreros, de manera que se siguen los despidos masivos de miles de trabajadores, que sirvieron para desarticular las organizaciones sindicales, sacando provecho de la polarización política.

El presidente siguiente, Laureano Gómez (1950-1953), exponente de un radicalismo católico conservador hispánico, nostálgico de un pasado idealizado y crítico de la democracia liberal, llevará a una mayor polarización política y a una continuidad de la violencia que desde 1946 se había disparado en el país; uno de los proyectos de su gobierno fue una reforma constitucional de inspiración franquista en la que se contemplaba retrocesos en el derecho al sufragio, en temas educativos y derechos políticos (Tirado, 1989; Palacios, 1995; Barrero, 2012). Dicha reforma no llegó a implementarse porque en 1953 el General Rojas Pinilla tomó el poder (apoyado por una parte del conservatismo y el liberalismo) y Laureano Gómez partió al exilio.

Rojas Pinilla llegó al poder de manera pacífica con el apoyo de sectores liberales y conservadores y de la Iglesia; la idea era que terminara el periodo de Laureano Gómez, o sea que gobernara hasta 1954, pero en ese año la Asamblea Nacional Constituyente decidió prorrogar su gobierno 4 años más, hasta 1958, bajo el supuesto de que la situación del país no permitía la realización de elecciones. Sobre el gobierno de Rojas Pinilla ya se han dicho algunas cosas, particularmente sus inclinaciones hacia ciertos rasgos populistas, el intento por crear un movimiento propio; Rojas inició una política relativamente exitosa de pacificación, ofreciendo amnistía a grupos armados como las guerrillas liberales y acorralando a sus líderes, en aras de desmantelarlas completamente. También asumió una agenda reformista, privilegiando medidas asistencialistas, a la vez, que construyó vastas obras de infraestructura (aeropuertos, carreteras, universidades). La violencia fue disminuyendo a lo largo de su gobierno, y el General parecía cada vez más interesado en consolidar su carrera política; desde 1954 se registran algunos actos represivos contra estudiantes y contra otros sectores de la población (Tirado, 1989), en 1955 se clausuran los

dos periódicos más importantes del país, que empiezan a circular con otro nombre. En 1956 Rojas presenta su propio movimiento político, llamado “Tercera Fuerza”, lo que generó alarma entre los líderes de los partidos que le retiraron su apoyo; en 1957 se conocieron sus intenciones de mantenerse en el presidencia el cuatrienio siguiente (1958-1962) y eso dio un nuevo impulso a la oposición, agrupada en el llamado Frente Civil, llevando al inicio de una huelga general apoyada por estudiantes, la Iglesia Católica, empresarios, medios de comunicación, que en cuestión de días llevó a la salida de Rojas del poder. El acuerdo fue que el General cediera el mando a una Junta Militar, que se encargaría de facilitar la transición hacia el gobierno civil (Martz, 1962; Palacios, 1995; Tirado, 1989).

La marginación de grupos políticos, la ausencia de elecciones (durante el gobierno de Rojas), el desequilibrio de poderes (por el cierre del Congreso, entre otros), la limitación de la actividad sindical por la vigencia del Estado de sitio y el recurso a la violencia y a la censura, fueron elementos sobresalientes de este periodo de autoritarismo civil y militar en el país.

Entre la democracia y el autoritarismo

Desde 1958 se vuelven a realizar elecciones periódicas (con una alternancia pactada de antemano, como ya se mencionó, lo que restringía ampliamente la competencia política), el Congreso vuelve a sesionar y se deja atrás la censura de la prensa. No obstante este regreso a la normalidad democrática, se mantendrá en un equilibrio precario por cuenta de la permanencia de ciertos rasgos y prácticas que acotarán la configuración de una democracia sin adjetivos, e incluso la pregunta acerca de si se trataba de un régimen autoritario o no. Al respecto, Pécaut señala que

la asimilación a una variante del “Estado autoritario” me parece sin justificación. No veo, en el caso colombiano, los elementos ni de un corporativismo estatal, ni de una “burocracia” pública claramente autónoma, ni de una ideología de construcción “desde arriba” de la sociedad (1989a:19).

Y agrega que «el régimen colombiano está obligado a coexistir con innumerables espacios que escapan a su control» (1989: 22), después de lo cual muestra la fuerza de la oposición, la multiplicidad de organizaciones políticas radicales, y la explosión de conflictos sociales, difíciles de contener. También agrega: «lo cierto es que el régimen está lejos de quitar toda autonomía a la sociedad civil» (*ibídem*). Por tal razón el sociólogo francés opta por caracterizar este periodo como de democracia excluyente.

Los rasgos sobre los que se centra la atención cuando se trata de asir el grado de autoritarismo existente en Colombia después de 1958 son el bipartidismo y la concertación permanente de las élites, el clientelismo y la recurrencia crónica a la figura del Estado de sitio, vía a través de la cual se limitaba el pluralismo político y se aseguraba un papel predominante de las Fuerzas Armadas en la definición del orden social.

El *bipartidismo y concertacionismo* de las élites como rasgos sobresalientes del régimen colombiano contrastan con los enunciados para el caso mexicano, *presidencialismo y partido hegemónico*, en tanto estos remiten a cierta unidad mientras que aquellos remiten más bien a la división; esto no quiere decir que Colombia no haya tenido un régimen presidencialista, como se verá a continuación. Alcántara señala que «Una de las características fundamentales de los regímenes políticos latinoamericanos es la generalizada opción constitucional por la forma de gobierno presidencialista» (1999: 448) y esto también es cierto para el caso de Colombia; sin embargo, el poder presidencial nominalmente fuerte se mantuvo dentro de unos límites más estrechos que los de otros países de la región, y que los de México en particular, y esto muestra la correlación de fuerzas dentro de la clase política y la dificultad para la construcción de consenso o imposición de una línea política, lo cual remite al bipartidismo, por un lado, y la dificultad para concentrar el poder político. Los partidos en Colombia surgieron a mediados del siglo XIX y se mantuvieron con poca competencia política durante la mayor parte del siglo XX; los dos partidos, liberal y conservador, albergaban una gran diversidad de grupos los cuales podían estructurarse en

torno a los líderes de cada colectividad³⁹; en general, pocos presidentes lograron un nivel de consenso suficientemente fuerte como para poder impulsar sus políticas más arriesgadas, enfrentando no sólo la oposición del bando contrario, sino la del mismo bando.

La fuerza del presidencialismo en Colombia, como en general el carácter del régimen colombiano durante la segunda mitad del siglo XX, ha suscitado un amplio debate; mientras hay quienes han sostenido que el poder del presidente en el país a lo largo de su historia ha sido extremo (Vázquez Carrizosa, 1986), otros han mostrado las limitaciones a las que se ha enfrentado dicho poder (Pécaut, 1989a; Hartlyn, 1994). Efectivamente el ordenamiento que surgió en 1886 entre otras cosas quería enmendar la debilidad del ejecutivo después de varios años de gobiernos liberales en los que los periodos presidenciales de dos años estaban ampliamente acotados en virtud del federalismo que rigió entonces (Hartlyn, 1994). A partir de la Constitución de 1886 se estableció un régimen centralista y presidencialista en el que el presidente designaba y removía a los ministros, a los gobernadores (y éstos a los alcaldes de los municipios), a los magistrados de la Corte Suprema y a todos los funcionarios del orden nacional, era el jefe máximo de las Fuerzas Armadas, el encargado de celebrar tratados y acuerdos con otros países (que debían ser aprobados por el Congreso), organizar el Banco Nacional y supervisar las demás instituciones bancarias, entre otras funciones referidas a materias administrativas de índole diversa, como la inspección de la enseñanza y la recaudación de impuestos. Adicionalmente, el artículo 123 de la Constitución referido a la declaratoria del Estado de sitio, aumentaba enormemente las atribuciones presidenciales, al permitirle emitir legislación (que debía llevar la firma de todos los ministros) y que luego sería

³⁹ A mediados del siglo XX, por ejemplo, se podían identificar dentro del Partido Liberal varios grupos definidos en torno a las figuras más sobresalientes, sus líderes naturales, como eran llamados; así, se hablaba de los “lopiztas” que rodeaban a Alfonso López Pumarejo” (1934-1938 y 1942-1945), los “santistas” que rodeaban al presidente Eduardo Santos (1938-1942), los “gaitanistas” que ensalzaron la figura de Jorge Eliécer Gaitán, que nunca llegó a la presidencia. Dentro de los conservadores, igualmente, se identificaban grupos de apoyo a uno de los líderes más poderosos de esta colectividad, Laureano Gómez (1950-1951), “los laureanistas”, designación que todavía en la actualidad sigue siendo usada en Colombia para referir inclinaciones políticas dentro del conservatismo.

revisada por el Congreso, quien debería ratificarla o derogarla. Sobre esto se volverá más adelante en este mismo capítulo.

Las funciones presidenciales se modificaron en 1957 cuando se estableció que el presidente ya no nombraría a los miembros de la Corte Suprema (ver capítulo 5) y en 1968 se llevó a cabo una reforma que buscaba fortalecer al ejecutivo y le dio mayores atribuciones en materia económica, en el ordenamiento del gasto público. No obstante, la capacidad del presidente para materializar su agenda se mantendría limitada, pues estaba «expuesto a los vetos del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia» (Pécaut, 1989b: 42). Con Pécaut coincide otro de los analistas del presidencialismo colombiano, quien muestra cómo después de la reforma de 1968 las limitaciones para los presidentes seguían siendo evidentes y que incluso recurriendo a su facultad de legislar en medio del Estado de sitio, luego tenían que negociar con el Congreso en unos términos que terminaban limitando los alcances de dicha legislación, ya fuera en materia tributaria o en otras (Hartlyn, 1994). Un texto más reciente sobre el presidencialismo colombiano, busca delimitar de manera más precisa sus alcances, señalando que:

Antes de 1991, los poderes de que gozaba la presidencia colombiana la colocaban dentro de la categoría “potencialmente dominante”; sin embargo, *los presidentes raramente fueron capaces de ejercer en forma efectiva ese predominio. El congreso y los caciques partidarios –más conservadores– fueron capaces de mantener bajo control a la presidencia y a la reforma social* (Archer y Soberg Shugart, 1997: 173) (Cursivas añadidas).

Así, no obstante los poderes constitucionales, el presidente en Colombia «ha tenido escasos poderes partidarios porque los partidos están internamente fragmentados» (*Ibid.*, 121), existe una gran competencia partidaria, los jefes de los partidos no pueden establecer una disciplina dentro de sus colectividades donde prima el personalismo y la apuesta por conseguir y mantener prerrogativas favorables a sus intereses y clientelas. Un contraste claro con la situación que se configuró en México a medida que se daba el proceso de institucionalización del partido de la Revolución y de afianzamiento del poder presidencial, por sus facultades establecidas constitucionalmente pero, más decisivo, por las metaconstitucionales, especialmente el poder en el seno del partido al que pertenecía.

En cuanto al **concertacionismo** éste se ha definido como un rasgo característico de Colombia que permitió durante la mayor parte de la historia del país mantener a salvo el régimen bipartidista, impedir que prosperaran las disidencias y administrar las crisis producto, en la mayoría de casos, de la división dentro de los mismos liberales y conservadores, y también de la oposición al bipartidismo. «En este sentido el Frente Nacional no fue, de ninguna manera, un arreglo novedoso, puesto que las coaliciones políticas han constituido un rasgo fundamental de la política colombiana» (Hoskin, 1991: 149-150; también Wilde, 1978). Efectivamente, a lo largo de la historia del país hubo varios momentos de negociación, coaliciones que trataron de, al menos temporalmente, quitarle algo de fuerza a la virulencia de la oposición liberal/conservadora. La gran diferencia que introduce el famoso acuerdo del Frente Nacional (1958-1974) es que buscó garantizar que la alternancia entre un presidente liberal y uno conservador (y viceversa) se diera de forma pacífica y ordenada⁴⁰, para evitar los traumatismos y la violencia que normalmente le acompañaban y que desbordó los límites conocidos en el periodo de La Violencia.

Así, si bien el bipartidismo que desde el siglo XIX constituyó la impronta del sistema político colombiano, debe entenderse como distinto entre las élites, donde las diferencias podían zanjarse por la vía de los acuerdos, siendo el más conocido el del Frente Nacional; en el nivel de las mayorías lo que existía era una disputa entre los partidos que movía las pasiones de forma visceral, y una disputa dentro de los partidos, llenos de facciones y liderazgos que buscaban imponerse unos sobre otros y que para ello recurrían a estrategias clientelistas. El clientelismo, se constituyó en una forma precaria de distribución de beneficios sociales que operó, incluso, a través de mecanismos institucionalizados como los “auxilios parlamentarios” que consistían en partidas que por ley (establecida en 1968) debían entregarse a los senadores para que estos impulsaran obras en sus respectivas regiones y respondieran por esta vía a los electores; dichas partidas no estaban sujetas a control por parte del Estado y si bien podían ser usadas en beneficio de la población y

⁴⁰ Para ello, se definió que cada 4 años se daría la alternancia entre un partido y otro por un periodo de 16 años; igualmente, se acordó que la burocracia fuera repartida milimétricamente entre liberales y conservadores.

como forma de sujeción política de la misma, consolidando fortines políticos, su destino fue, en muchos casos, engrosar las arcas de los propios senadores. Por esta vía, se configuraron mediaciones cuestionables entre la sociedad y el Estado que, además, desdibujaban a este último, en tanto garante de una institucionalidad en defensa de los asociados (Leal, 1991).

Aquí es importante introducir una distinción entre clientelismo y corporativismo, en aras de comprender la diferencia entre las dos pautas que actuaron en Colombia y México. Para hacerlo, creo que resulta útil la distinción que hace Sonia Fleury, quien a su vez se apoya de Weyland (1991) entre:

diferentes principios organizadores divergentes en América Latina: el corporativismo, el clientelismo y el universalismo. Mientras que el universalismo es basado en reglas que reclaman validez para cualquier persona, *el corporativismo es fundado en reglas que son válidas para sectores y segmentos específicos y el clientelismo agrupa reglas que son válidas para personas específicas en pequeños grupos de relaciones personales* (Fleury, 1994: 198) (Cursivas añadidas).

Planteando la distinción en los términos del análisis que estoy realizando, el corporativismo sería una forma de inclusión (y exclusión) de la población condicionada por la pertenencia a un segmento, a un sector específico (los campesinos, los trabajadores debidamente registrados en sindicatos), mientras que el clientelismo alude a una forma de inclusión (y exclusión) en donde se accede a los beneficios individualmente, no en virtud de la pertenencia a un sector específico. Lo último puede ser acotado, señalando que normalmente son las poblaciones más vulnerables las más susceptibles de ser sujetas a arreglos clientelistas, pero estos arreglos se pueden dar a lo largo y ancho del espectro social. Para el caso específico colombiano, las implicaciones del extendido recurso al clientelismo por parte de las redes bipartidistas han sido descritas del siguiente modo:

Paralelo al control para delimitar un adentro y un afuera de las redes bipartidistas, *el clientelismo fue el instrumento que sirvió para incorporar dentro de esas redes, en términos individuales, a grupos de la población. A través de un sistema de obligaciones mutuas, pero asimétricas, y convirtiendo derechos en favores, el bipartidismo promovió el surgimiento de una vida pública sin identidades o conglomerados colectivos y una democracia sin ciudadanos, una*

donde los mediadores y sus tratos coparon la vida política y garantizaron su reproducción electoral periódica (Romero, 2002: 337) (Cursivas añadidas).

El resultado de esta dinámica es que se configuró una «forma bifurcada de operación del Estado –exclusión de los nos bipartidistas e inclusión individual a través del clientelismo [...que...] se manifestó en el tipo de identidades que contribuyó a moldear: de resistencia, por un lado, y legitimadoras, por el otro» (*ibíd.*)⁴¹.

Ya se mencionó que un elemento propio de los regímenes autoritarios es un uso desmedido o anómalo de la fuerza⁴² que acompaña las limitaciones al pluralismo político. En el caso de Colombia, desde la “normalización” del Frente Nacional (1958) y hasta 1991 cuando se promulgó la nueva Constitución Política, la manera de articular la respuesta represiva frente a las alteraciones del “orden público”, fue con la sucesiva declaratoria del Estado de sitio, figura que hacía parte del orden legal desde finales del siglo XIX y que tanto podía ser invocada en situación de guerra externa como de conmoción interior. La figura implicaba que el presidente fuera investido con facultades excepcionales y que las normas que dictara fueran de obligatorio cumplimiento, siempre que tuvieran la firma de todos los ministros y una vez terminado el estado de sitio, debía ser revisada por el congreso que tenía en sus manos derogarlas o ratificarlas. Durante la segunda mitad del siglo XX, entre 1949 y 1991, más de 32 años vivió el país bajo estado de sitio, lo que hizo que una medida transitoria, de acuerdo con la legislación, se volviera algo cotidiano y característico del régimen político (Uprimny, 2001: 277).

La recurrencia a la figura del estado de sitio en Colombia debe examinarse desde varios ángulos. El primero de ellos es la constatación de que mediante ella se tipificaron gran variedad de delitos tendientes al control del orden público, que limitaban derechos civiles y políticos (como los de circulación, reunión, los laborales y los sindicales),

⁴¹ Hay quienes han mencionado que el clientelismo tuvo efectos positivos como, por ejemplo, que su intensificación y extensión habría llevado a una democratización de la práctica «y por esa vía, [a] una cierta democratización de los recursos del Estado» (Santos y García Villegas, 2001: 57).

⁴² Los mecanismos coercitivos no son un componente exclusivo del autoritarismo, ni son ajenos a la democracia, por eso se habla de un uso desmedido o anómalo de la fuerza, que se da cuando se dirige a la represión de la disidencia política y no a garantizar la seguridad de la población y cuando dicho uso de la fuerza no está sujeto a controles precisos y a sanciones efectivas por los excesos cometidos.

transfiriendo, además, su juzgamiento a tribunales militares, práctica que se mantuvo entre 1965 y 1987 cuando la Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional (Gallón, 1979; Uprimny, 2001), lo que marcó todo un hito en términos de la ratificación de la independencia de la justicia en el país.

Por otro lado, la declaratoria de estado de sitio se convirtió en una vía expedita para que los presidentes legislaran y controlaran el orden público, sin pasar por el Congreso, haciendo uso de las facultades excepcionales con que los investía legalmente dicha figura. La declaratoria de estado de sitio les daba un margen de acción bastante amplio que sin excepción todos los presidentes durante la segunda mitad del siglo XX han usado. El estado de sitio podía ser parcial y cobijar sólo una zona del país o abarcar todo el país y fue usado como respuesta ante situaciones de diversa índole; los motivos podían ir desde una manifestación de estudiantes en contra de EEUU en 1965, que llevaría a un estado de sitio de más de tres años y medio en todo el país, o una huelga en la máxima entidad pública prestadora de salud en 1976, junto con la amenaza del narcotráfico, que llevaría a una declaratoria cuya duración sería de más de 5 años (Villegas, 2001: 327-328). Por otro lado, durante el tiempo que se mantuviera dicha declaratoria el presidente podía emitir legislación sobre materias ordinarias, en muchos casos ajenas al motivo por el que se había declarado el estado de sitio (Gallón, 1979). Aunque después de terminado el estado de sitio la legislación debía ser examinada por el Congreso y podía ser derogada por la Corte Suprema de Justicia, dada la duración de algunas declaratorias, este control perdía efectividad porque las disposiciones ya habían perdido vigencia o de facto se habían incorporado al orden legal⁴³.

⁴³ La normatividad vigente en torno al tema, señalaba que el presidente y sus ministros serían responsables de los abusos cometidos en el ejercicio de las facultades otorgadas bajo el amparo de sitio, pero no se tiene noticias de que alguna vez se haya procesado al ejecutivo en este sentido. Se tiene noticias de decretos dictados por el presidente bajo el estado de sitio que fueron turnadas por el Congreso a la Suprema Corte para que examinara su constitucionalidad y hubo algunos que fueron derogados en el ejercicio de una incipiente autonomía de la rama judicial (Gallón, 1979; Pécaut, 1989: 301; Villegas, 2001); igualmente, los procesos en manos de la jurisdicción militar, al terminar el periodo de anormalidad, podían ser anulados por la jurisdicción ordinaria (Vázquez, 1979).

En este contexto de un estado permanente de excepcionalidad, de amplias atribuciones legales a los militares, resultaba costosa la movilización social y sindical, que sin embargo se produjo, casi siempre al margen del bipartidismo y en algunos casos articuladas a los movimientos de izquierda, en una relación por lo demás bastante conflictiva; desde el establecimiento no se impulsaron mecanismos de tipo corporativo que permitieran canalizar o institucionalizar los conflictos, por lo que la respuesta más expedita fue la contención a través de la fuerza, la coerción expresa y algunas medidas poco efectivas como respuestas a las demandas por la tierra y la vivienda, por las condiciones de trabajo, de mejores servicios públicos (agua y alcantarillado), de respeto a los derechos humanos, las demandas políticas (pacificación del país, levantamiento del estado de sitio) y de mejores servicios sociales (salud y educación) y que motivaron –en ese orden– las protestas durante la segunda mitad del siglo XX (Archila, 2005: 221-249).

Archila registra 9981 protestas sociales entre 1958 y 1990, con un promedio de 302 por año; de ellas, el 49% (4890) serían paros, lo que equivaldría a un promedio por año de 152 (2005; 131-161). Se trata de un número mucho mayor a otros cálculos que señalan que el promedio de huelgas entre 1963 y 1973 fue de 58 y entre 1974 y 1980 aumentó a 73 (Londoño, 1989: 301). En lo que sí coinciden los dos autores, es que los paros y, en general, la protesta social, aumentaron a partir de 1974, año en el cual termina oficialmente el Frente Nacional. En una perspectiva comparada, Archila aclara que no obstante las diferencias en las mediciones entre los diferentes países, en relación con Latinoamérica, sorprende el bajo número de protestas realizadas en Colombia (2005: 174; también Hartlyn, 1988).

Respecto al sindicalismo, como se mencionó atrás, en la primera mitad del siglo XX fue impulsado y promovido los liberales, con los que luego fueron tomando distancia; luego, durante el periodo de autoritarismo civil y militar, fue perseguido, y muy limitado su accionar, para iniciar un camino de resurgimiento y fortalecimiento a partir del inicio del Frente Nacional. Así la tasa de sindicalización que para 1940 estaba en torno al 5.5%, pasó a ser del 15.4% en 1965 y a mantenerse en estas dimensiones hasta la década de 1980, pues si bien aumentaba el número de sindicalizados, también lo hacía la población

económicamente activa. En este proceso de auge del sindicalismo cobró fuerza el sindicalismo independiente, o sea sindicatos no afiliados a las federaciones existentes, y que fue el que ocasionó un repunte de las huelgas (Londoño, 1989).

Si bien aumentaron los sindicatos y el número de sindicalizados, esto se dio en un ambiente marcado por muchos obstáculos, por una legislación laboral restrictiva que llevaba a que los sindicatos se concentraran en lograr el cumplimiento de los acuerdos hechos con las empresas y no tanto a luchas más amplias, enfrentando muchas veces «casos de represión, con obreros asesinados por el ejército, al amparo del Estado de sitio» (Londoño, 1989: 287).

En medio de un sindicalismo desarticulado, el paro cívico nacional de 1977 resulta de importancia porque por primera vez se logró que las 4 centrales sindicales UTC, CTC, CSTC y CGT junto con muchos sindicatos independientes construyeran un pliego nacional de peticiones, logrando además atraer a diversos sectores sociales; se demandaba el congelamiento de los precios de los alimentos que se había incrementado notoriamente y el aumento del salario mínimo, entre otros puntos. El paro cívico se enfrentó con las atribuciones propias del estado de sitio, que estaba vigente desde el año anterior; esto permitió declarar la ilegalidad de la huelga y militarizar los barrios de mayor beligerancia de la ciudad de Bogotá para contener a los manifestantes; contener las huelgas al amparo del estado de sitio era un método frecuente para afrontar los conflictos laborales (Vázquez, 1979: 397). Hubo cerca de una veintena de muertos, cientos de heridos, y miles de detenidos y despedidos de sus puestos de trabajo a lo largo y ancho del país (Archila, 2005: 147) y logros muy magros en términos de las demandas hechas (Londoño, 1989). Más bien, lo que vendrá al año siguiente será el *Estatuto de Seguridad* que endurecerá los costos de las movilizaciones y de la protesta.

El *Estatuto* (Decreto 1923 de 1978) fue promulgado por el presidente liberal Julio César Turbay Ayala (1978-1982), recién posesionado, para luchar contra la subversión y la inseguridad, acercándose a las normativas imperantes en los regímenes militares de la época (Villegas, 2001: 322); establecía como delitos conductas que no eran definidas de

manera precisa, resultaban ambiguas y que podían llevar a que muchas prácticas sociales (mítines, reuniones), fueron tipificadas como tales; igualmente, duplicó las penas para algunos delitos (extorsión, secuestro, ataque armado), estableció penas de cárcel para quienes hicieran propaganda subversiva o alentaran a los ciudadanos a la revuelta social o a desobedecer a las autoridades, habilitando a autoridades civiles, militares y policiales a fijar dichas penas, sin que hubiera posibilidad de apelación (Pécaut, 1989a: 321).

Para finales de la década de 1970 en el país ya había varios grupos guerrilleros en proceso de fortalecimiento, que derivaban su legitimidad en las condiciones que se han mencionado y también en el déficit de legitimidad del gobierno; dichos grupos fueron combatidos, pero no lograron ser derrotados y acabados; en particular el M-19, la más urbana de las guerrillas, alcanzó un gran protagonismo en estos años y confrontó con varias acciones al gobierno de Turbay. El *Estatuto* permitió que fueran perseguidos con más fuerza, no sólo quienes efectivamente militaban en la guerrilla, sino aquellos que se mostraran críticos frente al régimen, desde estudiantes hasta intelectuales⁴⁴, y propició el incremento de las violaciones a los derechos humanos y un amplio margen de acción para las Fuerzas Militares en el manejo del orden público.

El mandato de Turbay motivó la formación de las primeras organizaciones defensoras de derechos humanos en el país, así como la primera visita al país de Amnistía Internacional en 1980, que produjo un informe con recomendaciones precisas respecto al levantamiento del estado de sitio, la derogación del *Estatuto de seguridad* y otras normas⁴⁵. Al año siguiente, el presidente Turbay derogó el Estatuto (decreto 1674 de 1982), dos meses antes de terminar su mandato. Con esta medida los detenidos que estaban siendo procesados por militares fueron pasados a la justicia ordinaria y muchos de ellos liberados (Bitar, 2007: 30). Turbay también planteó que los alzados en armas fueran amnistiados y se reincorporaran a la vida civil, pero esta propuesta de rendición no fue acogida por los

⁴⁴ Un cálculo de la Comisión Colombiana de Juristas es que bajo el Estatuto fueron detenidas alrededor de 8000 personas, que fueron sometidas a la justicia castrense (Villegas, 2001: 323).

⁴⁵ En particular artículo 28 de la Constitución de 1886 que establecía que «habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública», lo que daba pie a detenciones arbitrarias.

grupos guerrilleros (entre ellos las FARC y el M-19) que más bien se fortalecieron y aumentaron su pie de fuerza en estos años.

En otros ámbitos como el de la censura de prensa, hay que señalar que no hizo parte central de las prácticas autoritarias del Frente Nacional; el reconocido historiador Jorge Orlando Melo señaló que desde 1957 «las normas legales no han dado pie para limitaciones importantes. La prensa ha gozado durante casi 50 años de una libertad legal prácticamente total frente al Estado»⁴⁶ (2004; también Pécaut, 1989a: 22). En parte esto se debió a que los principales medios de comunicación escrita, en particular el periódico *El Tiempo*, apoyaron los gobiernos del Frente; por ejemplo en la década de 1960, el periódico *El Tiempo* cuestionaba la “oligarquía del overol”, en un momento de crecimiento de los sindicatos, al referir a las desproporcionadas demandas de los trabajadores y los intereses de los líderes sindicales y hacía eco de las alertas del gobierno ante los «abusos de la huelga» (Archila, 2003: 366). Por otro lado, en su defensa a ultranza de los gobiernos del Frente Nacional, *El Tiempo* atacó a la oposición política y las otras opciones vigentes dentro del liberalismo (el Movimiento Revolucionario Liberal –MRL– la corriente de izquierda llamada) y el conservatismo (la Asociación Nacional Popular –ANAPO–, del militar y exdictador Gustavo Rojas Pinilla) (Ayala, 2009). Mientras que la Gran Prensa (los principales diarios escritos) adhirió al proyecto político y la retórica frentenacionalista, sobre todo durante la primera década (1960), y los medios más críticos fueron los radiales y fue sobre ellos sobre las que más se ejerció la presión gubernamental; frente a esta situación surgieron algunos proyectos de intelectuales críticos (Castellanos, 2011). En la década de 1970, el otro gran periódico de circulación nacional, *El Espectador*, se mostró bastante crítico con los gobiernos liberales, con todo y compartir dicho signo político (Vallejo Mejía, 2012).

⁴⁶ Hubo momentos puntuales de censura como en 1970, después de las elecciones presidenciales de ese año, que dieron como ganador al conservador Misael Pastrana, por muy poco margen frente a su contendor principal Gustavo Rojas Pinilla; hubo movilizaciones y protestas de sus seguidores que motivaron una declaratoria de estado de sitio que duró 24 días, y en el marco de la cual se implementaron medidas tales como «censura a los medios de comunicación, toque de queda, ley seca, arresto domiciliario a dirigentes de la ANAPO y militarización de las principales ciudades» (Silva, 1989: 256).

En la década de 1980 las principales amenazas para la prensa provinieron de los traficantes, particularmente de la organización liderada por Pablo Escobar que atentó contra varios medios, en particular *El Espectador*, a cuyo director asesinó en 1986. Como se verá más adelante, en la década de 1980 el país alcanzará niveles altísimos de violencia, en el marco de la “guerra sucia” en la que había muchas organizaciones ejerciendo violencia, y donde las Fuerzas Armadas, cada vez con menos atribuciones legales para el ejercicio de la fuerza, verán con buenos ojos y ayudarán en su conformación o en su accionar al fortalecimiento del paramilitarismo, principal responsable de la violencia reciente en el país⁴⁷.

Las fuentes de legitimidad

La legitimidad es un factor central del mantenimiento del orden político y social, pero también de su transformación siempre que, siguiendo a Weber, implica un reconocimiento de un orden dado por parte de sus miembros, el apego a él y, por ende, la probabilidad de actuar acorde con dicho orden resulta una condición necesaria para explicar el orden social, su permanencia; igualmente, cuando dicho reconocimiento flaquea, cuando la creencia en la validez del orden se reemplaza por un cuestionamiento abierto del mismo, las exigencias de cambio se hacen patentes.

Los fundamentos de la legitimidad del régimen mexicano se agruparon bajo lo que se ha denominado el nacionalismo revolucionario entendido como el conjunto de recursos de los que echaron mano los líderes políticos para exaltar la nación y legitimar el proyecto político, minimizando los yerros o la incapacidad para lograr todas las metas de justicia y desarrollo social (Vizcaíno, 2004). El nacionalismo mexicano del siglo XX de clara estirpe revolucionaria, «se desarrolló conforme avanzó el proteccionismo, el corporativismo

⁴⁷ De acuerdo a las cifras del informe de Grupo de Memoria Histórica (2013), entre 1958 y 2012 han sido asesinadas en Colombia 220.000 personas en el marco del conflicto armado; 25.000 han sido desaparecidas y cerca de 5 millones desplazadas. Respecto a responsabilidades, estableció que de los 16.340 asesinatos selectivos, los paramilitares fueron responsables del 38,4 %, las guerrillas del 16,8 %, la Fuerza Pública del 10,1 %, autores y grupos armados no identificados del 34% y a la alianza entre paramilitares y la fuerza pública el 0,4 %. También consignó que de cada 10 masacres, 6 fueron perpetradas por paramilitares, 2 por las guerrillas y 1 por el ejército (pp. 42-48).

sindical, las nacionalizaciones y el poder del Estado, especialmente entre los años que van de la década de los treinta a finales de los años setenta» (Vizcaíno, 2004: 111). Mención especial requiere la Reforma Agraria contemplada en la Constitución de 1917 y que tuvo su primer y mayor impulso en el gobierno de Cárdenas y que se mantuvo, con altibajos, a lo largo de los sexenios siguientes, hasta la reforma constitucional de 1992. Diversos proyectos sociales y económicos, que pueden ser entendidos como legitimaciones⁴⁸, se situaron como pilares del afianzamiento del proyecto revolucionario y reforzadores del nacionalismo, y que efectivamente implicaron la inclusión y el acceso a beneficios sociales de amplios sectores sociales.

No se trató sólo de discurso, sino de acciones que reforzaban la vigencia de los ideales revolucionarios, expresaban desconfianza hacia las grandes potencias (como se refirió atrás), exaltaban una cultura nacional homogénea, unida en torno a un ideal de igualdad de todos los ciudadanos y de la existencia de canales de acceso a oportunidades de mejoría que hacen que las clases sociales más desfavorecidas, incluso, acepten arreglos económicos que no favorecen en realidad sus intereses, y no cuestionen mayormente la desigualdad real existente (Turner, 1971).

Además de los elementos mencionados, hay que incluir otros dos centrales para el afianzamiento de la legitimidad; el primero de ellos fue la alianza modélica entre los intelectuales y el Estado y que recurrirá a las letras y las artes para impulsar y asentar los significados del proyecto revolucionario; el segundo es el posicionamiento internacional del régimen mexicano que le valió primero la materialización y exaltación del proyecto revolucionario, y después su postura relativamente independiente en términos diplomáticos, su apoyo a regímenes de izquierda y su apertura frente a los exiliados primero por la Guerra Civil Española y después por las dictaduras del Cono Sur, fueron fundamentales para el fortalecimiento y permanencia del régimen autoritario, el

⁴⁸ La noción de “legitimaciones” es introducida por Habermas: «Por legitimidad entiendo el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento. La pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía –en el plano de la integración social- de una identidad social determinada por vías normativas. *Las legitimaciones sirven para hacer efectiva esa pretensión, esto es: para mostrar cómo y por qué las instituciones existentes (o recomendadas) son adecuadas para emplear el poder político en forma tal que lleguen a realizarse los valores constituidos de la identidad social*» (Habermas, 1981: 249) (Cursivas añadidas).

debilitamiento de la oposición y el que se prolongara la transición democrática (Aguayo, 2010).

De esta manera se cimentó un tipo de apoyo difuso basado en la identificación en torno a un mito fundacional y unos valores compartidos, por un lado, y por otra, uno de carácter más específico y coyuntural a partir del reparto de beneficios condicionados, que premiaba la lealtad al régimen priísta y sancionaba la disidencia⁴⁹. Tanto uno como otro tipo de apoyo empezaron a resquebrajarse desde los años 60 cuando diversos sectores no canalizaron sus demandas a través de los canales establecidos, ya fueran las corporaciones existentes (el caso de los médicos, Pozas, 2006) o el movimiento estudiantil o el deslinde respecto de las directrices presidenciales en el caso del despido de Arnaldo Orfila al frente de la emblemática editorial Fondo de Cultura Económica⁵⁰. No obstante si bien el resquebrajamiento del nacionalismo empieza a evidenciarse a finales de la década de 1960, no será hasta la década de 1980 que sea claro su agotamiento (Bartra, 1989; Vizcaíno, 2004).

Finalmente, habría que señalar que el nacionalismo mexicano se definió como secular y no sólo por la afirmación del carácter laico del Estado, sino por la exaltación, por ejemplo de las leyes de Reforma a mediados del siglo XX, que si bien durante el Porfiriato tendieron a ser dejadas de lado en la práctica, a partir del triunfo de la Revolución fueron defendidas y reafirmadas e incorporadas al credo nacional. Esto en lo que refiere al “nacionalismo de Estado”, como lo llama Vizcaíno, porque en el caso del “nacionalismo

⁴⁹ Estas nociones de apoyo difuso y específico son retomadas de D. Easton (1982) y permiten escudriñar en una noción compacta de legitimidad, para entender que hay diversos niveles en que la misma se consolida, y mecanismos de diferente densidad simbólica y política que intervienen en su consecución. Las mismas le permiten a Serrano (1994) fundamentar la crítica a una de las formas reduccionistas de entender la legitimidad no en tanto «resultado de un consenso en torno a valores y normas, sino consecuencia de la capacidad del sistema político de repartir beneficios y ventajas entre los distintos grupos sociales. En efecto, todo sistema político asegura un cierto grado de lealtad entre sus subalternos mediante la distribución de privilegios, servicios, bienes, etc. Incluso existen formas de organización del poder político en las que la legitimidad se asienta sobre un sistema de relaciones clientelista, en las que la lealtad de los individuos depende básicamente de los beneficios específicos que éstos reciben del Estado o de los titulares del poder político de manera directa. Pero esta observación no pone en cuestión el hecho de que *en los procesos de legitimación intervenga en mayor o menor medida un consenso en torno a valores y normas*» (Serrano, 1994: 22-23) (Cursivas añadidas).

⁵⁰ Sobre esta tema, el trabajo de Erwin Nova (2013).

de la sociedad mayoritaria” sí es incluido y en un lugar de centralidad el sentimiento religioso:

El guadalupanismo en México ha sido durante siglos un continuo sistema de prácticas religiosas y movilización social que ha contribuido tanto o más que la exaltación nacionalista estatal de cualquiera de los grandes episodios históricos de México, a la identidad compartida y a la formación de una conciencia histórica y, con ello, a la unidad, a cierta homogeneización cultural y religiosa (Vizcaíno, 2004: 54).

Lo clave aquí es que el nacionalismo revolucionario que se gesta con fuerza en las primeras décadas del siglo XX y se mantiene vigente no sin fisuras hasta la década de 1980, sí es de carácter secular y busca la exaltación de lo mexicano, como algo diferenciable de cualquier herencia (española, francesa) y que incluso la religiosidad referida también lleva ese sello, no es un catolicismo a secas.

En el caso de Colombia existe un consenso entre los analistas respecto a la dificultad histórica que ha tenido el país, sus élites, siguiendo a Vizcaíno, para consolidar unos elementos identitarios cohesionadores, un proyecto inclusivo de nación, capaz de convocar al conjunto de la población, de consolidar una historia nacional. Un déficit que no sólo se registra en el seno de las élites políticas sino que se expresa y refuerza a través del discurso de la historia, en donde tampoco se encontraría el posicionamiento de alguna idea incluyente de nación⁵¹.

Al finalizar el siglo XIX se promulgó una nueva Constitución política, la de 1886, que fincó en el catolicismo y la hispanidad los elementos fundantes de la nacionalidad; ambos elementos de naturaleza excluyente porque dejaban por fuera a amplios segmentos de la población, no sólo los indígenas o los negros que no cabían en dicho discurso, sino a vastos sectores populares que no vivían de acuerdo con los cánones morales católicos, más allá de que tuvieran o no alguna identificación con la religión católica. Sin embargo, estos rasgos serán reivindicados hasta bien entrado el siglo XX, ya fuera a través de la historia

⁵¹ Betancourt a partir de un recorrido por el quehacer de los historiadores, incluyendo el reciente proceso de profesionalización que se inicia en los años 60, señala que «la escritura de la historia en Colombia construyó un pasado nacional incapaz de constituir una imagen inclusiva de la nación» (2002: VII).

oficial⁵², del pronunciamiento de líderes políticos, (como el conservador Laureano Gómez) y en el preámbulo mismo del plebiscito que sancionó a través de las urnas el pacto del Frente Nacional, el cual rezaba:

En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación, y que como tal, los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional; Decreta... (Cursivas añadidas).

A continuación se incluían los 14 artículos que precisaban el acuerdo, e incluían entre otros asuntos, la paridad en la burocracia, la igualdad política de hombres y mujeres... El plebiscito realizado en 1958, en pleno proceso de urbanización y diversificación de la sociedad, reivindicaba como elemento de la nacionalidad el catolicismo, uno de los más caros legados hispánicos, no ya del siglo XIX, sino de la Colonia.

No deja dudas lo arraigado del sentimiento en torno a la hispanidad el que a comienzos del siglo XXI un grupo de algunos de los representantes de las letras y artes más reconocidos del país, la reivindiquen a propósito de la protesta por la imposición de visas a los colombianos para viajar a España⁵³. Los dos elementos que sustentarían este débil nacionalismo colombiano, el catolicismo y el hispanismo, no pueden ser más opuestos a los elementos configuradores del nacionalismo mexicano, secular y ensalzador de la mexicanidad. Tampoco se caracterizó por haber sido realmente fuerte y efectivo para lograr ese propósito de aminorar el conflicto social. Al contrario, el tema religioso jugó un

⁵² El manual de enseñanza de historia para el nivel de secundaria se refería a la existencia en el siglo XIX de un pueblo profundamente católico que se habría visto “herido” cuando en la Constitución de 1863, máxima expresión del liberalismo radical, se excluyó a Dios del preámbulo y se fundó la autoridad exclusivamente en el pueblo. En los textos de historia oficial, igualmente, se ensalzaba la figura del conquistador Gonzalo Jiménez de Quesada, como hombre ilustrado y “enamorado” de las leyes y el orden civil (Betancourt, 2002: 94).

⁵³ En Betancourt (2002: 95-96). La carta la dirige un grupo mayoritariamente de escritores, Gabriel García Márquez, Álvaro Mutis, Fernando Vallejo, William Ospina, Darío Jaramillo Agudelo, Héctor Abad Faciolince y el pintor Fernando Botero. En la carta señalan que si bien la independencia cortó el “cordón umbilical” que unía a Colombia con España y si bien ha habido aportes valiosos de los indígenas y afros, la herencia española es muy fuerte y valiosa de ella nunca han renegado los colombianos. Porque consideran a España propia, les parece una humillación tener que pedir permiso para visitarla. Periódico El Tiempo, 18 de marzo de 2001, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-587296>

papel en la polarización que llevó a La Violencia, pues desde el púlpito se azuzaron los ánimos de los conservadores contra los liberales. Es por eso que la proclama del plebiscito del Frente Nacional ha sido vista como una forma de afirmar la importancia de la Iglesia y del catolicismo y por esa vía, marginarlos del juego político, cosa que en buena medida se logró. Así, el liberal Alberto Lleras, primer presidente del Frente Nacional (1958-62) reconoce que el único factor de unidad de la sociedad colombiana es su fe religiosa, y que el “hecho católico” es crucial en una nación en la que sus integrantes rompieron los vínculos existentes entre ellos (Arias, 2002: 178)⁵⁴.

Durante el Frente Nacional también hubo el intento por posicionar un nuevo elemento dentro del repertorio nacionalista, a saber una “tradicción civilista”, ajena a caudillismos, dictaduras militares, y que estaría vinculada con la idea de poseer una de las más viejas y sólidas democracias de la región. Esta reivindicación de la civilidad, contrasta con la persistente violencia política (Betancourt, 2002), y es difícil establecer que haya logrado adquirir una fuerza parangonable a los otros dos decimonónicos componentes. Hay que señalar que a lo largo del siglo XX desde diversas voces se plantearon interrogantes y cuestionamientos a ese discurso predominante del nacionalismo, desde posturas de izquierda y de disidencias liberales, y que implican la reivindicación de las comunidades indígenas, afro, las regiones, la diversidad (*ibid.*), pero no lograron adquirir mayor centralidad, al menos hasta la década de 1990.

Un último elemento en relación con la legitimidad, tiene que ver con el papel que juegan los procesos electorales, mismos que en general se desarrollaron de forma regular en los dos países pero que no estaban plenamente inscritos dentro de la lógica democrática en tanto los resultados de las contiendas electorales no resultaban impredecibles, sino que en buena medida eran predefinidos en virtud del pluralismo limitado vigente en los dos casos. La elecciones en México adquirirían importancia en tanto eran la ocasión para refrendar la legitimidad del régimen y garantizar su estabilidad y reproducción (Reyna,

⁵⁴ Incluso quienes se enfrentaron al bipartidismo y al cierre del Frente Nacional, como la Alianza Nacional Popular (ANAPO), el movimiento del expresidente militar Gustavo Rojas Pinilla, invocando un sentimiento nacional y populista, lo hicieron apoyándose en el reconocimiento y la exaltación de la hispanidad y el catolicismo (Ayala, 2011; Betancourt, 2002).

1985: 102); eran una demostración hacia adentro, pero también hacia fuera de la vigencia de la democracia, de la sanción a través de las urnas de un grupo político que se había ganado de antemano su derecho a permanecer en el poder⁵⁵. En Colombia antes del Frente Nacional las elecciones eran el momento de exaltación de la filiación partidista liberal y conservadora, una medición de fuerza entre los dos partidos que se disputaban el poder, y normalmente estaban acompañados de ánimos encendidos y episodios violentos, como se mencionó en el capítulo 1; también, cuando uno de los partidos se abstenía de participar alegando falta de garantías (como sucedió en las décadas de 1930 y 1940), eran el momento de constatación de un antagonismo político que no se podía resolver por las vías democráticas. Durante el Frente Nacional las elecciones se presentaron como la constatación de la civilidad, rasgo que se quiso encumbrar como elemento de identidad nacional, pero que en verdad era el resultado de haber sacado de la contienda la confrontación partidista, al limitar la incertidumbre propia de unas elecciones democráticas y establecer previamente el signo político al que debía pertenecer el próximo presidente.

Peso diferenciado de la violencia en los dos países

Las diferencias entre los dos casos, en la forma como se desarrolló el autoritarismo o los rasgos autoritarios en los dos países, también se hacen patente en el peso de la violencia. En México el régimen se fue mostrando progresivamente efectivo en la contención del conflicto y, más en particular, de la violencia, siendo este uno de los grandes logros atribuidos al prolongado predominio priísta en el gobierno del país. El ejercicio discrecional de la violencia contra la oposición y la disidencia política que fue el que más peso tuvo⁵⁶, se dio siempre de manera focalizada y no se extendió al conjunto de

⁵⁵ Meyer (2009: 23) señala: «casí desde el inicio, el diseño democrático del nuevo régimen empezó a fallar, pues aunque desde el último levantamiento armado exitoso –la rebelión de Aguaprieta en 1920– las elecciones se efectuaron de acuerdo con el calendario establecido por la Constitución, nunca tuvieron el significado sustantivo que suponía el marco democrático: permitir que los ciudadanos eligieran efectivamente a sus gobernantes entre una pluralidad de organizaciones y programas partidarios. En la práctica, el derecho a ejercer el poder nunca se dejó al azar del voto».

⁵⁶ Señala Flores, que «cuando los intereses políticos del régimen eran puestos en peligro, la eficiencia y capacidad de acción del Ejército se multiplicaba en progresión geométrica. No así en el combate al

la sociedad; las guerrillas estuvieron circunscritas a ciertas zonas del país y no lograron impactar a nivel nacional. En Colombia la situación fue bastante distinta al ubicarse la violencia como un fenómeno constante de la vida social durante el siglo XX; no quiere decir ello que no hubiera periodos más pacíficos, pero la virulencia y extensión de aquellos en que se agudizaba la violencia, contribuían a generar una sensación de continuidad. Lo cierto es que de la mano del surgimiento y consolidación de grupos guerrilleros desde los años 60, del posterior surgimiento del tráfico de cocaína a finales de la década de 1970 y de los paramilitares desde comienzos de la década de 1980, se llegó a un despliegue exorbitante de la violencia

Las cifras corroboran estas distintas tendencias en los dos países. En México se tiene un proceso de descenso notorio de la violencia que si se examina en los cortes por décadas, pasa de una tasa de 48 muertes violentas por 100,000 habitantes en 1940, a 31.9 en 1960, 17.5 en 1970 y 18.29 en 1980, con lo que en 40 años se habría dado una reducción importante de la violencia⁵⁷. En el caso de Colombia, después del periodo de la Violencia que en una década dejó una cantidad de muertes sobre la que hay diversas estimaciones, pero que se sitúa en torno a 200,000, las tasas de violencia fluctuaron entre 30 y 35 muertes por 100,000 habitantes, descendiendo a 21 para 1970, año a partir del cual empiezan a crecer de manera progresiva hasta llegar a 79 en 1991 (Bello, 2008)⁵⁸.

El acceso a los beneficios sociales

Como ya se ha mostrado en los apartados anteriores, hay diferencias en los dos países no sólo en relación con la vigencia del populismo, de las apuestas sociales, lo que implicó diferencias en el acceso a los beneficios sociales, situación que ahora entro a

narcotráfico» (2009: 175). En relación con este punto, Astorga ha señalado que lo que explica la contención de la violencia en México, no obstante la larga historia del tráfico de drogas en el país, fue que el campo del tráfico de drogas nació supeditado al de la política (Astorga, 2005).

⁵⁷ La información para el caso de México se puede consultar en el siguiente portal, que construye una progresión histórica a partir de datos del INEGI, SINAHU y el portal de la Presidencia de la República. <http://www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm> Consultado 16 de noviembre de 2011.

⁵⁸ Basado en cifras de la Policía Nacional de Colombia. Valencia (1998) presenta otros cálculos con algunas variaciones en las cifras, pero con la misma tendencia.

caracterizar. En México, los gobiernos postrevolucionarios, sobre todo a partir de Cárdenas, se ocuparon con mayor o menor ahínco y efectividad de materializar las expectativas generadas en torno a mejores condiciones de vida de los trabajadores. Uno de los referentes centrales del populismo mexicano y del nacionalismo que lo respaldó fue la reforma agraria, pionera en América Latina; consagrada en el artículo 27 de la Constitución, fue muy débilmente impulsada por los gobiernos anteriores a Cárdenas y será a partir de él que se dé el gran impulso al reparto agrario y se consolide una nueva forma de distribución de la tierra, previamente marcada por el latifundio y la explotación de los campesinos. Antes de Cárdenas, se veía al ejido como «una mera transición que debía concluir en la conversión de los ejidatarios en pequeños propietarios» (Córdova, 1974: 94). Cárdenas cambió este punto de vista y se propuso convertir al ejido en una institución permanente y en el «verdadero motor de su política de masas en el campo» (*ibíd.*). Se trataba de implementar por fin la reforma agraria, minando el poder terrateniente, al cual identificaba como la fuente de atraso económico. El ejido para Cárdenas estaba llamado a garantizar el abasto de alimentos para el país y por ello había que protegerlo tanto del latifundismo, como del minifundio. Cárdenas no estaba en contra de la pequeña propiedad, creía que también debía ser protegida, pero insistía en que el Estado tenía un deber específico con el ejido, que debía convertirse en el eje de la economía agraria. Para ello, no se trataba sólo de la entrega de tierras, sino de asegurar las condiciones de prosperidad, para ello debía dárseles educación, créditos, acceso a maquinaria, y alejarlos del alcohol y el fanatismo (*ibíd.*, 101).

El reparto agrario que llevó a cabo Cárdenas fue de 19 millones de ha que beneficiaron a 729,000 ejidatarios (Warman, 2009: 19), y si bien no fue el reparto más grande en términos de número de hectáreas, sí fue el más significativo no sólo por la buena calidad de la mayoría de las tierras entregadas, sino porque ratificó el carácter agrario de la Revolución y reivindicó el campesinado como soporte central del régimen postrevolucionario. Después de Cárdenas el otro sexenio clave para el reparto agrario fue el de Díaz Ordaz (1964-1970), quien entregó casi 25 millones de hectáreas (ha), la mayor cantidad resuelta por un sexenio, sin embargo sólo 8.5% de las tierras eran cultivables y

por lo mismo el número de nuevos ejidatarios beneficiarios, 278,000, fue casi tres veces menor al que se logró en el cardenismo.

La baja calidad de la tierra repartida (que llevó a que hubiera campesinos que se negaran a aceptarla) a finales de la década de 1970 sería el signo del fin del reparto agrario pues mostraba que ya no había tierras de calidad que pudieran afectarse y con esto se agotaba el efecto redistributivo de la reforma agraria (Warman, 2001: 19).

Respecto al modelo de la reforma agraria, Warman señala que México

[...] adoptó si hubiera que bautizarlo, un modelo “comunitario”. El sujeto de la acción agraria es colectivo: un pueblo establecido [...que...] debía contar con un mínimo de 20 “capacitados” o campesinos sin tierra: jefes de familia o jóvenes varones casaderos sin capital ni otro oficio que el trabajo de la tierra. Los individuos como tales nunca fueron considerados sujetos para dotación de tierra, lo fueron como integrantes de un “núcleo de población”, término ambiguo que finalmente incluyó todas las categorías de poblados rurales (2001: 55).

Por esta vía se consolidó el ejido como la forma en la que se garantizó el reparto y la desconcentración de la tierra, así como una forma de “incorporación subordinada” de los ejidatarios que no eran propietarios, sino que tenían el usufructo de tierras cuya propiedad era del Estado. En este sentido, la tierra se mantenía al margen del mercado, el ejidatario sólo tenía derecho a heredarla a uno de sus posibles beneficiarios, medida que no necesariamente fue respetada y que llevó a un gran parcelamiento de la tierra, con consecuencias negativas como el empobrecimiento de los campesinos.

El tamaño de las tierras que no serían afectadas por la expropiación osciló entre 50 y 100 ha de riego hasta 1946, año a partir del cual se estabilizó en 100 y para el caso de tierras de menor calidad hasta 800 ha. Al definir estas cantidades, se buscaba dejar atrás la existencia del latifundio y garantizar un reparto más equilibrado de la tierra, lo cual efectivamente se logró sin que se solucionaran plenamente los problemas del campo o se lograra consolidar condiciones adecuadas de vida para los ejidatarios, entre otras razones por la excesiva parcelación de la tierra, la falta de seguridad social para los habitantes del campo, entre otros. En todo caso, la vigencia del reparto agrario a lo largo de la mayor parte del siglo XX, contribuyó a afianzar la legitimidad del régimen dentro y fuera de

México, situándose en América Latina como una de las experiencias más exitosas de reforma agraria⁵⁹.

Muy distinto es el caso de Colombia, ubicado en el grupo de países donde menor impacto tuvo el proceso de reforma agraria, mismo que se llevó a cabo a comienzos de 1960, bajo el impulso de la Alianza del Progreso, con unas dimensiones excesivamente modestas. Antes de 1970 en el país se había producido alguna legislación con el propósito de regular la propiedad de la tierra, pero sin que hubiera un fin distributivo como tal; lo que se mantenía como dinámica constante era la adjudicación de terrenos baldíos a quienes demostraban haber ocupado la tierra y estarla explotando. Durante los primeros 100 años de vida republicana el tamaño de las tierras adjudicadas a particulares, empresas o poblaciones era en promedio de 1000 ha; menos del 10% de la tierra concedida eran parcelas de menos de 100 ha., con lo que queda claro un estímulo decidido al latifundio (LeGrand, 1988: 79; Machado, 2009). Durante la “Revolución en marcha” se emite la primera ley agraria (Ley 200 de 1936) que establece la posibilidad de la extinción del dominio a las tierras que durante los diez años siguientes no fueran explotadas económicamente, y regularizaba la titulación de baldíos, pero no se limitaba la extensión máxima de la propiedad ni se establecía un plan de expropiaciones que permitiera entregar tierra a campesinos.

⁵⁹ Thorp analiza este tipo de procesos para el conjunto de la región y señala que: «El alcance de la reforma agraria en América Latina ha variado mucho en términos de superficie expropiada y número de beneficiarios. Las reformas agrarias de Bolivia y Cuba fueron las más extensas en cuanto a superficie, expropiándose unas cuatro quintas partes de las tierras cultivables del país. En México, Chile, Perú y Nicaragua se expropió casi la mitad de las tierras agrícolas, mientras que en Colombia, Panamá, El Salvador y República Dominicana expropiaron entre una sexta parte y una cuarta parte del total. Fue en Cuba, Bolivia y México donde los campesinos y trabajadores rurales se beneficiaron más de la reforma agraria. Unas tres cuartas partes de las familias agrícolas en Bolivia y Cuba se incorporaron al sector reformado, mientras que en México fue menos de la mitad [...]. En Panamá, Colombia, Ecuador, Honduras y Costa Rica se beneficiaron como media alrededor del 10% de las familias agrícolas, mientras que en otros países la proporción fue aún más baja» (1998: 165-6). La autora, a manera de balance, señala que con la excepción notable de Cuba, México y en parte Bolivia, «los más pobres no fueron favorecidos por la reforma agraria» (*Ibid.*, 189). Más allá de estas comparaciones y de las similitudes posibles, el proceso de reforma agraria en México tiene una especificidad histórica dada por haber sido fruto de una revolución social, haber iniciado temprano en el siglo XX y mantenerse hasta 1991, crear ejidatarios y no propietarios como en el resto de los casos.

A comienzos de 1960 se expide la ley de lo que sería la reforma agraria en Colombia (Ley 135 de 1961), la cual crea una serie de instituciones encargadas de llevarla y establece las condiciones para realizar expropiación de “tierras incultas”, a saber que sean terrenos de 2000 ha en adelante que por más de tres años no hayan sido cultivados o usados para ganadería. También se refiere a la adjudicación de baldíos, modificando el tamaño de las extensiones máximas de tierra adjudicables y el tiempo que debía transcurrir para que la propiedad pasara de manera definitiva al colono (establecimiento de la condición resolutoria de dominio), que se mantuvo en torno a los 10 años; al cumplirse ese tiempo el predio debía haberse cultivado, en una tercera parte, u ocupado con ganado, dos terceras partes, pues de lo contrario el dominio del predio vuelve de inmediato al Estado. En la Ley de 1961 se establece como extensión máxima de terrenos baldíos a adjudicar, 450 ha, pero esta cantidad asciende a 1000 ha cuando se trata de tierras ubicadas en zonas muy alejadas, con dificultades de acceso, o tierras no aptas para cultivo, y a 3000 en los Llanos Orientales (zona de llanura del sur oriente del país).

Lo que sería propiamente el reparto de tierras es lo que en la Ley se denomina “colonizaciones dirigidas” para lo cual la entidad encargada (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA) debía apropiarse las tierras en mejores condiciones, por ser cultivables, tener vías de comunicación, etc., y allí se establecerían escuelas, puestos de salud y se reservaría una parte del terreno para crear «“unidades agrícolas familiares” que serán asignadas gratuitamente a trabajadores pobres o de escasos recursos».

Estas unidades agrícolas familiares, cuyo tamaño no se especifica⁶⁰, deberían ser suficientes para que siendo explotadas por los miembros del grupo familiar, les proveyera de sustento. El título definitivo de adjudicación se le otorgaría al propietario transcurridos 5 años, al final de los cuales debería demostrar la explotación de por lo menos la mitad de la tierra adjudicada. Además, ya teniendo la adjudicación definitiva, si el propietario o sus herederos quisieran vender el terreno, el INCORA deberá tener la primera opción de compra, y sólo si renunciara a hacerlo, quedaría libre para venderlo a terceros. El

⁶⁰ Al examinar las cifras de tierras adjudicadas y número de familias beneficiadas, el promedio de estas unidades estaría en torno a las 17 ha.

propietario también estaría obligado a vender al Instituto en caso de haber arrendado el terreno o haberlo dado en usufructo a terceros.

A diez años de la ley de reforma agraria los resultados eran bastante magros, pues se habían dado títulos sobre todo de baldíos (tierras no cultivadas), y sobre tierras de colonización y muy pocas expropiaciones. Así, «la reforma no tocó sino tierras de colonización y en ningún caso produjo una modificación de la estructura agraria, contra su propósito original que era precisamente “eliminar y prevenir la concentración injusta de la propiedad agraria». En total se entregaron títulos de propiedad a 100,000 familias, número reducido cuando el gobierno reconocía que más de un millón de familias necesitaban tierras (Pécaut, 1989: 85).

La reforma agraria inició en 1961 y se desmontó durante la década siguiente, después de que en 1972 el gobierno conservador pactara con los terratenientes (ganaderos y grandes cultivadores de arroz y plátano) que el Estado detendría la expropiación de tierras (que nunca llegó a hacer en serio) a cambio de un mayor pago de impuestos a partir del valor de las tierras que poseían. El conocido como “Pacto de Chicoral” llevó a que se expidieran leyes que dieron fin a la expropiación y a la redistribución; esto llevó a una gran frustración entre los campesinos que esperaban verse beneficiados de la reforma y en algunas zonas agudizó el conflicto. El INCORA no desapareció pero su labor fundamental fue comprar tierras para distribuir las, con un alcance muy limitado, pues entre 1962 y 1999 afectó con fines redistributivos alrededor de 1.8 millones de hectáreas (menos del 4% fueron producto de expropiaciones, mientras que el 77% fue producto de la compra de tierras por parte del Estado), que se distribuyeron en 102,000 familias. Donde más logros hubo fue en la definición de los terrenos de resguardos indígenas, pues se adjudicaron más de 30 millones de ha (beneficiando a 65,000 familias) (Balcázar, Á.; López, N.; Orozco, M. L.; Vega, M., 2001).

Para concluir, la reforma agraria en el país no implicó una modificación de la distribución de la tierra, que siguió extremadamente concentrada, de manera que para 1984 el 0.5% de los propietarios eran dueños del 32% de la tierra y para 2003 la situación

empeoró, pues el 0.4% posee el 62% (Albán, 2011). Esto se explica por los procesos de “contrarreforma agraria” que se dispararon de la mano con una mayor violencia en el país, y que consistió en que los latifundistas siguieran ampliando sus terrenos a través de la coacción violenta, despojando a los campesinos de sus tierras, obligándolos a abandonarlas.

Las diferencias en la trayectoria seguida por la reforma agraria en cada uno de los países, no pueden ser mayores; mientras en el caso de México se desarrolló tempranamente en la primera mitad del siglo XX, tuvo unos alcances notables (no exento de problemas) y fue un eje vertebral del nacionalismo y de la amplia legitimidad de la que gozó el régimen político, en Colombia fue un proyecto más tardío que se concretó en la segunda mitad del siglo XX y se malogró muy pronto, sin lograr proveer de legitimidad al régimen, sino, más bien al contrario, poniendo de nuevo en evidencia la ausencia de cualquier apuesta por modificar privilegios y beneficiar a los sectores más vulnerables. Lo sucedido en relación con la reforma agraria, se complementa con lo referido al acceso a bienes sociales básicos, salud, seguridad social y educación durante la vigencia de los regímenes autoritarios en los dos países.

Como ya se ha señalado, bajo los proyectos populistas se amplió el acceso a los beneficios sociales, aunque en general, la mayoría de países a lo largo del siglo XX, en todo caso, ampliaron la prestación de servicios públicos domiciliarios (agua, electricidad, alcantarillado), por un lado, y de educación, salud y seguridad social. La manera como lo hicieron fue a través de esquemas más o menos incluyentes que, ante la ausencia de un verdadero estado de bienestar al modo europeo, se pueden agrupar, de acuerdo con Filgueira (2005), en tres modalidades de “Estado social”: los de un universalismo estratificado basado en elites que compiten por el apoyo popular (Uruguay, Argentina y Chile); los regímenes duales basados en la habilidad política de las élites y la cooptación y represión de los sectores populares (México y Brasil); y, finalmente, estarían los regímenes excluyentes basados en elites depredadoras (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia). No todos los países de la región están incluidos en esta clasificación, o porque son considerados como casos especiales dentro de alguno de los tres tipos o porque el autor no

logró sistematizar la información suficiente para incluirlos, como el caso de Colombia. Filgueira (2005: 23) señala, sin embargo, que podría ubicarse en los regímenes duales, misma categoría en la que sitúa a México; sin que el objetivo aquí sea corroborar o refutar esta hipótesis, la revisión de algunos indicadores buscará, justamente, explorar las diferencias entre los dos países en unos ámbitos que podrían considerarse decisivos para entender la legitimidad política.

Los países de universalismo estratificado se caracterizaron por lograr proteger a la mayoría de la población a través del sistema de salud y la seguridad social y consolidar el acceso universal a la educación en el nivel de la primaria; adicionalmente, el mercado de trabajo era predominantemente formal, al menos hasta los años 70, y la población rural bastante pequeña, factores centrales para entender el éxito del modelo. En el caso de los regímenes duales, donde estarían México, Brasil, lo que se tendría es un acceso más limitado a seguridad social y educación, justamente en virtud de una alta estratificación producto de un trato diferencial a las poblaciones (urbanas y rurales) y el tipo de vinculación laboral (formal e informal). Respecto a la relación en términos políticos, Filgueira señala que

el control e incorporación de los sectores populares se mantuvo en las áreas de más bajo desarrollo económico y social sobre una base de coerción y formas patrimonialísticas de las élites locales, mientras en las áreas más desarrolladas adquirió la forma de un corporativismo vertical, articulando sindicatos, partidos y Estado (2005: 25)⁶¹.

En los dos casos que incluye en el modelo dual, Brasil y México, esta vinculación política diferenciada de la población se habría dado como parte del desarrollo de los proyectos populistas, uno de cuyos rasgos fue la pérdida de intensidad de la competencia democrática electoral y la configuración de un Estado orientado más al mantenimiento del

⁶¹ El original en inglés dice: «the control and incorporation of popular sectors have rested, in areas of lower economic and social development, on a combination of coercion and local elite's patrimonialistic forms while, in more developed areas, they have assumed the shape of vertical corporativism, articulating trade unions, parties and state».

poder y la redistribución del poder político dentro de la elite gobernante⁶². Una expresión de la estratificación de este tipo de regímenes es el tamaño de la burocracia estatal y los altos salarios y pensiones que predominan entre los trabajadores estatales. Las diferencias entre México y Brasil, estuvieron dadas por una mayor inversión en salud y educación en el caso de México (mientras que en Brasil fue en pensiones), y en la reforma agraria mexicana, que incorporaba los sectores rurales dentro del pacto corporativo, lo cual no sucedió en el caso brasileño, pero en ambos casos es en este ámbito incluyente/excluyente en donde reside la legitimidad del régimen y su capacidad de control. En palabras de Pozas, para el caso mexicano:

Fue mediante la organización sindical, y a condición de estar adscrita a ella, que los beneficios sociales llegaron a los trabajadores, hecho que hacía de la política laboral una unidad de sentido político: desde el presidente laborista en la cúpula del poder hasta la dirigencia sindical en la base del Estado, a fin de reforzar la adscripción permanente de las bases (1992: 53).

El tercer grupo de países, los regímenes excluyentes, tuvieron muy bajas coberturas de seguridad social, y un poco mejores en educación, altos grados de heterogeneidad reflejados en una distribución de la riqueza muy desigual, particularmente evidente en las diferencias entre el campo y la ciudad, en virtud de un mercado desregulado y de Estados con grados de intervención mínimos. Estos estados también se caracterizan por tener burocracias eficientes en los niveles centrales y, como contraparte, dependencias subnacionales muy precarias e, incluso, inexistentes. Al nivel político, lo que se evidencia es

⁶² Esa pérdida de intensidad de la competencia electoral debe comprenderse no como la falta de importancia de las elecciones, que son momentos en los que se ratifica la legitimidad del régimen, sino como la configuración de una situación de baja competencia no por la ausencia de otros proyectos políticos contendientes, sino por la inexistencia de unas condiciones para que su participación sea efectiva. En México, si se examinan los procesos electorales presidenciales y los resultados obtenidos por los candidatos ganadores (invariablemente los designados por el presidente saliente), los candidatos opositores no tenían posibilidades reales de hacerse con el resultado. Se trataba de elecciones donde el ganador se conocía desde antes de las elecciones y estas eran el escenario para desplegar todo el poder del régimen y ratificar la adhesión de sus seguidores. En Colombia, de manera similar, la competencia electoral era entre liberales y conservadores, y cuando las divisiones internas impedían la elección de un candidato único de cada colectividad, esto le implicaba al partido dividido perder las elecciones y que ganara el bando contrario. Después del Frente Nacional, con el acuerdo para asegurar la alternancia por vía pacífica, cada 4 años los colombianos podían elegir entre varios candidatos conservadores o entre varios candidatos liberales, dependiendo de a qué partido le correspondiera el turno de gobernar.

muy poca participación organizada de los sectores subordinados en la toma de decisiones, los cuales a su vez son cooptados en el mejor de los casos por el clientelismo y el patrimonialismo y en el peor a través de la represión por estructuras y acciones semimilitares. Algunos de los elementos característicos de los que Filgueira clasifica como regímenes excluyentes, referidos a la falta de presencia en el territorio y la desigualdad extrema entre las regiones, permitirían ubicar a Colombia en este grupo; sin embargo, falta ver qué pasa específicamente con los indicadores que el autor utiliza para hacer su caracterización y que corresponden a los que tradicionalmente se usan para medir el desarrollo social de los países, referidos al gasto social (educación y seguridad social) y las coberturas en esos rubros.

Los indicadores seleccionados para la década de los años 70, muestran un comportamiento que acerca a Colombia más al grupo de México y Brasil que al último referido, pero con un desempeño muy problemático en algunas áreas:

Tabla 1. Indicadores de política social en Brasil, México y Colombia, década de 1970

	% Hogares en pobreza	Mortalidad infantil	Esperanza de vida al nacer	% PEA con seguridad social
Brasil	49	95	59.8	27.0
México ⁶³	34	60	62.7	28.1
Colombia	45 ⁶⁴	73 ⁶⁵	60 ⁶⁶	<u>22.4</u> ⁶⁷
	% Población con seguridad social	Gasto social como % PIB 1980	Tasa de analfabetismo	Tasas brutas de matrícula primaria
Brasil	47.0	9.3	33.6	82

⁶³ Las cifras de México y Brasil son tomadas de Filgueira, 2005: p. 24 y 26.

⁶⁴ Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1985, p.110.

⁶⁵ Los datos disponibles de la CELADE vienen por periodos de tiempo: para el periodo de 1970-1975, los datos que proporciona sobre este indicador son: 73 en el caso de Colombia, 69 en el caso de México, con lo que la diferencia entre los dos países sería menor a la indicada en el cuadro. Otras fuentes para el caso mexicano, sitúan la mortalidad infantil en 1970 en 79 (Damián, 2001: 29)

⁶⁶ El dato de Colombia fue tomado del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1985; del mismo modo que para la mortalidad infantil, la cifra se refiere al periodo 1970-1975; la cifra para México que trae esta fuente, coincide con la de Filgueira.

⁶⁷ Tanto este dato como el de la cobertura de seguridad social del conjunto de la población son tomados de Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1990 y corresponden al año de 1979.

México	53.4	8.0	25.8	104
Colombia	<u>11.6</u>	7.6 ⁶⁸	19	105 ⁶⁹

Como se observa en la tabla, en comparación con Brasil y México, los indicadores de Colombia son particularmente inferiores en lo referido a la cobertura de seguridad social de la población económicamente activa y de la población total; muestran un mejor comportamiento en el caso de la tasa de analfabetismo y las tasas brutas de matrícula primaria, mientras que en los demás tiende a estar ubicado a medio camino entre los dos países⁷⁰. No extraña que sean los indicadores educativos donde mejor resulta posicionado el país, si se tiene en cuenta que en el plebiscito que sancionó el acuerdo del Frente Nacional, un punto que expresamente se incluyó fue un aumento del gasto del gobierno central en educación en un mínimo del 10% del presupuesto nacional, lo que implicó que aumentara en dos puntos del PIB el porcentaje dedicado a la educación y que entre 1957 y 1975 la matrícula en primaria pasó de 1.500.000 alumnos a 4 millones, un aumento de alrededor del 170% en menos de dos décadas.

Respecto al régimen político, como ya se mostró, en Colombia el espacio político estaba copado por liberales y conservadores, situación que se acentuó e institucionalizó a partir del Frente Nacional, periodo en el que, además, se configuró un régimen con rasgos autoritarios, de la mano con un Estado que tuvo problemas para hacer presencia efectiva en todo el territorio y, no menos importante, unas élites que no estuvieron interesadas en construir un discurso integrador y legitimador a través de lo social, aspectos relacionados con la imposibilidad para contener las guerrillas que surgieron durante la segunda mitad del siglo, algunas de las cuales subsisten hasta hoy. Del mismo modo que en el caso de Brasil, excluyó a los campesinos en términos políticos y posibilitó un acceso limitado a los beneficios sociales, mientras que los sectores urbanos se vieron un poco más favorecidos.

⁶⁸ La cifra es tomada de Mostajo (2000: 10); la que esta autora da para México en 1980 es 7.5, por tanto inferior a la de Filgueira.

⁶⁹ Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1985.

⁷⁰ En comparación con el tercer grupo de países, denominados por Filgueira como excluyentes, los indicadores de Colombia muestran un comportamiento mucho más favorable en la mayoría de ellos, especialmente en relación con el analfabetismo, la mortalidad infantil, la esperanza de vida y la pobreza.

3. Recapitulación y conclusiones

En México los diferentes componentes de lo que fue el proyecto populista, ampliamente sustentado en el nacionalismo de raigambre revolucionaria, y del autoritarismo en el que terminó derivando, apuntan a la configuración y afianzamiento de instancias colectivas y comunitarias (el corporativismo y el ejido), a una organización política y social basada en ellas y también a una fuerte y clara centralización del poder, estructurado de manera jerárquica, con una serie de rituales conocidos, aceptados y eficaces no sólo simbólicamente. Los efectos que esto tiene sobre las vías de acción socialmente aceptadas, lo enuncia Castañeda del siguiente modo: «la identidad política de los sujetos se da casi totalmente por la vía de su agremiación o corporación; al margen de ésta, sus demandas y derechos son escasamente reconocidos» (Castañeda, 1992: 79), lo que configura una

sociedad donde la identidad y la participación política del sujeto no están determinadas por la ley, la condición ciudadana o la situación de casta, sino por la pertenencia a un sector. La estructura corporativa reconoce al sujeto en tanto integrante de una entidad colectiva, no como sujeto particular. Su condición de individuo se deriva de su condición de integrante de un sector (Castañeda, 1992: 81).

La elite gobernante logró afianzar este tipo de vinculación corporativa como la forma central de articulación del Estado con la sociedad y para asegurar que el régimen político tuviera una sólida legitimidad a pesar del control, la coacción y de la distribución selectiva de beneficios sociales, entendidos como ayudas.⁷¹ Este esquema permitió el fortalecimiento de una ciudadanía de tipo social (no extendida a toda la sociedad) y un disciplinamiento que limitó la ciudadanía política y desestimuló la acción individual. Como se vio, hubo intentos por salirse de estos marcos, que lograron poner en evidencia las

⁷¹ «La combinación de valores culturales, campesinos, industriales y urbanos permitieron construir la representación ideológica de la seguridad social como una ayuda concedida por el gobierno del señor presidente de la República, más que como un derecho social moderno, adquirido como prestación obligada al trabajo, como lo era en el Welfare State» (Pozas, 2014: 74).

restricciones existentes y que lentamente van presionando para una transformación del régimen.

En el caso de Colombia, por el contrario, los rasgos descritos no parecen estar asociados con la construcción de instancias colectivas encargadas de organizar y disciplinar a sus miembros, ni con lógicas unitarias; más bien, aluden a una permanente división y desarticulación política, apenas contenida por el bipartidismo, que impidió que se desarrollara una institucionalidad estatal fuerte y un poder presidencial con el suficiente apoyo y poder para darle dirección a procesos que alteraran de manera consistente el status quo. En medio de esta fragmentación del poder, parece verificarse un mayor estímulo a la acción individual, o a la acción organizada sin tener que pasar necesariamente por los canales establecidos por el Estado, por lo demás poco diligente en su formación. Se configuran así, lógicas de mayor autonomía, en un medio donde los beneficios sociales eran menores que en el caso mexicano, más allá de unos indicadores con algún mejor desempeño, como fueron los educativos, producto de la mayor inversión acordada en el plebiscito que sancionó el Frente Nacional.

Un relato predominante sobre el Estado colombiano ha sido el de su debilidad (Palacios, 1996: 6; Thoumi, 2002: 327), de su incapacidad para proteger la población, proveer servicios básicos y para contener la acción de grupos violentos que han puesto en riesgo su seguridad de manera sensible. Como se mencionó en el capítulo primero y se refirió de manera más amplia en éste, efectivamente, Colombia ha tenido un Estado con un bajo poder tanto despótico como infraestructural; hizo uso de la represión de manera continuada y consistente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX sin por ello tener la capacidad de dismantelar material y simbólicamente al adversario, ni controlar efectivamente la violencia (sobre lo que se ahondará en el siguiente capítulo).

No obstante, quedarse en el relato de la debilidad del Estado en Colombia, no parece suficiente para entender que el país haya podido transitar por graves crisis, como la de los 80 y comienzos de los 90, de las que se hablará en el siguiente capítulo, y logrado recomponerse. Más allá de constatar su debilidad en muchos aspectos, habría que pensar

en los rasgos que hicieron posible un proceso como el de 1991 en medio de la peor violencia vivida en el país. El primero de ellos, sería el de la maleabilidad, producto de las continuas negociaciones, así fueran limitadas a las élites partidistas, en los tiempos del Frente Nacional; otro, el que ante la ausencia de una concentración de poder, había amplios márgenes de acción, y un gran dinamismo social concentrado en las grandes ciudades. En las zonas rurales también hubo un dinamismo pero de un sentido distinto, dado por el afianzamiento de diversos grupos insurgentes.

Adicionalmente, hay que mencionar un aspecto señalado de paso en este capítulo, que permitirá comprender esa maleabilidad del régimen político, a saber la autonomía de la Corte Suprema de Justicia, la existencia de la acción de inconstitucionalidad desde comienzos del siglo XX, que permitirán que se vaya configurando escenarios de participación de los ciudadanos, con ciertos grados de autonomía, y que fueron dando lugar a una tradición jurídica argumentativa fuerte.

Respecto a los efectos sobre el proceso de configuración de las condiciones de ciudadano e individuo, se podrían hacer las siguientes consideraciones; en el caso mexicano, ambas condiciones estuvieron bastante limitadas por la alta capacidad controladora del Estado que operaba sobre unas bases de obediencia, disciplina y respeto a las jerarquías que lograba contener con bastante efectividad la disidencia, lo que llevaba no a la ampliación del círculo en torno al individuo y a la consagración del ciudadano en su acepción política, que le permitiera mayores márgenes de autonomía y libertad y el ejercicio de sus derechos políticos, sino a la reafirmación de los círculos más cercanos a él, provistos de una nueva legitimidad, la propia del régimen postrevolucionario. Dicha legitimidad estaba fundada en la vigencia de unos ideales de justicia social y unidad nacional; se trató de un Estado pródigo, aunque también selectivo, que hacía que se granjeara un apoyo específico que a su vez reafirmaba el otro de carácter más difuso con logros importantes en torno al desarrollo de los componentes sociales de la ciudadanía.

En el caso colombiano, las condiciones de individuo y ciudadano estuvieron limitadas por un menor acceso a los beneficios sociales, así como límites a los derechos

políticos producto de la vigencia del Estado de sitio, que dieron lugar a una pugnacidad creciente en la sociedad, que prosperaba ante el déficit de legitimidad existente. Ante la ausencia de una apuesta por la ampliación de los beneficios sociales en una perspectiva universalista o corporativa, la articulación con la sociedad se dio vía el clientelismo, como mecanismo privilegiado para acceder a los beneficios sociales de manera individualizada.

Las restricciones a la condición de ciudadanía e individualidad en México provenían de un régimen con una alta legitimidad, en virtud de su origen revolucionario, con una institucionalidad capaz de ejercer un control bastante cercano de la población, de las dinámicas sociales. En Colombia, dichas restricciones se dieron en el marco de un régimen con una legitimidad muy menguada y una incapacidad para controlar la dinámica social; resalta que los elementos propiamente autoritarios estaban fundados legalmente, asentados en la Constitución vigente, por lo que se comprenderá que la transformación del marco legal se convierta en un elemento central en los procesos de reforma posteriores, como se verá en el siguiente capítulo. En esto es clara la diferencia con México donde el marco legal en sí mismo parece menos responsable del autoritarismo.

Por otro lado, se mostró que en el caso colombiano las estrategias individuales en la política rendían frutos, no existía una disciplina de partidos, aunque sólo existieran dos partidos, estos estaban conformados por múltiples liderazgos que competían por los recursos del Estado que repartían a sus clientelas. En el caso de México, el PRI se configuró como un partido muy disciplinado, donde no podían prosperar las indisciplinas, ni cuestionarse la estructura jerárquica existente. Ambos elementos que son expresión de los diversos legados vigentes en los dos casos, jugarán un papel importante en los contenidos de los procesos de transición, como se mostrará en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO 3

EL TIEMPO DE LAS TRANSICIONES EN COLOMBIA Y MÉXICO Y LOS PROCESOS DE CIUDADANIZACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN

A partir de la década de 1980 los países de América Latina en general inscriben sus dinámicas de cambio sociopolítico y económico dentro de lo que se ha denominado la “transición democrática”, término con el que se alude a un cambio de un régimen dictatorial o autoritario (en diversos grados) a uno democrático, en el que se garantizan unos elementos básicos referidos a la realización de elecciones periódicas, libres, a la consolidación de gobiernos civiles y al ejercicio de libertades y garantías fundamentales (libertad de prensa, de expresión, de movimiento, de reunión). Por ello, en general, las transiciones (en plural, porque más allá de un núcleo básico, el proceso difiere enormemente entre los países), tienen un acento importante en asuntos procedimentales (no por ello, menos sustantivos), en la definición de la mecánica de las elecciones, el sistema de partidos, el número de cargos elegidos por votación y, de manera más amplia, los ámbitos de participación popular. Este proceso de redefinición, a su vez, en muchos casos, como en el de las dictaduras militares, sólo se hace posible previo un cambio de régimen político (instituciones que regulan la lucha por el poder y los valores que las orientan, Bobbio y Matteucci, 1976) y un desplazamiento de la élite gobernante; en otros casos, como los que aquí son estudiados, los cambios son menos espectaculares, los puntos de quiebre tienen un peso distinto, y eso lleva a que los procesos de transformación sean más prolongados en el tiempo o más difusos. No obstante, lo que se verifica en todos los casos, es que las sociedades se debieron enfrentar a normas y lógicas poco o nada conocidas hasta entonces, que implicaban nuevas manera de vivir la democracia, pues:

En América Latina la [entonces] actual revalorización de los procedimientos e instituciones formales de la democracia no puede apoyarse en hábitos establecidos y en normas

reconocidas por todos. No se trata de restaurar normas regulativas, sino de crear aquellas constitutivas de la actividad política: la transición exige la elaboración de una nueva “gramática”. Es decir, el inicio del *juego democrático* y el acuerdo sobre las *reglas de juego* son dos caras (simultáneas) de un mismo proceso (Lechner, 1988: 37).

El otro componente, complementario y estrechamente vinculado con las ideas de democracia y de ciudadanía a finales del siglo XX, fue el de los *derechos humanos*. Este discurso que ha acompañado el periodo de las transiciones, había venido adquiriendo fuerza desde décadas atrás (particularmente desde la segunda postguerra), cuando se empezó a hacer énfasis en la promoción y difusión de los derechos humanos (DH) como una respuesta a la catástrofe humanitaria resultante de la Segunda Guerra Mundial, en la que quedó claro que los gobiernos nacionales no necesariamente eran garantes de la seguridad y el bienestar de sus propios ciudadanos. Además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU en 1948 y varios pactos subsecuentes, fueron surgiendo organizaciones de diversa índole encargadas de vigilar y sancionar el respeto de los derechos humanos en los países, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1959), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979) y más recientemente la Corte Penal Internacional (1998). Además de estas organizaciones establecidas a nivel gubernamental, también se crearon otras no gubernamentales que cada vez juegan un papel más importante en labores investigativas, de denuncia y de presión a favor del respeto a los DH; es el caso de la International Commission of Jurists, creada en 1952, Amnistía Internacional –creada en 1961 y reconocida en 1969 como entidad consultiva de la UNESCO- y Human Rights Watch (como Americas Watch en 1981 y como HRW desde 1988).

No sólo se empezaron a introducir modificaciones tendientes a hacer exigible el respeto a los DH desde instancias supranacionales, sino que, además de este andamiaje internacional, se empezó a desarrollar un nuevo constitucionalismo de carácter garantista que, sintomáticamente, se gestó con fuerza en la Alemania de la segunda postguerra, país que promulgará en 1949 una nueva Constitución, ampliará la carta de derechos y, más relevante aún, creará una Corte Constitucional, encargada de asegurar el desarrollo del nuevo orden constitucional, garante de los derechos humanos. Este elemento garantista

será una tendencia que se irá desarrollando de manera consistente en Europa y que estará presente en la mayoría de los procesos de transición a la democracia a nivel mundial, empezando por Portugal y España y extendiéndose en las décadas siguientes a América Latina y a los países de Europa del Este.

En las transiciones el discurso a favor de los DH cobró fuerza porque en un número importante de países lo que se estaba dejando atrás eran regímenes dictatoriales en los cuales las violaciones a los derechos de la población por parte de los gobiernos eran ostensibles y se justificaban a la luz de objetivos políticos. Colombia y México no hicieron sus respectivas transiciones desde dictaduras, sí desde regímenes autoritarios o con rasgos autoritarios (caracterizados en el capítulo 2), en los cuales también se registraban violaciones de diversa índole y, además, estaban inmersos en ese mismo escenario de cambio global, de cada vez mayores presiones e interdependencias internacionales que vinieron en ambos casos a cuestionar las nociones de soberanía e, incluso, de nacionalismo, particularmente fuerte en el caso mexicano.

El resultado de este énfasis en torno a los DH⁷² fue, en muchos casos, una ampliación y mayor desarrollo normativo de las cartas de derechos, y la creación de mecanismos para su garantía; esto último resulta un elemento central puesto que a lo largo del siglo XX el problema no era sólo que hubiera menos derechos reconocidos, sino que en algunos casos los existentes se conculcaban (a través de la figura del estado de sitio en Colombia, por ejemplo) o eran acotados por las configuraciones sociopolíticas vigentes (como el corporativismo y el partido hegemónico en México). A partir del amplio proceso de reformas de la llamada tercera ola de democratización (Huntington, 1991), la mayoría de los países latinoamericanos se abocaron a la configuración de un orden constitucional en el que se afirma en mayor o menor medida la perspectiva de derechos humanos, se amplía el número de derechos y se crean instituciones para buscar su garantía y promoción.

⁷² Sobre este énfasis señala Elliot: «La difusión global de los derechos humanos [...] es conducida por la más amplia cultura mundial donde el individuo cada vez más es considerado como sagrado e inviolable, y por tanto el lugar de los derechos debe ser garantizado por el estado y las organizaciones de movimientos sociales» (Elliot, 2007: 344)

Los dos componentes mencionados (la afirmación de la democracia y de la ciudadanía y de los derechos humanos) están relacionados, y de hecho se han desarrollado, de manera más o menos complementaria, dependiendo de los países; los dos hacen parte de los amplios procesos de ciudadanía e individualización contemporáneos en tanto contribuyen a una revaloración de las condiciones de ciudadano e individuo en la sociedad, a la vez que las sitúan como aspiración, y configuran el conjunto de condiciones normativas a partir de las cuales sea posible que se realicen en la sociedad. Como se mostró en capítulos anteriores, la noción y condición de ciudadanía ha variado a lo largo de la historia, y sobre todo de la historia reciente; en general han tendido a ensancharse, hacerse cada vez más inclusiva y complejizar sus alcances, de manera que la premisa *una persona, un voto*, si bien sigue siendo básica, es sólo la primera pieza de un andamiaje mayor, siempre en construcción⁷³.

La situación hoy sería una en la que se plantea la cuestión sobre la ciudadanía desde unas coordenadas distintas a como se había hecho en tiempos anteriores y se cuestionan cada vez más las limitaciones derivadas de la condición social y cultural que han estado presentes a lo largo de la historia de los países latinoamericanos (Pozas, 1996: 247), a la vez que adquieren protagonismo otras derivadas de la inserción en los mercados laborales. Se trata además de un impulso basado en la valoración de una mayor gama de derechos, muchos de los cuales no estaban presentes en las maneras de entender la ciudadanía hace un siglo o dos. Hay, entonces, un cambio de contenido y de intensidad en los procesos de ciudadanía en la actualidad.

En torno al proceso de individualización, si bien la existencia del individuo es una constante sociológica, su afirmación, valoración y defensa (incluso legal), así como la ampliación de los niveles de autonomía individual, son variables históricas, y en el conjunto

⁷³ Aquí aludo al hecho de que la condición de ciudadanía tiende a extenderse y a no agotarse en la coyuntura electoral, ni en la organización partidista o corporativa; así, por ejemplo, el posicionamiento de los escenarios de rendición de cuentas, el seguimiento de quienes fueron elegidos, las veedurías ciudadanas, la revocatoria del mandato otorgados a través de las urnas cuando la gestión de los elegidos no se corresponde con las promesas de campaña y/o con el bienestar general, son mecanismos que ya existen en varios países y que empiezan a ser usados cada vez más por los ciudadanos, tomando conciencia del poder que les asiste más allá de su participación en el momento de la elección.

de la región durante los dos siglos de vida independiente se mantuvo como una referencia marginal, circunscrita a posturas políticas, filosóficas y literarias específicas y a ciertas esferas sociales⁷⁴. La noción de individuo y todo el campo semántico con el que se relaciona, ya sea para esbozar sentidos positivos o negativos, se usa cada vez más en los países de la región y, lo que resulta del mayor interés aquí, se configura un orden social y político en el que con mayor o menor fuerza se lo afirma y se amplían los márgenes de autonomía consagrados legalmente.

El reconocimiento del valor de la condición individual se plantea en una región donde en virtud de diversos legados (de índole tan variada como pueden serlo los del mundo indígena, la herencia católico-hispánica, los proyectos populistas y corporativistas y nacionalistas, y las diferentes expresiones del autoritarismo, todos los cuales convergen con diferente fuerza en la mayor parte de los países latinoamericanos durante el último siglo) se ha dado la sujeción del individuo a cosmovisiones, órdenes, proyectos, que restringían sus márgenes de libertad y acción⁷⁵. Como se señaló en el primer capítulo, no es que entonces no hubiera individuos, sin ellos no hay sociedad, sino que no habían prosperado con tanta fuerza en la sociedad una serie de contenidos, prácticas sociales, instituciones que afirmaran la diferencia, y por esta vía el valor de la realización individual, y pugnarán por hacerla posible, más allá de la condición social, de género, étnica, de preferencia sexual, política o religiosa. La consecuencia de esta afirmación de la condición individual dista mucho de su concreción efectiva en las sociedades y, no implica, por otra parte, necesariamente el debilitamiento de los vínculos sociales en general, y mucho menos la desintegración de la sociedad, sino que marca el ritmo de su transformación a la luz de nuevos contenidos y prioridades.

⁷⁴ Así, por ejemplo, el liberalismo del siglo XIX enfatizaba el valor del individuo; en Colombia, los liberales radicales apostaban a un Estado muy limitado de manera que no constriñera a los individuos; se asignaba a la iniciativa individual un gran valor en tanto motor de transformación de la sociedad. En una vía distinta, se pueden identificar un acento en el individuo en las posturas de movimientos anarquistas en los que se afirma la diferencia, la especificidad de cada quien, la libertad total (ver, por ejemplo, para el caso de Chile Grez Toso, 2007; agradezco a Minerva Rojas por la referencia).

⁷⁵ En término de Elias, los seres humanos han estado más ligados a unidades sociales preestatales (1987: 208) o a unidades creadas por el Estado más interesadas por reforzar el nosotros por encima del yo.

En el seno de los procesos de transición, estos contenidos propios de la individualización juegan un papel central para entender la transformación global de las sociedades y, en particular, para entender también las lógicas y acentos del proceso de ciudadanía, los cuales se encuentran en marcha en países como Colombia y México. Que la ciudadanía se esté desarrollando de la mano con la individualización, implica o significa, por lo menos, las siguientes cosas: una mayor valoración (positiva) social de la condición individual, de manera que se reconoce el valor de cada persona en sí misma, en cuanto tal, con sus preferencias, gustos, y personalidad; y también que en términos jurídicos, se busca garantizar que cada persona, considerada individualmente, goce efectivamente de sus derechos y pueda reclamarlos, y que no esté sometida o limitada por ningún régimen colectivo o de otro tipo que se lo impida o dificulte. En términos jurídicos también implica que se generen mecanismos legales de protección y regulación de conductas y relaciones interpersonales inscritas en la vida privada y doméstica (la relación entre padres e hijos o la situación de las trabajadoras domésticas). Finalmente, en términos del orden político, y también social, el afianzamiento del discurso de los derechos humanos, es tanto un indicador de ambos procesos, como una de las vías por medio de las cuales se desarrollan.

Desde las tendencias descritas respecto de las transiciones democráticas y el desarrollo de los procesos de ciudadanía e individualización, en el apartado siguiente plantearé una lectura de los dos casos de estudio, Colombia y México. Desde esta perspectiva, es posible entender las dinámicas de transformación en ambos países, así como su carácter y especificidad, más allá de verificar que efectivamente hay diferencias en el desarrollo de las reformas, en términos temporales e institucionales. Las diferencias de ritmo, de intensidad, de contenido de las reformas son, desde este punto de vista, resultado de las diferencias más amplias de la manera como se han desarrollado en los dos países los procesos de configuración social en general, marcados por los legados históricos caracterizados en el capítulo anterior.

1. Caracterización de las transiciones en Colombia y México.

En este apartado me adentro en lo que sería el tiempo de las transiciones, mismo en el que adquieren fuerza y se delinear en vías específicas los procesos de ciudadanización y de individualización. Al examinar los periodos de transición democrática en Colombia y México, se evidencian contrastes no sólo en la manera en que efectivamente se desarrollaron, sino en la manera como han sido leídos. Con respecto a su lectura, en México la noción de “transición democrática” se convirtió en toda una retórica⁷⁶ muy socorrida en diversos ámbitos sociales, en la arena política y académica. La cantidad de publicaciones en torno a la transición democrática en México es vastísima, y son múltiples los abordajes, incluyendo tanto textos testimoniales en torno a ella (de qué manera la han vivido y la entienden sus protagonistas –políticos, académicos, «ciudadanos»), como estudios e investigaciones que desde diversos ángulos exploran su configuración y desarrollo.

En el caso de Colombia, la noción de transición democrática ha hecho menos carrera y son escasos los volúmenes que explícitamente refieran a ella y sólo algunos artículos la usan para nombrar la transformación del régimen político colombiano cuyo epicentro fue la Constitución de 1991⁷⁷. Varias razones explican esta situación; la primera

⁷⁶ Con *retórica de la transición democrática* me refiero a todo el andamiaje discursivo en torno a la transición que va más allá de una descripción y abarca un campo de connotación bastante amplio que incluye desde las disputas acerca de si hubo o no transición en México, pasando por todas las posturas en torno al periodo que abarca, las inflexiones más importantes que ha tenido, hasta todas las expectativas, frustradas en muchos casos, acerca de sus beneficios para el país. En este sentido, la transición democrática se ha convertido en un discurso con diversos grados de efectividad que ha permitido movilizar, concitar voluntades, visibilizar y canalizar intereses de variada índole. Si bien no pierde su carácter descriptivo de un periodo (bastante amplio, a veces difícil de asir), la transición democrática se presenta también como un referente discursivo de gran importancia, que desde varias décadas y aún hoy juega un papel central en los esquemas interpretativos de quienes participan de la vida política, como de quienes desde la academia buscan comprender las dinámicas actuales de la sociedad mexicana.

⁷⁷ Algunos autores han planteado que la transición colombiana habría sido anterior a 1991, a finales de los años 50 con el Frente Nacional, periodo con el que se restauró el gobierno civil bipartidista, como se mostró en el capítulo anterior. Se habla de transición porque se pasó de un gobierno militar a uno civil, aunque éste no pueda catalogarse como plenamente democrático, pues se limitó la competencia y la impredecibilidad del resultado, rasgos propios de elecciones libres. Un autor que recientemente insistió en esta tesis es Samuel Valenzuela (2012), quien no parece atribuir ninguna diferencia al momento histórico en el que se realicen las transiciones, por lo que considera viable comparar las transiciones de los años 50 con

es que el trabajo fundacional en torno a las transiciones se publicó en 1986, que en su título ya prefiguraba la selección de los casos a analizar: *Transiciones desde un gobierno autoritario*; México fue incluido en este volumen como caso de estudio porque el régimen había sido caracterizado desde la década de 1970 como autoritario, así que cumplía con dicho parámetro. El caso de Colombia es situado como un proceso temprano de transición desde un gobierno autoritario, el de Rojas Pinilla y la Junta Militar, a uno civil con el acuerdo del Frente Nacional en 1957; este proceso (junto con el caso venezolano) se describe como una transición pactada. Para la década de 1980 estos autores (O'Donnell y Schmitter, 1986) no catalogan como autoritario al régimen colombiano, por lo que no había que esperar que allí se diera una transición (con los tres momentos considerados de liberalización, democratización y consolidación); a las democracias colombiana y venezolana las declaran como sobrevivientes en medio de la ola de autoritarismos de la región y las catalogan como restrictivas (*Ibid.*, 31). La literatura posterior que fue dejando de lado la cautela de O'Donnell, Schmitter y Whitehead y empieza a referirse a las transiciones a la democracia en la región, incluye ocasionalmente a Colombia y siempre a México, dentro del grupo de regímenes autoritarios y algunos incluso han planteado una similitud en el tipo de transición que se lleva a cabo en los dos países (Garretón, 1997).

Respecto al caso colombiano, Gaitán (1993: 56) refiere que podría describirse como el de una transición que se produce desde «regímenes con democracias electorales estables, pero que se caracterizan por su naturaleza excluyente y autoritaria». 1991 puede ser

las que se dieron décadas más tarde. Creo que hay una diferencia significativa entre estos tempranos procesos de transición y los que se dieron desde finales de los 70 y los 80, que tiene que ver con los “contenidos” de las transiciones en América Latina, de mayor envergadura, inmersos en una dinámica global más exigente después de los periodos de dictadura, y de la fuerza adquirida por el nuevo constitucionalismo y la perspectiva de derechos; así, el acuerdo del Frente Nacional, con todo y lo restrictivo fue leído en muchos casos como democrático a la luz del deterioro de la situación política en muchos de los países latinoamericanos; en un contexto más exigente, como el posterior, hubiera sido visto con más cautela. Tanto el Frente Nacional en Colombia como el Pacto de Punto Fijo en Venezuela, los dos casos paradigmáticos de democracia pactada a mediados del siglo XX, en medio de la Guerra Fría, excluyeron a los partidos comunistas y en general a la izquierda; esta exclusión no debe atribuirse exclusivamente a los protagonistas de estos acuerdos, pues «es importante recordar las influencias antidemocráticas que emanaban simultáneamente de factores internacionales tales como la polarización ideológica acarreada por la Guerra Fría y el apoyo de los Estados Unidos a la institución militar» (Bejarano, 2011: 148)

comprendido como el punto central de un proceso de transición en el que se procuró despojar al sistema político de los componentes legales para la vigencia de los rasgos autoritarios descritos en el capítulo anterior (particularmente el estado de sitio, artículo 121 de la Constitución, otros artículos que daban pie a detenciones arbitrarias⁷⁸), ampliar los cargos elegidos por votación popular, crear las condiciones para la existencia de un sistema de partidos que deshiciera el histórico bipartidismo y consagrar una amplia carta de derechos.

En el caso de México, el trabajo pionero acerca de las transiciones (O'Donnell y Schmitter) incluye un capítulo sobre el país donde habla de los primeros estímulos para un proceso de liberalización que se habría iniciado por las dinámicas de descontento y crítica de sectores de la clase media por la represión de la movilización estudiantil de 1968, que también llevó a la radicalización de sectores de oposición de izquierda que optaron por la vía armada. La respuesta del gobierno de Echeverría fue el despliegue de una dura represión, por un lado, y por otro hacer una reforma política que permitiera una mayor participación de otras fuerzas políticas partidistas, reduciendo el número de votos requerido para mantener el registro, ampliando el número de diputados de partido, sin lograr «transformar a los partidos políticos minoritarios existentes en una oposición política creíble» (Middlebrook, 1986: 197). Será en el sexenio siguiente, después de que se tuviera más control sobre las guerrillas, hubiera quedado atrás el 68, llegara un presidente no vinculado con estos hechos y elegido al nuevo presidente priísta en unas votaciones en las que fue el único candidato, cuando se plantee una reforma política de mayor envergadura, con la que realmente iniciaría en forma el proceso de liberalización, que en ese momento, primera mitad de la década de 1980, no se sabía si iba a terminar en uno de democratización. Décadas después es posible afirmar que efectivamente, la reforma de 1977 fue el punto de arranque del proceso de transición democrática en México, que se aceleró a finales de los 80, específicamente en 1988 (Acosta, 2000; Camou, 2000; Labastida

⁷⁸ Se trata de los artículos 23 y 28 de la Constitución de 1886; el primero permitía que cualquier autoridad pudiera proferir órdenes de detención y allanamiento y el segundo establecía que cuando se temiera la perturbación del orden público se podía detener a las personas sospechosas con órdenes del ejecutivo, previo dictamen de los ministros (Bacca, 2010).

y Leyva, 2004), cuando se producen reformas políticas a raíz de las convulsionadas elecciones de ese año y el PRI empieza a perder posiciones de gobierno en los estados del país (el primero en Baja California, en 1989, a favor del PAN); el proceso terminaría en 1996-7 con la presencia de un Instituto Federal Electoral (IFE) consolidado, capaz de dirigir unas elecciones confiables, las de 1997, año en que el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y se elige al primer jefe de gobierno del Distrito Federal, el candidato del partido de izquierda, el PRD. Por su parte, un actor y analista de la transición, José Woldenberg (2012) afirma sin vacilación que la transición mexicana empezó en 1977 y se extendió hasta 1996-7.

Lo que queda claro de estos debates en torno al inicio y final del proceso es que se trató de una transición bastante prolongada en el tiempo, con diversos momentos clave, y sin un momento fundacional de una densidad simbólica que lo distinga frente a los otros, tal como una nueva Constitución política; éste es un aspecto que Woldenberg (2012: 14-15) sitúa como una ventaja, y era que ya existía un marco constitucional que definía el sistema político mexicano como democrático, representativo y federal, por lo que a diferencia de otras transiciones que implicaban una vuelta al pasado (como las de los países del Cono Sur), el país tenía que empezar de cero no en términos de normas (al marco constitucional sólo le faltaba agregarle el sistema plural de partidos y las condiciones para elecciones confiables), sino en términos de la experiencia de la democracia. En otras palabras, se tenía una Constitución que no había operado y que requería poco para completarse; durante su vigencia se configuró un orden autoritario, no porque la Constitución fuera autoritaria, sino porque fue hecha a un lado. Plantear que sólo faltaba agregar un sistema plural de partidos es un modo de caracterizar la transición que podría considerarse como “mínimo”, aunque el analista insista en la densidad simbólica de lo electoral y en todos los sentidos que vehicula. El siguiente párrafo resume algunas de las tensiones interpretativas en torno al desarrollo de la transición:

La transición mexicana careció de grandes momentos fundadores: no hubo elecciones fundadoras, ni alternancia en el gobierno, ni pacto de transición, ni asamblea constituyente. O quizá haya sido al revés, la transición mexicana tuvo un exceso de momentos fundadores: no un pacto, sino muchos; no unas elecciones decisivas, sino varias contiendas

electorales sumamente dramáticas; no una obra maestra institucional, sino seis reformas electorales (desde 1977); no un escenario central de la democratización, sino numerosos sitios descentralizados; no una nueva Constitución por diseño, sino una nueva realidad constitucional a través de transformaciones acumulativas de la realidad política (Schedler, 2000: 28).

En el caso de Colombia, si bien existía un cierre del espacio político, reservado en mayor medida a las dos fuerzas partidistas decimonónicas (liberales y conservadores) y esto era identificado como un problema central, era el conjunto de la institucionalidad existente, sus bases, lo que estaba siendo cuestionado ante el tamaño de la crisis por la que atravesaba el país. En todo caso, antes de la Constitución de 1991 que implicó un rediseño del régimen político, se puede identificar un momento previo de ruptura, la reforma constitucional de 1986 que estableció la elección popular de alcaldes, mismos que antes eran designados por el presidente, y las elecciones de 1988, en las que por primera vez se llevó a cabo una elección de este tipo y fue claro que era posible romper con el bipartidismo, si bien, a cambio de un alto costo. En dichas elecciones, la Unión Patriótica, partido político creado en 1985, en el marco de las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el grupo guerrillero más antiguo y fuerte en el país), obtuvo un número significativo de alcaldías en zonas en las que la presencia de dicha guerrilla históricamente había sido fuerte y había contado con algún respaldo de la población. Para entonces ya se encontraban en plena configuración los grupos paramilitares y en las regiones, algunos de los tradicionales caciques políticos (tanto liberales como conservadores) se aliaron con ellos para arrebatar violentamente lo que la Unión Patriótica había conseguido a través de las urnas⁷⁹.

⁷⁹ La Unión Patriótica estuvo conformada por miembros activos de la guerrilla y por militantes de la izquierda, que apostaron por el tránsito de la vía armada a la vía política. A medida que el proceso de paz entró en crisis, los guerrilleros se retiraron de la escena pública y los militantes de la UP fueron definidos como objetivo militar por el paramilitarismo y las fuerzas que desde el establecimiento les apoyaban. En un proceso sobre el que política y académicamente todavía hay mucho por analizar, a partir de la evidencia del poder en el ámbito local de la Unión Patriótica inició lo que hoy se conoce como el “genocidio de la UP”, así reconocido por la Corte Interamericana, por ejemplo, la cual ha producido fallos ya considerados históricos y que obligan al gobierno colombiano a reconocer públicamente su responsabilidad en la materia y a reparar económicamente a las víctimas. Un estudio reciente que muestra diversas caras del proceso es el de Steven Dudley (2008).

Si bien la elección popular de alcaldes introducida en 1986 es vista como un momento de apertura democrática del régimen bipartidista y centralizado, el momento fundante por excelencia de la transición en el país, fue la promulgación de la Constitución de 1991, que llenó todo el espacio discursivo, aglutinó las expectativas de cambio y los cuestionamientos acerca de la posibilidad efectiva de su concreción. Hubo y hay, por supuesto, algunos elementos que sobresalieron más que otros y que se convirtieron en los signos más notorios del cambio, que constituyen su cara más visible. Varios de ellos tienen que ver con el tema electoral, con la cualificación de la condición ciudadana en esta vía, mientras otros tienen que ver con la afirmación de una perspectiva de derechos que impregna todo el andamiaje constitucional y que están referidos a la consagración y garantía de derechos sociales.

En el capítulo 2 sobre la crisis de los autoritarismos se señaló que desde los años 60 empiezan a adquirir relevancia las expresiones de descontento de diversos sectores que cuestionan los rasgos más excluyentes de los regímenes existentes, pero que estos no convocan al conjunto de la sociedad y logran ser contenidos más o menos eficazmente. Será de manera clara en los 80 cuando el Estado mexicano se verá sistemáticamente rebasado por los déficit democráticos, las demandas por violaciones de derechos humanos, estrechamente relacionado con la pérdida de capacidad para el manejo más o menos autónomo de la economía, que le permitía amplios márgenes de acción y la liberación de recursos que garantizaran el respaldo al régimen. De hecho, los pasos que se van dando hacia la liberalización y la democratización, estaban estrechamente vinculados con los ritmos de las crisis económicas que empezó a vivir el país desde los años 70. Middlebrook (1986: 199) señala que «la reforma política constituyó una parte fundamental del plan de la administración López Portillo para encarar la crisis económica mexicana de 1976-1977»; más adelante, en la década de 1980, al final de su sexenio, la crisis económica se profundizaba, la inflación iba en aumento, y para un país cada vez más expuesto internacionalmente y enfrentado a la desconfianza inversionista, mostrar que el régimen político era estable y que el PRI seguía conservando el apoyo popular era importante. Gracias a las reformas previas que permitieron la participación de más partidos, y la

aguerrida campaña presidencial del PRI, en las elecciones de 1982 se contó con una alta participación (74.8%); igualmente, se usaron los recursos disponibles por el Partido y el gobierno para reducir «al mínimo el éxito electoral de la oposición» y «Cuatro días después de que la Comisión Federal anunciara la validación oficial provisional de la convincente victoria del PRI, la administración hizo conocer una sustancial reducción de subsidios gubernamentales a los productos básicos, y la espectacular devaluación del peso del 5 de agosto de 1982» Midlebrook (1986: 218).

La crisis mexicana entonces tenía un componente económico significativo, lo cual no quiere decir, como se ha mostrado por demás en este texto, que no tuviera un carácter político, pero un referente central de ella fue la pérdida de la capacidad de direccionar la economía por parte del régimen mexicano, lo que mostró también su agotamiento (Pozas, 2006). No obstante, lo que resulta claro es que la presión por cambios políticos asciende de la mano con estas nuevas realidades económicas a las que se ven enfrentados los sucesivos gobiernos.

Algo parecido no sucede en Colombia, como lo señala Guillén:

En Colombia, por el contrario [en comparación con México], las motivaciones principales han sido de tipo político. En este caso no incidió la crisis económica, sino la crisis política. El contenido de la Constitución de 1991 y la coyuntura en la que se produjo su sanción, expresan la gravedad del conflicto y, literalmente, la búsqueda de una refundación institucional (Guillén, 2000: 30)

La razón para que el factor económico tuviera un peso menos decisivo tiene que ver con que el país en los años 70 no incrementó el volumen de empréstitos al nivel que lo hicieron muchos de los países de la región (Thorp, 1997); por ello, el comportamiento de la economía en el caso colombiano no tuvo un papel tan protagónico pues mantuvo una estabilidad macroeconómica sin mayores altibajos, lo que se ha explicado a su vez en el hecho de que en el país no se consolidó a lo largo del siglo XX ningún proyecto populista (como se mostró en el capítulo anterior), aspecto reconocido desde los años 80 en una década en que el conjunto de la región, México incluido, el crecimiento económico se detuvo. Así, un conocido economista colombiano señala que:

La política macroeconómica ha sido aplicada con cautela, evitando cambios fuertes y experimentos drásticos como los hechos en los países del cono sur de América en el segundo lustro de los años setentas. La política macroeconómica nunca ha sido óptima desde el punto de vista de ninguna de las escuelas de pensamiento económico, pero ha evitado excesos y ha mantenido un alto grado de estabilidad, lo que ha resultado en un desempeño macroeconómico relativamente satisfactorio. Sin embargo, la experiencia colombiana indica que [...] la falta de atención a la distribución del ingreso y de la riqueza y a la participación política hace que la mejor política macroeconómica sea insuficiente en el largo plazo para producir estabilidad social (Thoumi, 1991: 128-129).

Justamente, esto explicará el acento que tendrá el proceso de transición colombiana, enfocado tanto en la ampliación y aseguramiento de los derechos políticos, como de los sociales, habida cuenta de que nunca se arriesgó la economía para distribuir beneficios sociales y, por esta vía, legitimar el régimen y controlar amplios sectores de la población. En últimas, en Colombia habría sido más difícil contener las demandas de transformación que remitían a la solución de rezagos y abandonos de diversa índole, mientras que en México, si bien hubo varios elementos detrás de las crisis, el énfasis de las reformas propias de la transición y de las lecturas de esas reformas, centradas en lo político electoral, podrían interpretarse como la evidencia del resquebrajamiento de la legitimidad del régimen, pero de una forma gradual y conservando cierta reserva de ella y entonces un mayor margen de maniobra. En otras palabras, en México la densidad simbólica del orden postrevolucionario pesaba lo suficiente socialmente como para que las demandas no fueran por una transformación global y se dieran de manera escalonada; igualmente, que dichas reformas se canalizaran hacia un ámbito específico, lo que también jugó a favor de un cambio más gradual.

2. Dinámicas de los procesos de transformación y de las demandas ciudadanas por más ciudadanía

Tanto la Constitución de 1991 como el proceso de transición democrática en México, han concitado voluntades de transformación, y han sido ocasión para la movilización de

diversos sectores que han vivido la euforia del cambio. Las movilizaciones aquí no han sido necesariamente de grandes masas de población, que atienden a un partido o a liderazgos de tipo tradicional; más bien se ha tratado cada vez más de grupos de ciudadanos desempeñando su papel, cuestionando efectivamente el orden establecido y pugnando por su transformación en un vía democrática; este tipo de movilizaciones, por su parte, se producen porque existen unas condiciones sociales que las hacen posible y que van desde cambios sociodemográficos⁸⁰, pasando por la configuración de sociedades cada vez más urbanas y con mejores niveles educativos.

Tanto en Colombia como en México, además, dichas movilizaciones estuvieron acompañadas por una participación creciente de sectores intelectuales y académicos que habían estado por fuera del ejercicio público y de la política o participando de manera marginal y que a través de las nuevas instituciones pudieron vincularse y desempeñar ellos mismos diversos papeles en los procesos de transformación.

Movilizaciones ciudadanas y proceso constitucional en Colombia

En 1991 cuando se realizaron las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y se redactó la nueva Carta, Colombia atravesaba por una agudización de múltiples formas de violencia⁸¹ que se venían acunando desde hacía varias décadas y que en la década de 1980 convergieron y pusieron en crisis la institucionalidad existente, misma que además era ampliamente cuestionada por algunos miembros de los partidos, sectores de la sociedad civil y movimientos guerrilleros. A las guerrillas surgidas en medio de los procesos de

⁸⁰ En Colombia podría señalarse como elemento importante, un mayor presencia de jóvenes a finales de la década de 1980 y comienzos de los 90, no socializados con tanta fuerza en la dicotomía liberal/conservadora y en la lógica de los pactos entre estos dos partidos al nivel de las élites para solucionar los problemas, por lo que demandan nuevas formas de participación y resolución de los problemas enfrentados por la sociedad. Esto como resultado del arreglo del Frente Nacional, por un lado, y de los cambios introducidos por los procesos de urbanización, con toda la transformación social y cultural que trae aparejada.

⁸¹ El número de homicidios por cada 100,000 habitantes pasó de 36 en 1980, a 73 en 1990 y a 82 en 1991, manteniéndose en esa cifra, la más alta de su historia, hasta 1993, año en el que empezó a disminuir paulatinamente (Valencia Gutiérrez, 1998: 23). Otros autores manejan cifras absolutas algo distintas, ubicando en 78 y 80 la tasa de muertes para 1991; independiente de estas variaciones, lo cierto es que en esos años el país registró las peores tasas de violencia de su historia reciente.

modernización del país en los años 60, algunas actualizando el legado de la violencia partidista de las décadas de 1940 y 1950, y otras de carácter más urbano, se sumaron a comienzos de la década de 1980 las organizaciones de traficantes y los ejércitos paramilitares, estrechamente vinculados entre sí, y, en la práctica difíciles de diferenciar, los cuales adquirieron fuerza y se desplegaron por buena parte del país. La escalada de violencias, producto del accionar de las organizaciones mencionadas y de los enfrentamientos entre ellas, hizo urgente repensar las instituciones y reformular la Constitución, como inicialmente se proyectó y promulgar una nueva, como al final sucedió⁸².

La fuerte movilización social durante la década de 1980 fue un antecedente claro del proceso constitucional que se llevaría a cabo en 1991, después de varios intentos fallidos durante el gobierno del liberal Virgilio Barco de tramitar una reforma constitucional, tratando de ensayar diversas vías y enfrentando siempre la oposición del Congreso y la Corte Suprema de Justicia⁸³. De la mano con el escalamiento de la violencia en el país, se registró un aumento significativo de las protestas⁸⁴ y movilizaciones sociales, muchas de las cuales demandaban, además de mejora de servicios sociales, la reforma constitucional como una vía para hacer efectivas las expectativas de una mayor presencia del Estado. Un estudio del proceso señala, por ejemplo, que

el Movimiento Colombia Unida hizo su más importante concentración nacional, con 67 movimientos de 18 departamentos, el 10 y 11 de diciembre de 1988. Allí, en su plataforma ya aparecieron formalmente como exigencias políticas la "democracia participativa" y una nueva Constitución Nacional apelando al constituyente Primario (Fals Borda, 1996: 85).

⁸² Lo que sigue con respecto al caso colombiano en este apartado se basa en un trabajo previo (Bacca, 2010), revisado y actualizado.

⁸³ Una de ellas fue el recurrir directamente a la consulta de la voluntad popular, que un analista del momento describió en los siguientes términos: «El recurso del gobierno al plebiscito o al referéndum con el fin de llevar a cabo una reforma constitucional, recurso hasta ahora frustrado, es obviamente un intento de eludir de un solo golpe al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia. Y de paso, una manera de proclamar ante el país su ineficacia. Denuncia tanto más notable cuanto que el partido de gobierno tiene la mayoría en el Congreso, lo cual significa que el Presidente no puede confiar en sus propios copartidarios» (Castro, 1988: 150).

⁸⁴ «La década pasada [1980] fue la de mayor florecimiento de los paros cívicos. Entre 1982 y mediados de 1989 se efectuaron 218 paros, es decir, un promedio de más de 30 por año» (Leal, 1991: 17).

Este movimiento luego se incorporaría a la llamada Asociación Democrática M-19, creada por la desmovilizada guerrilla del M-19, y uno de los actores centrales del proceso constituyente. En medio de expresiones de *violencia y democracia*, una díada que a muchos analistas les resulta uno de los rasgos más paradójicos de la situación colombiana, la cual plantea un contraste que estuvo presente a lo largo de la historia del país y aún hoy seguiría estando vigente⁸⁵, se promulgó la nueva Constitución.

Además de las movilizaciones a lo largo y ancho del país durante la década de 1980, en agosto de 1989 el asesinato, ordenado por Pablo Escobar, del líder liberal y candidato a la presidencia, Luis Carlos Galán Sarmiento, partidario del combate decidido a los traficantes y visto por amplios sectores como la esperanza de renovación política, fue el detonante de un movimiento estudiantil que terminaría impulsando la reforma constitucional. Una semana después de la muerte de Galán, los estudiantes de universidades públicas y privadas organizaron una marcha del silencio (entre 15,000 y 25,000 participantes) que terminó frente al Cementerio Central de Bogotá donde leyeron un comunicado en el que si bien afirmaban el respaldo a las instituciones democráticas, a la legalidad, pedían cambios a las instituciones que estaban impidiendo que se resolviera la crisis por la que atravesaba el país. Posteriormente lanzaron la proclama que identificaría al nuevo movimiento y que empezaba diciendo «Ciudadano colombiano: *Todavía podemos salvar a Colombia* propone al presidente que convoque un plebiscito para...». Las peticiones fueron 3, dos de ellas relacionadas con la reforma de la Constitución y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que se pronunciara sobre puntos básicos (reforma

⁸⁵ El destacado colombiano francés, Daniel Pécaut, refiriéndose a la persistencia de la violencia en Colombia, señala: «A pesar de su intensidad, la violencia no ha entrabado por completo todos los mecanismos económicos, y políticos. Más allá de esta simple observación, constituyen una manera de plantear el interrogante que intriga a todo observador de Colombia: ¿cómo comprender la combinación de procedimientos ampliamente democráticos, y de fenómenos de violencia a la vez explícitos y difusos?» (Pécaut, 1989: 42) La respuesta que dará a este interrogante será un elemento abordado en el capítulo anterior, la debilidad del Estado: «Acontece que el Estado colombiano, que no pudo consolidarse en el siglo XIX en la tormenta de las guerras civiles nacionales y locales, no se afirma tampoco verdaderamente a lo largo del período de 1930-1945 al contrario de lo que se produjo en la mayor parte de los países vecinos. Las razones son simples. Ni la simbología del intervencionismo económico, ni la simbología del intervencionismo social, que suelen servir de justificación para afirmar la influencia del Estado sobre la sociedad, tienen las condiciones requeridas para imponerse en Colombia» (Pécaut, 1989: 47).

del congreso, derechos humanos y garantías, regímenes de excepción, planificación de la economía, descentralización).

Por su parte, el presidente intentó tramitar una nueva reforma constitucional que recogía varios de los puntos que estaban siendo demandados en las movilizaciones, vía un plebiscito, pero en un ambiente político caldeado por la discusión acerca de la no extradición⁸⁶ y en un ambiente de mucha presión, el gobierno retiró su propuesta. En los primeros meses de 1990, los líderes del movimiento «Todavía» lanzaron la propuesta de que en las elecciones del 11 de marzo de 1990, en la que ya habría 6 papeletas para la elección de senadores, representantes, diputados, concejales, alcaldes y la de la consulta interna del Partido Liberal para elegir su candidato a la presidencia, hubiera una más en la que los electores dijeran sí o no una asamblea para cambiar la Constitución. La “Séptima papeleta” como se la empezó a llamar debía ser depositada en las urnas por quienes estuvieran a favor de iniciar una reforma constitucional; se trató de una consulta informal⁸⁷, sin un escrutinio legal pero que marcó el punto de partida del proceso. Se depositaron más de dos millones de “séptimas papeletas” en las urnas y el presidente en funciones, Virgilio Barco, asumió esos resultados como expresión de una voluntad popular que no podía ser desconocida.

Al amparo de la última declaratoria de estado de sitio hecha en 1984⁸⁸, el presidente Barco expidió el decreto 927 (mayo 3 de 1990) para formalizar la consulta; el decreto que abrió el camino a la Asamblea, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”, estableció en su primer artículo que:

Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, la organización electoral procederá a adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar

⁸⁶ La extradición empezó a vislumbrarse en los años 80 como una forma eficaz de enfrentar la amenaza que representaban los traficantes de drogas, quienes por su parte se expresaron en contra de la medida, hasta el punto de denominarse a sí mismos como “Los extraditables” y desafiar al Estado, amenazando con retaliaciones en caso de que la misma fuera aprobada.

⁸⁷ Hubo periódicos que imprimieron boletas en sus páginas en sus ediciones del día de la elección para que la gente las recortara e introdujera en las urnas y los estudiantes también repartieron las hechas por ellos, incluso a mano.

⁸⁸ La declaratoria se hizo luego del asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla y estaría vigente hasta 1991, cuando se promulgó la nueva Constitución.

los votos que se produzcan en la fecha de las elecciones presidenciales de 1990, en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional.

El segundo artículo definía el texto que debía incluir la tarjeta electoral:

Para fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la convocatoria de una asamblea constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la constitución política de Colombia?
SI / NO

De los 5,891,117⁸⁹ votos que hubo en las elecciones de mayo, 87% fueron a favor de la reforma constitucional. Por otra parte, fue elegido presidente el candidato liberal, César Gaviria⁹⁰, con 2,800,000 votos quien recién posesionado se reunió con los representantes de los agrupaciones políticas más importantes en ese momento para acordar las condiciones en las que debería conformarse la Asamblea Constituyente. Un nuevo decreto (No. 1926 de agosto 24 de 1990), también expedido al amparo del estado de sitio, recogió los resultados del acuerdo y estableció los principales lineamientos del proceso. Entre otras cosas, se estableció que la ANC estaría integrada por 70 miembros elegidos por circunscripción nacional⁹¹ y que los movimientos y fuerzas políticas y sociales debían configurar listas de manera que dependiendo de los votos que obtuviera cada lista, se establecería el número de integrantes de la misma que participaría en la Asamblea. También se estableció que “Dos puestos de la Asamblea serán reservados para los grupos

⁸⁹ La abstención en estas elecciones alcanzó el 56%; la baja participación, una constante en el país, se explicaría adicionalmente en estas elecciones en diversas razones, entre ellas que el candidato liberal no contaba con el apoyo de los tradicionales caciques regionales de su partido, y que los candidatos, incluido el ganador, Gaviria, no pudieron hacer campaña en plaza pública, dada la escalada de violencia y el asesinato de varios de los candidatos presidenciales durante el año anterior (Dávila, 1990: 121).

⁹⁰ César Gaviria fue designado como candidato del Partido Liberal después del asesinato de su máximo líder y candidato Luis Carlos Galán Sarmiento en 1989. Sucedió al también liberal Virgilio Barco, en cuyo gobierno había participado en diversos cargos, entre ellos el de Ministro de Gobierno, en calidad del cual presentó ante el Congreso un Proyecto de Reforma Constitucional que no fue aprobado.

⁹¹ Esta figura significa que la elección la hacen los habitantes habilitados en todo el país, independientemente de la región de la cual procedan los candidatos por los cuales están votando. Fue una figura que se usó para la elección de los delegatarios a la ANC y que estos introdujeron en la Constitución de 1991 para la elección de los Senadores de la República, buscando acabar con las formas clientelistas de ejercer la política asociadas a la circunscripción territorial (departamental) que hasta entonces habían tenido los Senadores y favorecer la participación de nuevas fuerzas políticas. La circunscripción territorial se mantuvo en el caso de los Representantes a la Cámara; es decir, los candidatos de cada departamento son votados únicamente por los ciudadanos domiciliados en él.

guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, y ya estén desmovilizados”. Este número, se señalaba, podía aumentar en caso de que se presentaran más desmovilizaciones.

En cuanto a los requisitos para ser miembro de la ANC, se debían reunir algunas de las siguientes tres grandes condiciones: i) Ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber ocupado alguno de los altos cargos del gobierno central y local (ministros, presidentes, magistrados, alcaldes, etc.); ii) Ser docente universitario o haber ejercido al menos cinco años una profesión con título universitario; iii) Ser indígena, estudiante universitario, excombatiente o dirigente de organizaciones sindicales y campesinas (a quienes tuvieran alguna de estas condiciones no se les exigían los requisitos sobre la formación profesional y trayectoria en cargos públicos). Como se ve, se establecen diversos filtros a la participación ciudadana, privilegiando a quienes ya han participado en política o poseen un título universitario, los letrados. No hay un “ciudadano del común” que pueda aspirar a participar en la redacción de la nueva Constitución. Quienes no ostentan un título universitario, deben estar en camino de obtenerlo o haber estado vinculados a organizaciones u ostentar la condición expresa y explícita de excluido, como es el caso de los indígenas. No todos se nombran, como es el caso de los afrocolombianos quienes históricamente excluidos, también lo serán de este proceso. Así, si bien se ampliaron como nunca antes los criterios de inclusión, no todos fueron incluidos y, enfrentados a las urnas, los sectores más organizados, más habituados al ejercicio político, frente a un tiempo muy corto para presentar las listas y hacer campaña (menos de 4 meses), tenían innegables ventajas⁹².

La participación en los comicios del 9 de diciembre, día en que se eligió a los miembros de la ANC, fue bastante baja, se contaron 3,800,000 votos en total, 26% del censo electoral, lo que proyectó sobre la ANC una sospecha de ilegitimidad que, entonces y posteriormente, sería esgrimida como argumento por sus detractores para cuestionarla. No debe perderse de vista, sin embargo, que en marzo y en mayo la gente se acercó a las

⁹² Cuando se ve la dinámica de otros procesos de cambio constitucional, se evidencia una dificultad generalizada en torno a la inclusión y a la representación. En el proceso constitucional de España, en 1978, por ejemplo, hubo quienes se quedaron por fuera como el Partido Nacional Vasco (PNV).

urnas para realizar elecciones ordinarias de Senado y Cámara, por un lado, y de presidente, por el otro, mientras que en esta ocasión se trataba de elegir solamente a los representantes a la Asamblea y muchos de los candidatos eran desconocidos en la arena pública⁹³.

La ANC finalmente quedó con una composición variopinta y los partidos Liberal y Conservador por primera vez en la historia del país no tenían el control de un cuerpo político, pero de todos modos jugaron un papel bastante decisivo en el desarrollo del proceso en tanto se habían movido en la arena política de mucho tiempo atrás y estaban plenamente familiarizados con espacios deliberativos. En este sentido, no se trataba de un diálogo entre pares, precisamente; el espacio de la Asamblea, más bien, se constituyó, de este modo, como un escenario en el que se hacía palpable de muchos modos la profunda segmentación y exclusión social de amplios sectores de la población, quienes por primera vez incluidos, se encargaron de poner en evidencia ese acendrado rasgo de la sociedad colombiana.

Cuadro 2. La composición general de la Asamblea

Partido / Movimiento	Número de delegatarios
Partido Liberal	25
Alianza Democrática M-19	19
Movimiento de Salvación Nacional ⁹⁴	11

⁹³ El proceso que inició con la “Séptima papeleta” y culminó con la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, es mucho más complejo que la síntesis que aquí presento. Para la realización de la consulta de mayo, el Presidente Barco, quien había tratado él mismo de impulsar una reforma constitucional sin éxito, debió superar varios escollos relacionados con la aprobación que debía hacer la Suprema Corte del Decreto 1038. Este proceso ha sido detallado en varios trabajos: Dugas (1993); Molina Giraldo (2000).

⁹⁴ El Movimiento de Salvación Nacional era una disidencia del Partido Conservador que tuvo una gran fuerza en la Asamblea, con Álvaro Gómez Hurtado a la cabeza, prominente político conservador, hijo del ex presidente Laureano Gómez, figura central del conservatismo en Colombia; Álvaro Gómez fue asesinado unos años después, en 1995, sin haber alcanzado nunca la presidencia del país, habiéndose postulado en repetidas ocasiones. La *AD M-19* y *Esperanza Paz y Libertad* surgieron a partir de la desmovilización de las guerrillas *Movimiento 19 de abril* y *Ejército Popular de Liberación*, respectivamente. El caso de la U.P. es distinto, pues se creó en el marco del proceso de paz con las FARC, y aún cuando el proceso se abortó, buscó consolidarse como fuerza política, lo que le fue cobrado bastante caro con la persecución y muerte de la mayoría de sus miembros por parte de grupos paramilitares, en muchos casos en alianza con el Ejército. Con excepción de los Partidos Liberal y Conservador, con posterioridad a la Asamblea, las otras organizaciones fueron perdiendo sus personerías jurídicas, y dejaron de existir formalmente, si bien muchos de sus miembros se han mantenido activos políticamente; una parte de la dirigencia del M19, por ejemplo, integra hoy el partido de izquierda Polo Democrático Alternativo (PDA) o su movimiento disidente.

Partido Conservador	5
Conservadores independientes	4
Unión Patriótica (UP)	2
Indígenas	2
Unión Cristiana	2
Esperanza Paz y Libertad (EPL)*	2
Movimiento Indigenista Quintín Lame**	1
Partido Revolucionario de los Trabajadores***	1
Total	74

* Empiezan a tener voz y voto a partir de marzo 7 cuando entregan sus armas.

** Movimiento armado. Empieza a tener asiento en la ANC desde marzo 7, pero no llega a tener voto.

*** Entrega sus armas a finales de enero de 1991, tienen voz pero no voto en la Asamblea.

Al menos nominalmente, los Partidos Liberal y Conservador, como puede verse en el cuadro, aparecen debilitados, sobre todo el segundo. Si bien el Partido Liberal fue el que más delegatarios tuvo, dejó de tener las mayorías que había venido registrando en la última década en el principal órgano de elección popular, el Congreso de la República. En cuanto al Partido Conservador, como lo diría Álvaro Gómez Hurtado, líder del Movimiento de Salvación Nacional y uno de los tres presidentes que tuvo la Asamblea: hubo “más conservadores y conservatismo que Partido Social Conservador” (*El Espectador*, febrero 27. P. 2-A); no sólo su movimiento era de cuño conservador sino que algunos miembros de la colectividad fueron incluidos dentro de otras listas, como el caso de Álvaro Leyva Durán que, habiendo sido elegido por la AD M-19, reivindicaba su filiación conservadora. Así las cosas, los partidos tradicionales obtuvieron más de 40 escaños en la Asamblea, jugando un papel decisivo no sólo en su convocatoria, sino en los debates en los que se delineó la nueva Constitución⁹⁵. También hay que decir que dentro de las listas liberales y conservadoras estuvieron incluidos no sólo políticos de oficio, militantes que habían podido participar de distintos modos en la dirección del Estado, sino algunas figuras nuevas como Fernando Carrillo, del Movimiento Estudiantil que promovió la séptima papeleta, quien figuró en las listas del Partido Liberal.

⁹⁵ No hay que perder de vista que la posibilidad del cambio está dada también por la vinculación de quienes han participado en la construcción de ese viejo orden que se quiere cambiar.

La AD M-19, la fuerza emergente más importante en esos años, invitó a participar en sus listas a personas de diversas tendencias, conformando el movimiento más variopinto de todos los que estuvieron en la ANC. Un analista político señaló al respecto que si bien en la ANC por primera vez estaba reunida una muestra de los intereses existentes en el país, de manera que se representaban «a los beneficiarios exclusivos del sistema político, a los que éste ha ignorado e, inclusive, a aquellos con los que se ha enfrentado por la vía de las armas», (Francisco Leal Buitrago “¿El poder para qué?” El Espectador, junio 2. P. 13-A); así mismo consideraba que movimientos como la AD M-19 eran una «alianza política hecha a la carrera». Efectivamente, por el M-19 fueron elegidos la escritora y poeta María Mercedes Carranza, el entrenador de fútbol Francisco Maturana, el líder sindical Abel Rodríguez y el sociólogo Orlando Fals Borda. Si bien la AD M-19, denominado en la prensa como la *minoría mayoritaria*, era ubicada dentro de la izquierda, sus posturas políticas tendieron a ser bastante moderadas. Las *minorías minoritarias*, por su parte, lograron elegir muy pocos miembros y tenían posturas ideológicas más homogéneas y radicales.

En cuanto a la presencia de los grupos étnicos⁹⁶, fueron elegidos por voto popular dos indígenas pertenecientes a comunidades distintas. Lorenzo Muelas, líder de una comunidad guambiana (departamento del Cauca) y Francisco Rojas Birry, de la comunidad Embera-Katío, ubicada en el noroccidente de Colombia (departamento del Chocó, 90% de cuya población es negra). En 1991, cuando la Asamblea ya estaba sesionando, se incorporó un miembro del movimiento indigenista Quintín Lame⁹⁷, cuya participación en la Asamblea fue poco notoria⁹⁸. Las comunidades afrocolombianas postularon listas para

⁹⁶ El Censo más reciente hecho en Colombia (2005) establece que el 3.43% de la población es Indígena (1,392,623 personas); el 10.62% Afrocolombiana (4,311,757 personas); el 0.01% pertenece al Pueblo Rom, gitano, nómada y urbano, reconocido como grupo étnico en 1999 (4,858 personas); y que el resto de la población (34,898,170), equivalente al 85.94%, no tiene pertenencia étnica.

⁹⁷ Este movimiento, surgido en los 80, reivindicaba a un líder indígena nacido en el departamento del Cauca a finales del siglo XIX, quien impulsó durante la primera mitad del siglo XX movilizaciones indígenas, logrando la restitución de algunas tierras para su comunidad, no sin sufrir la represión gubernamental.

⁹⁸ La participación de los indígenas en la elaboración de la nueva Constitución es significativo porque se produce en un momento en que a nivel internacional recién empezaba a plantearse con fuerza la exigibilidad del respeto de los derechos de estos grupos con la firma de “La Convención 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales”, ratificada por Colombia en 1991. Este momento de reconocimiento e

participar en la ANC pero no lograron la elección de ningún representante. Los indígenas, pero en particular la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)⁹⁹, a la que pertenecía Francisco Rojas Birry, en una declaración pública señalaron que, teniendo en cuenta las coincidencias que en materia de marginamiento y despojo existían entre indígenas y negros y raizales¹⁰⁰, y como una manera de mostrar su solidaridad, lucharían en la ANC por los derechos de todos ellos (ONIC, “Llegaron los indios... y los negros y los raizales”. *Revista Cien días*. Cinep. Abril 5 de 1991. P. 10-11).

El mismo decreto que estableció la manera como se elegiría a los miembros de la Asamblea, definió los temas básicos que se deberían tratar en las deliberaciones, pero luego la Corte Suprema estableció que no habría limitaciones ni el temario ni a las competencias de la Asamblea, con lo que esta quedó investida de amplias facultades. Lo cierto es que en torno a la Asamblea se venían generando cierto consenso respecto a las grandes temáticas que debía abordar; los temas que cobraron protagonismo en la campaña de los aspirantes a la ANC fueron «nueva carta de derechos, reforma de la justicia, reforma del Congreso y nuevos mecanismos de democracia participativa» (Santos Pérez, Antonia e Ibeas Miguel, Juan, 1995: 363). Los derechos hicieron parte de esos temas centrales junto con los aspectos más vinculados con la reforma política, lo que imponía cierto derrotero a las discusiones.

Hubo otros temas no previstos pero que, vinculados con la reivindicación de los derechos, la afirmación y el respeto de la diversidad, resultaron tener un protagonismo bastante grande en el desarrollo de las deliberaciones: la discusión en torno al preámbulo de la Constitución, el lugar de Dios en la nueva carta, la libertad de cultos, el divorcio, que

inclusión, por otro lado, es previo a la visibilidad de la cuestión indígena por cuenta del alzamiento Zapatista de 1994, y de fuerza que adquirirá durante el resto de esa década y la siguiente en América Latina, particularmente en aquellos países con una mayor población indígena. Hay que resaltar que los indígenas en Colombia, a pesar de su menor peso demográfico, han tenido históricamente una mayor capacidad organizativa, frente a la población negra, con más peso.

⁹⁹ Creada en 1982 con el propósito de separarse de los movimientos campesinos, con los que habían hecho causa común en la década anterior, pero cuya lucha exclusiva era por la tierra. Con la nueva organización buscaban introducir otras reivindicaciones relacionadas con el reconocimiento de sus lenguas, de sus culturas, de sus tradiciones, así como una educación bilingüe, bicultural y su autonomía jurídica (Oróstegui Durán, 2008: 166-167).

¹⁰⁰ Se refiere a la población negra de los Archipiélagos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

ocuparon una parte importante de la atención de la Asamblea. Las discusiones sobre estos temas fueron bastante álgidas y ocuparon la atención no sólo de los Constituyentes, sino de editorialistas y columnistas de los principales periódicos del país.

Al inicio de los debates de la ANC, cada colectividad llevaba su proyecto de Constitución y el gobierno también presentó el suyo, el cual le fue entregado a los delegatarios al comienzo de la Asamblea. Los puntos centrales de la propuesta del entonces presidente César Gaviria y que más fueron defendidos por sus representantes en las respectivas Comisiones fueron: hacer el tránsito hacia una democracia participativa; expedir una más amplia carta de derechos; fortalecer las instituciones; reconocer el pluralismo; reformar el Congreso y modificar el sistema de justicia; revisar la figura del estado de sitio, estableciendo diferentes grados del mismo y explicitando qué derechos podían ser restringidos y cuáles no; modernizar la administración pública; avanzar hacia la descentralización país y modernizar la economía.

Hay que mencionar que hubo otro escenario de participación más amplio para discutir la reforma a la Constitución: 1500 mesas de trabajo organizadas por universidades, alcaldías y otras entidades en todo el país y 10 mesas de codificación que debían sistematizar y sintetizar las propuestas hechas por las mesas de trabajo. Éstas estuvieron conformadas por personas que no tenían que acreditar credenciales para participar, mientras las mesas codificadoras, instaladas en Bogotá, estuvieron integradas por líderes sociales, académicos, políticos, artistas y periodistas. El único trabajo existente sobre el tema, señala que las mesas codificadoras presentaron una especie de recuento estadístico de los puntos a los que se referían las propuestas hechas en las mesas de trabajo, simplificándolas en exceso y opacando el trabajo realizado (Molina Giraldo, 2000). Nuevamente aquí la demanda por los derechos en general y por la ampliación de espacios de participación política fueron elementos centrales.

Como se puede observar a partir del recorrido realizado, el proceso de transición en Colombia se condensó en torno a un proceso constitucional y en torno a él se expresaron las expectativas de cambio no de la política electoral sino de los fundamentos del régimen político y del conjunto de la institucionalidad existente que además permitiera una

transformación amplia de la sociedad. Los derechos humanos y la reforma política, fueron demandas del mismo nivel, no hubo un mayor acento en una u otra, y eso se refleja en el resultado del proceso donde la ampliación de los derechos reconocidos en la Constitución es significativa al triplicarse respecto de lo contenido en la Constitución anterior, la de 1886. Pero más allá de eso, la creación de la Corte Constitucional¹⁰¹ fue la vía a través de la cual se aceleró la introducción en el ámbito jurídico y político nacional la lógica de derechos, la exigibilidad de los derechos sociales y culturales, así como su apropiación en diversos sectores sociales (Lemaitre, 2009).

Además de este gran cambio se pueden detallar algunos elementos más que resultan centrales en términos de los procesos de ciudadanización e individualización: se estableció la elección popular de gobernadores que, como se vio en el capítulo 1, eran nombrados por el presidente de la república, a la vez que se estableció la descentralización como un derrotero a seguir en la administración estatal; en la nueva carta de derechos, se incluyeron algunos derechos clásicos que no hicieron parte de la Constitución anterior de 1886 como el de la igualdad y el habeas corpus, así como otros propios del nuevo constitucionalismo como el derecho al libre desarrollo de la personalidad; se reconoce y protege la diversidad étnica y cultural; se establecieron mecanismos para la garantía de los derechos fundamentales, siendo uno de los más relevantes, la Acción de tutela (un mecanismo expedito al que una persona puede recurrir cuando se le viola un derecho, para lo cual no requiere un abogado y que debe ser resuelto en un plazo máximo de 10 días) y la creación de la Corte Constitucional, que al modo del sistema alemán, tiene como función central, hacer realidad el carácter garantista¹⁰² de la Constitución, y la Defensoría del Pueblo; se

¹⁰¹ Esta institución que desde su creación ha adquirido un gran prestigio dentro y fuera de Colombia y que es uno de los productos más sobresalientes de la Constitución de 1991, fue propuesta e impulsada por el presidente del momento (César Gaviria y sus asesores), insistiendo en que era necesario que hubiera una nueva Corte que desarrollara y velara por el cumplimiento de la Constitución que iba a ser promulgada; mientras se discutía en la Asamblea si se creaba o no, hubo sectores de la opinión pública y algunos de los organismo preexistentes (la Corte Suprema, y los Tribunales), que se manifestaron en contra de su creación, argumentando que se trataba de novelaría jurídica, y planteando que podría convertirse en un instrumento del ejecutivo (Bacca, 2010).

¹⁰² Gascón señala que «un Derecho garantista establece instrumentos para la defensa de los derechos de los individuos frente a su eventual agresión por parte de otros individuos y (sobre todo) por parte del poder estatal; lo que tiene lugar mediante el establecimiento de límites y vínculos al poder a fin de maximizar la

estableció que los tratados y convenios internacionales sobre DH ratificados por el Congreso prevalecerían en el orden interno, de manera que para la defensa de los derechos valían tanto ellos como la Constitución (lo que se entiende como el «bloque de constitucionalidad»); se acabó la figura del «estado de sitio» y se creó la de «estados de excepción» con controles más estrictos y la prohibición de suspender los derechos humanos durante ellos; se consagró el reconocimiento y la protección de la diversidad cultural del país, se retiró la afirmación acerca de que la religión católica era la de todos los colombianos y se estableció la libertad de cultos y la igualdad de todos los credos ante la ley; se crearon nuevas condiciones para asegurar una mayor competencia partidista y política, incluyendo las candidaturas independientes.

Movilizaciones ciudadanas a favor de la inclusión política y elecciones confiables en México

En el caso de México la incidencia y el carácter de las movilizaciones fue distinta, y las demandas fueron procesadas por el régimen por la vía de ir respondiendo a ellas gradualmente a través de sucesivas reformas. Tal vez los momentos más destacados sean las movilizaciones que llevaron a las reformas de 1977 (que, como se vio atrás, incluyen las de 1968), las movilizaciones y protestas que se generaron a partir de las cuestionadas elecciones de 1988 y la movilización del EZLN en 1994. Respecto al primer momento, Bizberg señala:

realización de esos derechos y de minimizar sus amenazas» (Gascón, 2001: 195). El garantismo jurídico ha sido un desarrollo reciente, a partir de la obra de Luigi Ferrajoli en los años 80, que tiene varios supuestos: «es propia del garantismo la concepción **artificial** del Estado y del Derecho, y **natural** de los individuos y sus derechos. Es decir, lo que es “natural”, en cuanto “previo” y “prioritario” son los individuos y sus derechos, necesidades e intereses; el Estado (y el Derecho) es sólo un artificio, una convención que sólo estará justificada o legitimada en la medida en que se oriente a proteger esos derechos y bienes individuales» (*Ibid.*, 198). El garantismo jurídico se enfoca hacia una democracia sustantiva, esto es la materialización del deber ser y ello implica, entre otras cosas, un replanteamiento profundo del sentido del derecho y de la función del Estado, que además conlleva cambios en el ejercicio de la justicia, en particular un mayor activismo jurídico, esto es que el juez esté empapado en esta nueva dogmática jurídica que sitúa en un lugar preponderante el respeto a los derechos y desde allí ejerza su función.

La reforma política de inicios del sexenio de López Portillo no se entiende si no se toma en consideración que era, por lo menos parcialmente, una respuesta al auge de los movimientos sociales del sexenio anterior, cuyo propósito era reencauzar a los grupos de la izquierda que no tenían representación política y que, después del 68, se habían ido por dos vías: la armada y la infiltración en las organizaciones populares. Es bien conocido que, en la década de los setenta, grupos comunistas, trotskistas, pero especialmente maoístas, se infiltraron en movimientos sindicales, campesinos y urbano-populares. Era necesario abrir la opción partidista para cerrar la vía a la guerrilla (que prácticamente estaba derrotada, tanto en el ámbito policíaco como militar) y a la influencia de la izquierda en las organizaciones populares; lo que se logró con la legalización del partido comunista, en diciembre de 1977 (Bizberg, 2010: 18).

1988 es un año de quiebre puesto que arrecian las protestas ante los resultados de las elecciones y las demandas por procesos electorales transparentes y confiables y surge el Partido de la Revolución Democrática, a partir de la disidencia de un grupo importante del PRI, siendo por excelencia, el partido de la transición, por el momento y las condiciones en que se crea. Las reacciones a las elecciones de 1988 detonarán la creación del IFE en 1990, que:

Nació como respuesta a la crisis de legitimidad política que había emergido del fraude en torno a las elecciones presidenciales de 1988 y de la masiva movilización social que siguió a estas elecciones demandando democratización. El régimen priista tenía que demostrar a la sociedad civil nacional e internacional que sus intenciones eran serias con respecto a la organización de elecciones limpias. Sin embargo, al mismo tiempo estaba interesado en mantener su poder sobre el proceso electoral. Como resultado, la reforma de 1990 no otorgó una autonomía significativa al IFE del PRI/gobierno. El secretario de Gobernación fue nombrado presidente del Instituto, y los miembros con voto incluían un número desproporcionado de consejeros cuyos nombramientos estaban controlados por el PRI y el gobierno (Ackerman, 2007: 49).

No obstante las limitaciones respecto a la autonomía, se seguían dando pasos en la vía de diseñar un andamiaje institucional electoral que mostrara ya no sólo a la sociedad nacional, sino también a la comunidad internacional con sus ojos cada vez más puestos sobre México, que existían reglas de juego político efectivas y confiables. Un nuevo impulso a este proceso será dado al iniciar 1994, año en que finalizaba el sexenio iniciado en 1988, por la aparición y movilización indígena a través del Ejército Zapatista de Liberación Nacional que caracteriza Bizberg como «un movimiento de reacción al bloqueo institucional y al fracaso de las organizaciones sociales y económicas alternativas surgidas

ante la decadencia de las organizaciones oficialistas y la imposibilidad de crear canales alternativos de participación» (Bizberg, 2010: 23).

Si bien la primera reacción del gobierno de Salinas fue descalificar el movimiento armado y buscar derrotarlo por la vía militar, negando su carácter de movimiento indígena, ante la presión dentro y fuera de México por una solución pacífica, suspende la respuesta militar y opta por una nueva reforma política:

El 27 de enero las autoridades electorales y los representantes de ocho de los nueve partidos políticos nacionales (excepto el Partido Popular Socialista) suscribieron el Acuerdo y Compromisos Básicos por la Paz, la Democracia y la Justicia, en el cual asumían la responsabilidad de crear las condiciones de estabilidad política y respeto a los derechos de todos los ciudadanos mexicanos para la observación de las elecciones, a fin de garantizar que estas fueran limpias, imparciales y creíbles y que contribuyeran al avance de la democracia en el país (Pozas, 1997: 30-31).

La rapidez con la que se movilizó el gobierno y convocó a los partidos existentes para la nueva reforma, dando «un salto increíble hacia la democracia electoral» se explica en el afán de crear condiciones para los partidos de oposición pero, en particular el PRD, el más cercano al EZLN en términos de orientación política y el tipo demandas, se mantuvieran en el juego político, respaldaran las reformas¹⁰³, en el entendido que era preferible negociar con una izquierda que apostaba por las vías institucionales que con una que había optado por la vía armada (Schedler, 2001; Ackerman, 20007).

Los principales elementos de la reforma de 1994 fueron la ciudadanización de los integrantes del Consejo General¹⁰⁴, propuestos por los tres partidos más fuertes (PRI, PAN y PRD), la aceptación y formalización de la participación de observadores electorales nacionales y de «visitantes extranjeros»¹⁰⁵, y la creación de la Fiscalía Especial para los

¹⁰³ El PRD no respaldó las reformas de 1991 y 1993, las cuales tuvieron solamente el apoyo del PRI y el PAN (Aziz Nassif, 2003: 397).

¹⁰⁴ Sobre este que será uno de los cambios más decisivos de dicha reforma, Aguayo señala que «puede decirse que, en buena medida debido al EZLN, el Instituto Federal Electoral tiene su primer Consejo General integrado por ciudadanos independientes» (Aguayo, 2010: 127).

¹⁰⁵ La figura de los observadores internacionales es más bien reciente, no obstante que se desprenda de una de las lecciones extraídas después de la Segunda Guerra Mundial, misma que se reafirmó con las dictaduras tanto en Europa como en América Latina, como se ha señalado antes: que los Estados nacionales no necesariamente garantizan las libertades políticas y propenden por el bienestar de sus ciudadanos y que se requieren instancias externas de verificación e, incluso, de sanción. Lo cierto es que hasta la década de 1980

Delitos Electorales (FEPADE)¹⁰⁶. Por otra parte, el IFE seguía teniendo a la cabeza al Secretario de Gobernación, lo que limitaba su autonomía, pero al introducir los nuevos consejeros ciudadanos, se rompía con el unanimismo previo, se garantizaba un mayor control, tendiente a la construcción de elecciones más confiables. En palabras de uno de los estudiosos del IFE:

los consejeros electorales, cuyo nombramiento ya no dependió de la voluntad presidencial sino de la negociación interpartidaria, salieron de la sombra de un origen sospechoso. De hecho, las tradicionales relaciones de desconfianza comenzaron a invertirse. Por primera vez los dos partidos mayores de oposición tenían gente de su confianza entre los consejeros. En cambio, y también por vez primera, el partido en el poder empezó a desconfiar de algunos de ellos, pues sospechaba que albergaban convicciones opositoras (Schedler, 2001: 65).

la presencia de observadores internacionales de instancias como la ONU sólo se había dado en territorios no independientes y para 1988 su secretario general afirmaba que el envío de observadores electorales a los países miembros no hacía parte de las funciones de ese organismo. En América Latina hubo antecedentes de observación electoral por parte de ONG en Chile y en Nicaragua y será a partir de la década de 1990 que habrá un «boom de misiones de observación electoral en América Latina patrocinadas por la OEA y la ONU». «Entre 1962 y 1990 la OEA participó en más de veinte operaciones en la región. Sin embargo, se trataba de operaciones pequeñas y de limitada duración. Las elecciones en 1990 en Nicaragua constituyeron la primera experiencia de la Organización en una observación electoral de grandes dimensiones y de duración prolongada» (Boneo, Carrillo, Valverde, 2006: 44). La fuerte vigencia del principio de no intervención en la región será una de los elementos que dificultará que se normalice la presencia de los observadores internacionales. «No es casualidad que México, uno de los países latinoamericanos que siempre ha defendido con mucho vigor los principios de la autodeterminación de los pueblos y de la no intervención en los asuntos internos, ni siquiera en la coyuntura política difícil y complicada de 1994 aceptara observadores internacionales para las elecciones generales de agosto. Por razones de política doméstica y de política exterior no fue posible rechazar categóricamente la entrada de observadores internacionales como en el pasado, pero a pesar de la importancia de una convalidación del resultado electoral por la comunidad internacional no hubo una misión internacional de observación electoral y los observadores extranjeros firmaron como “visitantes extranjeros invitados”» (Nolte, 1998: s.p.). En Colombia, donde la injerencia internacional ha vencido más fácilmente las resistencias entre otras razones por el persistente conflicto armado y la aguda situación de violencia que marcó la segunda mitad del siglo XX, y la ausencia de un discurso nacionalista fuerte, así como de una política exterior de no-intervención como la mexicana, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), creado en 1980, a través del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, creado en 1983, realiza observaciones electorales en el país desde 1986 (Cuellar y Thompson, 2008: 21).

¹⁰⁶ Además de la creación de esta fiscalía, «se tipificó una serie de delitos electorales que eran prácticas cotidianas de los gobiernos del PRI en sus diferentes niveles» (Aziz, 2003: 398). Otros aspectos importantes de la reforma fueron el establecimiento de condiciones más equitativas de la contienda (garantizando el mismo tiempo en medios de comunicación a todos los partidos, así como limitaciones a la promoción de los programas sociales del gobierno federal), y la introducción de mecanismos para garantizar la completa aleatoriedad de la elección de los funcionarios de casilla, esto es la doble insaculación.

Respecto a la participación de observadores nacionales, ésta se produce de la mano de un fuerte activismo de la sociedad civil, con un interés por participar de manera creciente por medio de vías distintas a las controladas por parte del Estado y sus pactos corporativos. Hubo una explosión sin precedentes de organizaciones¹⁰⁷, muchas de las cuales ejercerán las labores de observación en 1994, contribuyendo con el ambiente de entusiasmo e interés por los cambios cada vez más visibles de la institucionalidad política. Al respecto Pozas señala que:

Este clima de movilización tiene varias vertientes, que desembocan en la creación de más de 1325 organizaciones civiles de 11 tipos diferentes en el momento de la elección presidencial del 21 de agosto de 1994. Del conjunto de estas organizaciones, 234 se registraron como de "Derechos Humanos y Democracia". Esta cifra contrasta con los tres partidos importantes registrados para el proceso electoral de 1994. Pero, fundamentalmente, la presencia de las organizaciones civiles se vuelve el ámbito social de autoridad en la opinión política en un periodo de crisis cada vez más agudas de "moral pública" y credibilidad institucional (Pozas, 1997: 29).

La amplia movilización de las organizaciones sociales en torno a la posibilidad de observar las elecciones evidenciaba, junto con los cambios en el carácter y formas de nombramiento de los consejeros, que uno de los ejes del régimen, limitante de la ciudadanía en tanto implicaba el control del proceso electoral y de sus resultados, se

¹⁰⁷ Un trabajo que rastrea la figura de la «asociación civil» después de su inclusión en el Código Civil de 1928 señala que ésta fue «una innovadora síntesis, en la cual la voluntad de los participantes (mediante la asamblea de socios) es la instancia superior de decisión, sin intervención alguna de las autoridades políticas y judiciales más que para validar el desarrollo de actividades que no estuvieran expresamente prohibidas por la ley» (Pliego, 2003: 226). A lo largo del siglo la figura jurídica de «asociación civil» no se desarrolló al margen del pacto corporativo, pues se formaron asociaciones muy activas a favor del prisma, pero a diferencia de los sindicatos «era[n] resultado de la adscripción voluntaria de la asamblea de socios y, en consecuencia, un acto político libre y no predeterminado jurídicamente. Y si la figura de "asociación civil" permitía la construcción de relaciones corporativas de tipo voluntario, también podía esperarse lo contrario: que fuera utilizada como recurso jurídico para desarrollar actividades sociales y políticas independientes de tales estructuras corporativas. Precisamente, eso fue lo que sucedió; sobre todo a partir de de los años sesenta, cuando observamos la constitución de una serie de organizaciones que se registraron como asociaciones civiles para respaldar y legitimar sus actividades, las cuales buscaban contribuir al desarrollo de cambios sociales y políticos que cuestionaban las estructuras de control corporativo del Partido Revolucionario Institucional" (Pliego, 2003: 228). Justamente en 1965 surge una organización de clase media, la de los médicos, bajo la figura de asociación civil que confrontó las formas de representación existentes, es decir el corporativismo sindical (Pozas, 1993); en esto se diferencian de los movimientos anteriores, como los de los ferrocarrileros en la década anterior, porque plantean sus demandas apelando a valores más modernos.

resquebrajaba decididamente. No obstante, todavía el nuevo andamiaje electoral requería ser ajustado y si bien la reforma de 1994 fue clave al procurar que dejara de ser directa la influencia de los partidos en el instituto electoral, el tiempo que tuvieron los nuevos Consejeros ciudadanos para reorientar el proceso previo a las elecciones de ese año fue muy poco, como lo señala uno de sus protagonistas:

Habíamos comenzado nuestras tareas muy tarde en el proceso electoral; de hecho, iniciamos nuestras tareas en junio, cuando el proceso estaba ya prácticamente concluido. Tuvimos que tomar decisiones sobre las que procuramos informarnos lo más posible, pero teníamos unas carencias enormes sobre el padrón electoral, entre otras cosas (Granados Chapa, 2003: 127).

Se hacía necesario continuar afinando el diseño institucional del IFE y el presidente electo en 1994

se había comprometido con una reforma electoral “definitiva” que terminara el círculo perverso del corto plazo que sólo hacía ajustes para contener el avance de la oposición y no respondía a las necesidades del país de tener reglas que establecieran procesos electorales limpios, creíbles, equitativos y democráticos (Azis, 2003:403).

Así se dará lugar a una nueva reforma en 1996, negociada por cerca de dos años con todos los partidos presentes en el Congreso, que fue la que llevó a que el IFE terminara de consolidarse como un organismo realmente autónomo, y adquiriera el carácter y la fisonomía que a grandes rasgos ha conservado hasta la actualidad. Dicha reforma consistió en la designación de un presidente del Consejo General que ya no era el Secretario de Gobernación y de cambiar la designación de “consejero ciudadano” a “consejero electoral”; no se trató solamente de un cambio de denominación, pues mientras los primeros siguieron desempeñando sus respectivas ocupaciones y su dedicación al IFE era parcial, los nuevos consejeros sí se asumían como funcionarios del Instituto, y estarían debidamente remunerados.

Además de los temas referidos al IFE hubo otros centrales como la incorporación del Tribunal Electoral al poder judicial, el establecimiento del control constitucional en materia electoral y el financiamiento público de los partidos políticos, siendo este último

uno de los temas más problemáticos y en torno al cual se mantuvo la disputa y el desacuerdo en los años posteriores.

La reforma de 1996 terminó de estructurar de manera general el IFE como organismo autónomo, avanzó en la definición de condiciones de competencia más equitativas entre los partidos políticos, pero no resolvió todos los conflictos ni internos, derivados del proceso mismo del que surgió el IFE, a cuenta gotas, ni implicó la constitución de una vez y para siempre de una entidad vista por todos los contendientes como un árbitro neutral, una institución confiable, cuyas decisiones son incuestionables. De hecho, a finales de la década de 1990, hubo disputas fuertes entre el PRI y el Consejo General que fueron calmándose de cara a las elecciones del año 2000. Se hace evidente la afirmación de Schedler (1999: 87), quien señala que la desconfianza ha sido «el gran motor de las reformas electorales en México».

Tensiones de la transición mexicana: entre la demanda por derechos políticos y derechos humanos

En la década de 1990 hubo otros cambios institucionales y constitucionales en México que han sido marginalmente incluidos dentro de la retórica de la transición, en particular lo referido a la promoción y protección de los derechos humanos en su conjunto¹⁰⁸. Esto se ejemplifica con el proceso de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que no tuvo un proceso similar al del IFE. Hubo antecedentes de instituciones creadas para la defensa de los derechos humanos en algunos

¹⁰⁸ Esto no quiere decir que no haya trabajos y discusiones amplias en torno a la importancia de los procesos de institucionalización de los derechos humanos en el país pero sí que su reivindicación no se ubica en un lugar de centralidad en las discusiones acerca de la transición. En un libro que recoge testimonios de actores de la transición, alrededor de una docena, son muy pocas las referencias a los derechos humanos y la más extensa es la de Sergio Aguayo que sin aludir al andamiaje institucional, remite a los cambios en los derechos humanos en general, vinculando al final los avances en esta materia con los que se verifican en el ámbito político electoral: «Una de las grandes transformaciones que ha vivido México es la incorporación del tema de los derechos humanos a su cultura política; es una incorporación desigual, contradictoria, ambigua, insuficiente, pero que ha sido determinante para lo que hoy percibimos. Quienes empezamos con el tema de derechos humanos —a fines de los setenta, principios de los ochenta—, tuvimos como mayor impacto modificar la cultura política, sus referentes legitimadores, porque en el pasado el presidencialismo autoritario, violento, era considerado legítimo; *ahora, torturar dejó de ser aceptable; tener elecciones limpias y confiables se convirtió en exigencia*» (Aguayo, 2003: 19-20) (Cursivas añadidas).

estados durante la década de 1980 y en la UNAM, que implicaban que había cada vez un mayor interés por el tema, pero a nivel nacional, fue creada como la primera institución de ese carácter en 1990. No fue precedida por una amplia movilización de la sociedad, si bien existía un fuerte activismo de organizaciones defensoras de derechos humanos que habían venido creciendo durante la década de 1980; tanto así que cuando en 1990 se crea la CNDH por decreto presidencial y no como producto de deliberación y acuerdo entre las fuerzas políticas, y se la ubica como una dependencia dentro de la Secretaría de Gobernación, lo que hubo fueron expresiones de desconfianza y de cuestionamiento de las motivaciones que estarían detrás de la nueva institución (Ackerman, 2007). En general, hay un consenso acerca de que el interés central era mostrar que había voluntad del gobierno en promover el respeto a los derechos humanos de cara a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con EEUU y Canadá que fue firmado en 1992 y entró en vigor en 1994. Una semana antes de que se hiciera público el decreto de creación de la CNDH la abogada sinaloense y activista de DH Norma Corona fue asesinada y, ante los medios nacionales, pero, más preocupante para el gobierno, ante los internacionales (particularmente la prensa estadounidense), los organismos de seguridad del Estado fueron señalados como responsables de esos hechos. Igualmente, en junio de 1990 Americas Watch (hoy Human Rights Watch) presentó su primer informe sobre la situación de derechos humanos en México. Se trataba, entonces, de un ambiente de presión internacional bastante fuerte que estaría directamente vinculado con la creación de la institución.

Dentro de México también había pronunciamientos a favor de los derechos humanos y denuncias ante violaciones por parte de agentes del Estado y esas denuncias eran de vieja data. Una de las primeras organizaciones defensoras de DH fue el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), cuyo pronunciamiento y activismo a favor del respeto a los DH de miembros de la oposición y, particularmente, de los miembros de las guerrillas durante los años 70 no fueron muy estimadas ni por parte de esos grupos, ni por parte del gobierno, como lo ha señalado Aguayo, a partir de una revisión de archivos de la época:

Es inevitable concluir que al régimen le inquieta muy poco la defensa de los derechos humanos y el trabajo de esa modesta ONG. En todo caso, los partidos y la guerrilla tampoco conceden protagonismo a los organismos de derechos humanos. Los ven como gente bien intencionada a la que pueden recurrir para una colaboración tan limitada como sus recursos (Aguayo, 2010: 90).

Durante la década de los 80 y comienzos de los 90 se multiplicaron las organizaciones civiles defensoras de DH (Aguayo y Parra, 1997), así como sus vínculos con organizaciones internacionales, y la producción de informes sobre la situación de los DH en México que denunciaban la responsabilidad de diversos actores gubernamentales en su violación.

No obstante el activismo mencionado, es difícil afirmar que la innovación institucional introducida por Salinas (1988-1994), al crear la CNDH, haya correspondido a una presión interna del mismo modo que ocurrió en el caso del IFE. La presión de la gran cantidad de organizaciones defensoras de DH no puede verse como el elemento definitivo en este proceso. Más bien, se trataba de una puesta al día con un movimiento global a favor de los derechos humanos y la configuración de una institucionalidad orientada en ese sentido, y una expresión más de la inmersión de México en la globalidad. Todo esto puede explicar que la CNDH tardara prácticamente una década en configurarse como un organismo autónomo, proceso que al IFE le tomó la mitad del tiempo, y, más aún, que durante más de 20 años la Comisión se haya mantenido como el mayor avance institucional en la materia (hasta la reforma promulgada en 2011).

Respecto a los cruces o diferencias entre las dos instituciones y más que eso entre los dos contenidos que tienen adscritos, la garantía de elecciones libres y los derechos humanos, son varios los elementos que deben ser tenidos en cuenta. Para comenzar, que las dos instituciones, como se señaló páginas atrás, remiten a distintos tipos de derechos; la CNDH no tiene ninguna competencia en asuntos electorales pues para las quejas e impugnaciones en esta materia existen el IFE y, especialmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación creado, igualmente, en 1990. La CNDH tampoco tiene competencia en asuntos laborales y sí la tiene en todos los demás ámbitos en los que los

ciudadanos pueden tramitar quejas y la CNDH puede emitir diversos tipos de pronunciamientos.

Por otro lado, desde la década de 1980 iban en aumento las organizaciones de derechos humanos, las cuales, de acuerdo con Aguayo y Parra (1997) y más desarrollado en Estévez (2007), tenían un discurso más integral en torno a los derechos humanos, pero dicho carácter del discurso se habría ido perdiendo en la década de 1990. Al respecto, los primeros señalan: «En la década de los años ochenta los derechos humanos adquirieron una dimensión integral» (1997: 10), siendo un caso emblemático de dicha postura la del reconocido activista a favor de los DH, Miguel Concha. Posteriormente, Estévez ratifica dicha integralidad del discurso propia de las organizaciones de los 80, la cual se habría perdido durante los noventa y no se habría logrado recuperar hasta entonces (2007). La causa de la pérdida de la integralidad del discurso de los DH en el seno de las organizaciones tuvo que ver, siguiendo a Estévez, con la «subordinación del discurso de derechos humanos al de transición a la democracia», que habría llevado a que la atención se focalizara en los derechos políticos (2007: 21). Del mismo modo que la mayor parte de la atención de la sociedad estaba puesta en los temas electorales donde se evidenciaba con claridad el desgaste del régimen del partido hegemónico y se hacían cada vez más demandas en torno a la necesidad de elecciones confiables y condiciones de participación política equitativas para todas las fuerzas partidistas, la atención de las organizaciones de DH se habría ido centrando progresivamente en estos temas, asignando un lugar menos importante a los derechos sociales, económicos y culturales.

En los 90 lo que se tenía era una clara arena de disputas en torno a la modificación de la institucionalidad electoral, y las organizaciones de DH vieron allí la forma de participar efectivamente para impulsar el proceso de cambio en la materia, para trabajar por unas elecciones confiables. De hecho para las difíciles elecciones de 1994, se introdujo una innovación cuya importancia se ha refrendado hasta la actualidad, la presencia de observadores electorales, como lo señalé atrás. Se recordará que el mayor número de organizaciones que se registraron para ejercer esta función, lo hizo como asociaciones de DH, lo cual es un indicador muy claro de lo que aquí se ha venido hablando. Las

organizaciones de DH participaron activamente en la promoción y defensa de los derechos civiles y políticos, perdiendo la integralidad de su discurso. ¿Cómo entender esto? Estévez señala un elemento que estaría detrás de este proceso, a saber que el discurso de las «generaciones de derechos» empezó a tener influencia entre las organizaciones y en esa lógica había que primero ocuparse de defender los derechos civiles y políticos (primera y segunda generación), antes de emprender la defensa de los sociales y culturales (tercera generación). Durante los noventa, en un ambiente propicio para ello, con espacios abiertos desde arriba por la presión desde abajo (la observación electoral es un caso claro de ello), las organizaciones asumieron esta lógica y una vez se fueron garantizando los derechos civiles y políticos al terminar la década de 1990, vendría ahora sí la defensa de los derechos sociales y culturales (DESC). Sin embargo, esto no sucedió así. Señala Estévez que para cuando las organizaciones de DH quisieron abocarse a la defensa de los DESC,

no sabían cómo hacerlo pues carecían de experiencia y conocimiento en los campos de economía y política social para construir una agenda de DESC, y encontraron difícil establecer prioridades de la forma como estaban acostumbradas a hacerlo y que estaba definida por la transición a la democracia. La gama de objetos económicos y sociales era muy amplia y era difícil decir que era “urgente” de la misma forma que se podía decir que la prevención de la tortura lo era (2007: 28).

Al respecto de esta afirmación, creo que se pueden plantear otras hipótesis para explicar esta debilidad a la hora de exigir los derechos sociales. Para comenzar, que la dificultad para emprender la defensa de los derechos sociales estaba dada en primer lugar por la legitimidad histórica del régimen mexicano en relación con los derechos sociales, así fuera en una definición mínima relacionada con el mundo laboral y la seguridad social; el régimen mexicano fue transformándose para dar cabida a los reclamos político electorales y procesarlos, no tanto para otro tipo de derechos, lo que hacía que no hubiera condiciones de posibilidad que daría por ejemplo la vigencia del garantismo jurídico; en otras palabras la defensa de los DESC requiere de un cambio de paradigma institucional y constitucional que asuma que todos los derechos tienen la misma importancia y, por ende, exigibilidad, cambio que no se dio en México en la década de los noventa.

Si los derechos civiles y políticos se hicieron exigibles y fue posible que las organizaciones lucharan efectivamente por ellos fue porque de manera paralela fue cambiando la normatividad, se fue estableciendo un nuevo paradigma social y legal que reconocía la necesidad de garantizar esos derechos. Así, se fueron abriendo espacios para la participación de todas las fuerzas políticas, mismas que fueron activas en pugnar por una apertura todavía mayor, y esto fue una veta de oportunidad para las organizaciones de defensa y promoción de DH. Adicionalmente, era en esta materia donde el partido en el poder, amparado en la legitimidad de la Revolución de 1917, la primera revolución social del siglo XX, estaba dispuesto a admitir que había cosas que corregir, lo que por lo demás se ha hecho con creces sin que se haya llegado a un momento de consolidación plena en el que las elecciones dejen de ser un evento problemático, como se evidencia en el proceso electoral de 2012.

Si las organizaciones perdieron la integralidad del discurso y se fueron enfocando a los temas relacionados con la democracia y el ámbito electoral específicamente, fue porque en ese ámbito se concentró efectivamente la disputa y las posibilidades de acción y cambio. En el orden político y constitucional mexicano ha sido muy lenta la incorporación del nuevo lenguaje de los derechos y en la práctica el paradigma positivista sólo recientemente ha entrado a ser cuestionado, por lo que en el país los derechos se empezaron a demandar cada vez más sin que hubiera ocurrido un cambio de paradigma jurídico que redefiniera los términos de la reivindicación (Carbonell, 2001).

3. Diferentes acentos de los procesos de transición, diferencias en los procesos de ciudadanización e individualización

De los recuentos realizados acerca de cómo fueron los procesos, de la gran expectativa y euforia en torno a las reformas en los dos países, pueden señalarse varios elementos centrales para los propósitos de esta investigación. Para comenzar, ambos cambios, el uno constitucional y el otro institucional, estuvieron acompañados por movilizaciones que estaban pugnando porque se dieran. En ambos casos la preocupación por contener la

violencia estuvo presente, pero en el caso mexicano se trató de una amenaza rápidamente controlable, que no se prolongó más allá de la primera etapa del conflicto zapatista en 1994; los magnicidios (el asesinato del candidato del PRI y, por las condiciones todavía imperantes entonces, virtual presidente, Luis Donaldo Colosio y del Secretario General del CEN del mismo partido, José Francisco Ruiz Massieu), por su parte, no hicieron parte de una amenaza en general contra la clase política o una parte de ella, ni respondieron a una lógica de desestabilización sistemática de la institucionalidad en su conjunto, como ocurrió en el caso de Colombia, con la sucesión de magnicidios durante varios años (centralmente entre 1985 y 1990, fecha después de la cual se van haciendo más esporádicos) atribuibles al traficante Pablo Escobar, en connivencia con miembros de algunos sectores políticos y económicos del país.

Para continuar, en ambos países, frente a las crisis política y social (y económica en el caso de México), se optó por profundizar la democracia en la vía que parecía más pertinente, o más urgente, en cada caso. En el caso de Colombia, un vuelco completo a la institucionalidad existente con un énfasis claro en el reconocimiento amplio de los derechos humanos y la creación de mecanismos para su garantía, la ampliación de los espacios y mecanismos de participación política y un mayor control de los poderes públicos. En México, la atención y presión públicas parecieron centrarse en la mejora de las condiciones del proceso electoral en su conjunto, desde la definición de quiénes podían competir y en qué condiciones, hasta la manera como se estructuraba el organismo encargado de organizar las elecciones y definir al ganador de la contienda. Tal vez por esto, todas las interpretaciones acerca de la transición democrática se centran en el ámbito electoral, con diversas posturas acerca del significado y la importancia de estos procesos. Así, hay quienes plantean que la transición mexicana ha sido una transición votada, en la que:

No hubo un pacto fundacional que abriera la puerta a la democratización, ni un conflicto de origen que obligara a los actores políticos a celebrar acuerdos decisivos. Lo que hubo fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones, paso a paso, limitadas al terreno electoral. De aquí puede concluirse que la mexicana no fue una transición pactada sino, por así decir, una transición votada. Los cambios han ocurrido, desde el inicio, en el terreno electoral y en el sistema de partidos (Merino, 2003: 17).

Sobre este punto, hay divergencias entre los analistas de la transformación, muchos de los cuales, además fueron partícipes de dichos procesos, como el caso del mismo Merino, y también de Woldenberg, quien complejiza el significado de lo electoral y señala que:

La transición mexicana, fuertemente centrada en el tema electoral, fue en realidad mucho más que electoral. México descubriría que “lo electoral” era mucho más que una esfera apartada y circunscrita. Pues en realidad lo electoral afecta e impacta muchos otros ámbitos; al amparo de los procesos comiciales y merced a la existencia de partidos cada vez más poderosos, se fue modificando el paisaje político y cultural del país (Woldenberg, 2002: 26)

Entre las cosas que se dieron al «amparo de los comicios» está el que éstos se situaran como «momentos de expansión de las libertades públicas», fueran «una oportunidad [legal] de manifestación y crítica abierta», abrieran la puerta para la presencia de la oposición en la vida pública, se empezara a dar «una lenta reconversión de la idea de la revolución a la idea de la lucha legal y las reformas» (*ibíd.* 27).

Lo electoral si bien habría sido lo central de la transición tendría un impacto que iría más allá de los comicios y que implicaría un reconocimiento y aceptación de la oposición como legítima, de la diversidad social en el plano político y una afirmación de la ley como vía de transformación, cambio central habida cuenta del papel secundario que históricamente se le ha asignado a la ley en México¹⁰⁹. Además de lo electoral en general, un momento culmen del proceso fue el de la «ciudadanización» del IFE, sobre el cual también hay distintos puntos de vista:

Esta expresión, que, especialmente en ámbitos de opinión pública, ha sido una de las claves para comprender la reforma de 1996 y, por lo tanto, el funcionamiento que desde entonces tienen los órganos electorales, llegó a confundirse con el nombramiento específico de los consejeros electorales. Hubo incluso quienes afirmaron que la ciudadanización era la combinación de la autonomía del Instituto Federal Electoral y la designación de los integrantes del Consejo General del Instituto. Esto, sin embargo, es incorrecto.

¹⁰⁹ Al respecto Castañeda señala que «el uso de la ley en México es ex post al acto mismo, por lo tanto, no es constitutivo del momento de la interpretación o aplicación, sino simplemente de la legitimidad de la negociación» (1992: 73).

La *ciudadanización* a la que refieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera general en su artículo 41, y el Cofipe, de modo específico en su libro quinto, *consiste en la participación de los ciudadanos en todas y cada una de las partes sustantivas de la organización electoral. Se trata de la intervención de los ciudadanos de manera puntual en tareas que la ley electoral les entrega, conforme a principios y procedimientos determinados en la misma ley.*

La ciudadanización tiene una expresión concreta en las labores que realizan los consejeros locales y distritales, los capacitadores electorales y los integrantes de las mesas directivas de casilla [...] Los consejeros locales y distritales son más bien consejeros ciudadanos que no dejan de desarrollar sus tareas profesionales propias; es decir, no dejan de pertenecer a sus instituciones, a las empresas a las que sirven, a sus ámbitos de educación pública o privada. Sin embargo, deciden de manera voluntaria colaborar en la organización del proceso electoral, en sus diversas partes sustantivas, durante el periodo específico que cubre el mismo (Merino, 2003: 97) (Cursivas mías).

Si bien el autor pareciera explicar de manera detallada los sentidos de la ciudadanización en el seno del IFE deja de lado algunos aspectos que habría que poner de relieve para mayor precisión: ¿qué se entiende por ciudadano? O, mejor ¿a qué se opone la figura del ciudadano? Antes de haber ciudadanos en el IFE, ¿qué había? También eran ciudadanos, sólo que su participación en el Instituto estaba dada por su compromiso e identificación con el gobierno y con el partido en el gobierno¹¹⁰, y que estaban a la cabeza de una organización vertical organizada discrecionalmente, sin criterios de imparcialidad ni solidez técnica, lo que hacía difícil pensar que en su conjunto pudieran generar pautas confiables para el desarrollo del proceso electoral. A partir de 1994 se apuesta por «ciudadanos» que no tuvieran las lealtades de quienes les antecedieron y, que en todo caso, si tenían afinidades partidistas, todas no fueran por un único partido, de ahí que las nominaciones se hicieran ya no por el presidente sino por los tres partidos más fuertes entonces (y ahora). Hasta la reforma de 1994, quienes integraron la Comisión Federal Electoral, y luego el IFE, tenían una plena identificación partidista y un compromiso con el estado de cosas que quería modificarse. A partir de ese año, los nuevos consejeros, incluso

¹¹⁰ Poco se habla de quienes conformaba de los Consejeros Magistrados del IFE en su primera época, antes de la reforma de 1994; de acuerdo a lo estipulado legalmente, todos eran abogados, varios de ellos venían de largas trayectorias en la función pública en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y después de su paso por el IFE siguieron ejerciendo como magistrados en tribunales federales. Un par tenían una mayor vinculación con la academia y siguieron en ella después de su paso por el Instituto y un par de ellos han ejercido la función de notarios.

los propuestos por el PRI, serán ciudadanos, cuyas trayectorias profesionales no estaban determinadas de forma exclusiva por sus vínculos con el partido en el poder¹¹¹.

Por otro lado, la llamada «doble insaculación» para elegir a los funcionarios de casilla, implicaba también una apuesta porque fueran «ciudadanos» a secas quienes se encargaran de recibir y contar los votos. En este sentido, la «ciudadanización», tal como hizo carrera en 1994 y 1996 a propósito de las reformas políticas de esos años, aludía al involucramiento en la organización del proceso electoral a cargo del IFE de ciudadanos sin atributos, es decir, que no fueran funcionarios públicos de carrera, ni tuvieran una adhesión formal a ningún partido político (y, en particular, al partido de gobierno).

Pozas hace otro aporte central en torno al significado de la noción de «ciudadanización» que no estaría restringido a su sentido literal original, sino que también se relacionaría con un cambio más amplio de la política y de la sociedad en su conjunto, puesto que:

La ciudadanización en México es un fenómeno ligado a la consolidación del arraigo, en distintas capas de la sociedad, de los partidos fuertes de oposición (PAN y PRD) y de la consecuente pérdida de la capacidad de articulación de las organizaciones sociales a la red corporativa del PRI, en la que este partido sustentaba su capacidad de exclusión y de hegemonía en la gestión estatal de las demandas civiles y políticas de los grupos y categorías sociales.

El proceso de apertura, eje articulador de la globalidad (internacionalidad contemporánea), crea concomitantemente un fenómeno de ciudadanización ligado a la ruptura de las formas de organización corporativas, que durante mucho tiempo fueron el soporte funcional del Estado de bienestar mexicano (periodo del desarrollo estabilizador, que empieza a mostrar sus límites a mediados de los años setenta para culminar en la crisis de la cúpula gobernante en la dirección en 1982) (Pozas, 1997: 24-25).

Esta manera de comprender la ciudadanización como una transformación más amplia de la sociedad que implicó que empezaran a cobrar fuerza en la vida pública tanto los partidos de oposición como personas que no militaban en el PRI (es decir que

¹¹¹ Esta situación se mantendrá en 1996: «Los nuevos consejeros electorales no eran militantes de los partidos que los propusieron, ni habían ocupado posiciones en el interior de la dirigencia partidista, o como funcionarios de gobierno u ocupado cargos de elección popular. Sin embargo, cada uno estaba ligado claramente a un partido tanto ideológicamente como a través de sus relaciones personales». (Ackerman, 2007: 84)

estuvieran por fuera del unanimismo gobernante), se entiende más si se señala, como Pozas lo hace en su argumentación, que una de las cosas que hizo la reforma de 1996 fue prohibir la afiliación corporativa a los partidos políticos (Art. 22, numeral 2 y Art. 38, numeral 1, inciso (r) del COFIPE), lo que implica un cambio de gran envergadura, puesto que:

La articulación corporativa de adscripción masiva y no de afiliación individual y voluntaria era el eje del modelo de desarrollo con centralidad estatal y de fronteras cerradas. Tal sistema político está enfrentando un proceso de diferenciación estatal y nuevos pesos de los partidos de oposición en los estados de la República (Pozas, 1997: 25).

La ruptura de lo corporativo por las diferentes vías señaladas se dan a favor de una «ciudadanía individualizada» y ello constituiría entonces un rasgo central de la transición mexicana e implicaría una expresión clara del avance de los procesos de ciudadanización e individualización y de su entrecruzamiento en un ámbito específico de transformación.

En el caso colombiano, lo que se evidenciaría a partir del cambio constitucional, sería un proceso de ciudadanización con unos acentos distintos a los descritos para el caso mexicano. El sistema electoral colombiano se fue transformando a lo largo del siglo XX, introduciendo modificaciones técnicas y administrativas, y teniendo siempre la máxima instancia un carácter administrativo. Sobre todo a partir de la década de 1940, cuando se creó la Organización Electoral con el propósito expreso de «Evitar la influencia de los partidos políticos en la obtención de la cédula de ciudadanía, en la formación de los censos electorales, en las votaciones y en los escrutinios y garantizar la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella» (Registraduría Nacional del Estado Civil, s/f). Hubo todo un rediseño de la entidad después de la contratación de una misión técnica que identificó fallas y propuso soluciones en materia de emisión de cédulas y conformación del censo electoral. Los mecanismos de elección de los miembros de la máxima instancia electoral se modificaron en varias ocasiones, pero lo que resalta a lo largo del siglo XX es que la ingerencia del presidente fue bastante limitada, y quienes jugaban un papel activo en la elección eran las altas cortes (Manrique, 2005).

Más allá de las limitaciones del régimen político colombiano, la organización de las elecciones en general se ha realizado sin mayores problemas y los resultados tienden a ser aceptados por los perdedores; esto no quiere decir que efectivamente no haya existido el fraude o una amplia presunción del mismo, siendo tal vez la elección de 1970 la más cuestionada en este sentido¹¹², pero lo que no se ha generado, como en México, es una sospecha de su uso reiterado y sistemático a lo largo de su historia electoral, incluso de la más reciente (Middlebrook, 1996; Aguayo, 2010). El problema central en Colombia ha tenido que ver con que «en muchos lugares ha sido notoria la coacción, originada, hay que subrayarlo, en arreglos específicos de las sociedades locales más que en la manipulación sistemática por parte del Estado central» (Palacios, 2001: 177). Un problema que se ha agudizado con la diversidad de actores armados de las últimas décadas y que ha llevado ante la justicia a muchos congresistas por las alianzas con grupos paramilitares para asegurar su triunfo en las elecciones.

La ciudadanía en Colombia es, entonces, un fenómeno ligado a la consolidación de una serie de derechos y garantías, de todas las generaciones, que hasta entonces habían sido sistemáticamente negados al conjunto de la población. Entre esos derechos están los políticos, referidos tanto a la apertura de nuevas modalidades de participación política, la garantía del pluralismo de partidos, y por supuesto el respeto al voto. Con respecto a la participación política, se introdujeron las llamadas candidaturas independientes, de manera que cualquier ciudadano cumpliendo unos requisitos establecidos legalmente y posibles de ser cumplidos, puede aspirar a un cargo de elección popular sin tener que pertenecer a ningún partido. En virtud de esta modalidad (que en México entró en vigencia recientemente y ya se ha puesto en práctica en elecciones locales y en el 2018 en las elecciones federales) es importante señalar que en las últimas dos

¹¹² En ese año, todavía vigente el Frente Nacional, correspondía la elección de un presidente conservador. Uno de los candidatos era el exmilitar y expresidente del país, Gustavo Rojas Pinilla quien había creado un movimiento de talante conservador populista y había logrado concitar bastante apoyo entre ciertos sectores, sobre todo de los sectores urbano populares. Rojas se fue situando como un competidor de importancia para el candidato oficial del partido conservador y quien fue declarado ganador de la elección, Misael Pastrana Borrero, por un estrecho margen, que no sólo los anapistas atribuyeron a la existencia de un fraude. Este sería el origen de la guerrilla del M-19, cuyo nombre alude a la fecha de la elección, 19 de abril. Un estudio sistemático de las elecciones de 1970 es Ayala (2006).

décadas han surgido liderazgos que de otro modo hubiera sido difícil que afloraran y que, sobre todo, en las grandes ciudades han jugado un papel importante en procesos de transformación social¹¹³. Sin embargo, éste fue uno solo de los componentes de esa ciudadanización.

Uno de los derroteros centrales del cambio constitucional, expresado tanto por el presidente bajo cuyo gobierno se realizó (César Gaviria) como por muchos de los miembros de la ANC, fue que de lo que se trataba era de que el ciudadano tuviera armas distintas a la violencia para reclamar sus derechos, con capacidad para defenderse por la vía legal de las arbitrariedades y de las violaciones a sus derechos a las que a diario estaba expuesto. En este sentido, el espíritu garantista de la Constitución con una parte importante del andamiaje constitucional orientado hacia, y fundamentado en, el respeto a los derechos humanos y en la creación de mecanismos efectivos para su defensa, habría sido la respuesta en términos de afirmación de la condición ciudadana. Dicha afirmación también implicó una valoración de la condición individual en tanto se consagró la diversidad, el divorcio para los matrimonios católicos, la libertad de cultos, entre otras disposiciones. Pero además de una afirmación del valor del individuo, de la diferencia, de la autonomía individual, también hubo una afirmación de la acción individual, a la que se le dio un papel protagónico en el devenir general de la sociedad, con el establecimiento de mecanismos para que los individuos pudieran reclamar y agenciar cambios sociales en un ámbito y dimensión más allá de su afectación personal, como se verá en los capítulos siguientes.

Antes de ocuparse de las nuevas formas de interpelación de la autoridad y el orden establecido en los dos países, en el siguiente apartado, de manera breve se hará referencia a

¹¹³ Además de las candidaturas independientes, se establecieron condiciones para asegurar la participación de fuerzas minoritarias, y esto ha llevado a la extremada fragmentación partidista; un indicador claro de esto es que para 1991 alcanzaron representación en el Senado 23 partidos, número que aumentó a 49 en 1994, y a 62 entre 1998 y 2002 (Ungar y Arévalo, 2004: 54). Dicha fragmentación ha tratado de ser corregida aumentando el umbral electoral (porcentaje mínimo de votos del censo electoral que debe obtener el partido en una elección para conservar su registro); antes de las elecciones de 2014 había 10 partidos con representación en el Senado. Una dispersión como la que llegó a tener Colombia entre las décadas de 1990 y de la de 2000 no la ha experimentado México; hasta 2013 había 7 partidos registrados en el IFE y con participación en el Senado y la Cámara de Diputados.

los cambios en el acceso a los beneficios sociales que se dan en el marco de las reformas, que también marcan nuevas pautas en la manera como se define la ciudadanía, que pasa no solamente por modificaciones institucionales sino también materiales.

4. Continuidades y rupturas sociopolíticas de las décadas de 1980 y 1990.

La década de 1980 fue una década crítica en América Latina, y esto se evidencia entre otras cosas en la caracterización más común que se ha hecho de ella y cuya vigencia se mantiene hasta hoy en día, “La década perdida”. Y lo fue por la crisis económica por la que atravesaron la mayor parte de países de la región, después de la elevada tendencia al endeudamiento durante los años setenta y la incapacidad posterior para hacer frente a los compromisos adquiridos, con la consecuente disminución del gasto social. Colombia fue en buena medida una excepción en el concierto latinoamericano, al escapar a este «desenfreno»:

el equipo económico decidió en 1974 no incrementar el volumen de empréstitos, argumentando que tal actitud resultaría perjudicial para el ahorro interno. El equipo optó en cambio por una reforma tributaria y por una serie de medidas destinadas a estimular el ahorro interno (Thorp, 1997: 224).

Si bien esta postura se modificó al finalizar la década de 1970, la misma autora sostiene que durante los 80 los ajustes se hicieron en el país, con la acostumbrada combinación de conservadurismo y cautela que había mostrado el país en materia económica. (Thorp, 1997: 275). Esta posición cautelosa frente al endeudamiento interno y que el país no se viera sumergido en la crisis económica y social de la década de 1980, no lo libró de sus propios problemas internos marcados por el auge de las más grandes organizaciones del tráfico de drogas, una creciente violencia que cada vez afectaba más a las ciudades y a la clase media, y crecientes demandas sociales que, habiendo empezado a expresarse con fuerza desde la década anterior, arreciaron en esta década. No sólo el manejo de la economía fue conservador en Colombia, sino que, como ya se mostró, el país

fue muy tímido en la cuestión social al no apostar de manera decidida por beneficiar a los sectores más desfavorecidos. Situación distinta en el caso mexicano que, como se vio, llevó a cabo una de las reformas agrarias más ambiciosas de la región y logró coberturas considerables de seguridad social a porciones amplias de la población, incluyendo la campesina.

Al llegar a la década de 1980, los dos países se encontraban en situaciones distintas, con una “deuda social” mayor en el caso de Colombia y menor en el de México que se evidencia, por ejemplo, en que Colombia hacia mediados de dicha década tenía al 60% de la población en condición de pobreza (Ramírez y Rodríguez, 2002: 93), mientras que México llegó a 1989 con un porcentaje menor, del 47%. Podría decirse que los derroteros sociales marcados por el triunfo del proyecto revolucionario y la apelación al bienestar del pueblo, y la afirmación de una ciudadanía más social que política, jugaron un papel importante en lograr efectivamente el acceso a mejores condiciones de vida de la población, a la vez que dotaron de legitimidad al régimen. Si bien para la década de 1980 la crisis económica y las tensiones políticas que venían de la década anterior estaban minando tanto los logros históricos, como la legitimidad revolucionaria, las crisis y demandas sociales parecían estar acotadas, no constituir un cuestionamiento total del ideario y de toda la práctica que se institucionalizó en torno a él. Como ya se sabe, todo lo contrario ocurrió en Colombia, donde los sucesivos gobiernos de la segunda mitad del siglo XX encararon los problemas sociales con soluciones siempre parciales, y de baja efectividad para garantizar el acceso a bienes básicos y la mejora de los niveles de vida de la población. Tanto así que si bien había habido programas tendientes a atender la pobreza en el país, será hasta la administración del presidente liberal Virgilio Barco Vargas (1986-1990) que

Por primera vez un plan de desarrollo reconoció abiertamente que la pobreza, de por lo menos una cuarta parte de los colombianos, era un problema nacional cuya solución debería tener prioridad [...] La pobreza y la inequitativa distribución del ingreso aparecían como elementos perturbadores de la convivencia social y de las instituciones democráticas (Palacios, 1995: 286)

Si bien los gobiernos anteriores reconocían la existencia de la pobreza y habían empezado a vincularla con los niveles de violencia, en la década de 1980 adquirirá una

mayor relevancia la atención al fenómeno y se formulará con mayor claridad la relación pobreza, exclusión social y violencia, con el reconocimiento de las denominadas “causas objetivas del conflicto”¹¹⁴; el presidente Barco diseñará e implementará políticas tendientes a la reducción de la pobreza y lo hará acompañado de amplias movilizaciones sociales demandando mejores servicios, la reducción de la pobreza, así como el freno de la creciente violencia que afectaba al país a finales de los 80. Los planes específicos para reducir la pobreza, de manera focalizada se sucedieron durante los siguientes gobiernos, pero adicionalmente, como parte del cambio constitucional de 1991, se elevaron a la categoría de derechos la salud, la educación y, en consonancia con ello, la Carta estableció que el gasto social sería prioritario y tendría prelación sobre otros¹¹⁵. Esto explica que, como se mostró atrás, el gasto social en Colombia empezara a crecer de manera acelerada a partir del año siguiente de promulgada la Constitución 1991, y como resultado del mandato expreso contenido en ella. En este sentido, a lo que ya se ha mencionado respecto de la ampliación de la ciudadanía en términos políticos, habría que agregar que hubo una ampliación de dicha noción en un sentido que hasta entonces había estado ajeno no sólo en términos del discurso, el social.

En el caso mexicano, los procesos de reforma política más significativos de las décadas de 1980 y 1990 fueron en relación con el sistema electoral y de representación, la redefinición de las condiciones de participación y la cualificación de los procesos comiciales; si bien hubo cambios en materia de derechos de los que aquí han sido referidos, fueron más bien aislados como el establecimiento del derecho a la protección de

¹¹⁴ Esta fue una de las conclusiones ratificadas por la denominada *Comisión de Estudios de la Violencia*, promovida por el Ministerio de Gobierno bajo la administración del presidente Virgilio Barco en 1987. En el informe producido por esta Comisión se hablaba de la existencia de causas objetivas y subjetivas de la violencia; entre las primeras estaban, justamente, la exclusión social, la pobreza y la falta de presencia del Estado a través de instituciones que garantizaran el acceso a los beneficios sociales.

¹¹⁵ ARTICULO 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. *Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.* En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. *El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones (Cursivas mías).*

la salud en 1983¹¹⁶, sin que en la bibliografía revisada hasta ahora se le haya dado mayor relevancia en términos de alguna incidencia en las realizaciones en la materia. Adicionalmente, como vimos, producto de la crisis de comienzos de la década el gasto social disminuyó, aunque esto no necesariamente conlleva a una disminución de los indicadores sociales. Al finalizar la década de 1980, el sexenio Salinas, siguiendo los nuevos paradigmas de la época, se empezó a prestar mayor atención al combate a la pobreza con programas focalizados, dirigidos a la población más necesitada. El llamado Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) marcaba una nueva etapa en las políticas sociales, en tanto no las canalizaba a través de canales corporativos (Díaz Cayeros y Magaloni, 2003), sino que implicaba un diseño altamente centralizado desde presidencia, y si bien estuvo restringido al sexenio 1988-1994, será el punto de partida de programas similares en las administraciones siguientes, hasta el “Oportunidades” de la administración Calderón (CEPAL, 2009) y “Prospera” de la de Peña Nieto (2012-1018).

Pronasol fue un programa diseñado por Salinas e implementado bajo su estrecha supervisión y desde muy temprano fue criticado porque se lo vio como una estrategia del presidente para recuperar políticamente a su partido después de las reñidas y cuestionadas elecciones de 1988, en las que el PAN y la coalición de fuerzas de izquierda que postuló al disidente del PRI, Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia, obtuvieron una votación significativa. En las elecciones intermedias de 1991 efectivamente el PRI se recuperó en las urnas y ello se atribuye en alguna medida al éxito de Pronasol, aunque no hay acuerdo respecto a la vía como efectivamente habría operado para conseguirlo¹¹⁷.

¹¹⁶ «Art. 4. (ADICIONADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983). Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución». Tomado de la página de la Cámara de diputados, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.

¹¹⁷ Hay un consenso amplio sobre el objetivo que habría perseguido Salinas con Solidaridad, pero no hay acuerdo acerca de cómo se habría desarrollado efectivamente la estrategia, pues mientras hay quienes argumentan que consistió en beneficiar a quienes votaron a favor del PRI en 1988 como efecto demostración de los beneficios de la lealtad (Molinar y Weldon, 1994), otros argumentan que lo que se hizo fue beneficiar a las zonas que votaron por la oposición (Hernández, J. M. y Peter de Leon, 2001), con lo que se habría “premiado” a los disidentes y “castigado” a los partidarios más leales. Cayero Díaz y Magaloni (2003) han mostrado que el mayor gasto per cápita promedio se dio en los municipios gobernados por el PRI y en segundo lugar los gobernados por la coalición de izquierda que dio origen al PRD, lo cual

Lo que sería relevante en el caso mexicano desde los años ochenta es un debilitamiento progresivo del discurso revolucionario, de su capacidad cohesionadora en torno a una democracia entendida como bienestar para todos sus ciudadanos, ante la incapacidad de mantener las riendas de la economía y materializar las banderas sociales sobre las que se anclaba su legitimidad. En el capítulo 2 se habló de los rasgos de los rasgos principales de dicho nacionalismo, entre los cuales estaban la desconfianza ante la potencia extranjera, el Estado interventor en la economía y las banderas sociales de la revolución; la firma del TLC con EE. UU. y Canadá, la imposibilidad de controlar la economía, el fin del reparto agrario, dan cuenta de dicho agotamiento¹¹⁸.

La focalización del discurso y el quehacer de los gobiernos en el ámbito electoral y de la participación y en las políticas de combate a la pobreza (buscando, al parecer el rédito electoral), implicarían una disminución respecto de un discurso más integral e integrador; paradójicamente, de la mano con la ampliación de la condición de ciudadanía en su dimensión más política, como consecuencia de las sucesivas reformas desde finales de los años 70, las crisis económicas de las décadas de 1980 y 1990, las afectaciones en materia de empleo, las modificaciones en el gasto social y su focalización, el énfasis en las dimensiones sociales de la ciudadanía que constituyeron el referente central de la ciudadanía en México parecería haberse debilitado.

En el caso de Colombia, podría plantearse una situación de algún modo inversa. El cuestionamiento del orden existente en los años 80 se dio en torno al conjunto del modelo existente, y cuestionaba las limitaciones en la condición de la ciudadanía en todas sus dimensiones. En términos políticos, había una pugna por ampliar los ámbitos y modalidades de participación, pero también por dar una mayor atención a los problemas sociales y un mayor acceso a bienes básicos que hasta ahora habían sido negados a la mayoría de la población. En este sentido, las reformas de los años 80 y la más amplia de los noventa que dio lugar a la Constitución de 1991, redefinieron la condición ciudadana,

mostraría que la estrategia estuvo dirigida a favorecer a los seguidores leales del partido y en segundo lugar a los disidentes del mismo que votaron por el proyecto de izquierda.

¹¹⁸ El volumen coordinado por Jorge Basurto y Aurelio Cuevas (1992), *El fin del proyecto nacionalista revolucionario*, recoge colaboraciones de diversos académicos sobre algunas de estas temáticas.

ampliándola, a través de la inclusión de una gran gama de derechos, estableciendo unos derroteros para la acción del Estado que no habían existido hasta entonces. La efectividad de la modificación discursiva y normativa se comprobó con el incremento del gasto público, la reducción inicial de la pobreza (que se revirtió con la crisis a finales de los 90), el aumento de las coberturas de aseguramiento del sistema de salud pública que crecieron rápidamente. La situación de la salud muestra un comportamiento muy distinto en los dos casos y permite ejemplificar de algún modo lo señalado sobre el debilitamiento de la “ciudadanía social” en México y, en contraste, su fortalecimiento en el caso de Colombia; en este último, la cobertura de salud que era muy baja, se amplió en más de 30 puntos en una década (la de los noventa) y al terminar el siglo pasado, estaba alrededor del 60%. México, por su parte, había logrado mejores tasas de cobertura y al llegar a los 90 ya cubría al 50% de la población, lo que mostraba un mejor desempeño histórico consolidado en la materia; una década después sólo había llegado a 60%, con lo que los dos países se encontraron en una situación bastante similar después de haber estado diez años atrás en una radicalmente distinta.

Como se desarrolló in extenso en la parte dedicada a las transiciones a la democracia en los dos países, el eje en el caso mexicano estuvo puesto en el afinamiento y depuración de los procedimientos democráticos relacionados con el voto y la participación política, mientras que en el caso de Colombia, si bien este acento también estuvo presente (se amplió el número de servidores públicos elegidos por voto y se creó la modalidad de las candidaturas independientes, por ejemplo), hubo otros acentos que tuvieron una relevancia fuerte como la carta de derechos, el proceso de descentralización, y la salvaguarda de los nuevos contenidos por parte de la nueva corte constitucional, con lo que se buscaba afirmar el carácter garantista del nuevo orden. La transformación de las dos sociedades, los diferentes acentos de las reformas, el comportamiento de los indicadores sociales que dependen tanto de las políticas gubernamentales, como de las crisis que cada vez son menos nacionales, será lo que lleve en México a un movimiento simultáneo de “ampliación y acotamiento” en la forma de definir la ciudadanía; y, en el caso de Colombia, a una “ampliación” a secas de la ciudadanía política y social, que por supuesto dista mucho de

materializarse efectivamente. Las dos afirmaciones requieren ser más exploradas y sustentadas analíticamente, como parte del desarrollo del trabajo.

A lo largo del siglo XX los proyectos políticos se desarrollaron en el marco de una mayor capacidad de manejo de las economías nacionales por parte de los respectivos gobiernos y elites en el poder (Pozas, 2006), por otra, por una heterogeneidad social mucho más contenida. En contraste, desde la década de los 80 y en adelante, lo que se ha puesto de relieve es la cada vez mayor interdependencia de los países en materia económica (y también política), y la exigencia de mantener resultados macroeconómicos adecuados como salvaguarda de la estabilidad económica nacional, por un lado, y por otro, unas sociedades cada vez más diferenciadas internamente y con demandas crecientes que normalmente superan la capacidad de respuesta de los gobiernos. El panorama se complica si se agregan a los dos aspectos anteriores los temas de seguridad vinculados con el problema internacional de las drogas, que afectan a una gran parte de América Latina y, especialmente, a los dos países sobre los que se enfoca este trabajo. Estos elementos no hay que perderlos de vista, entre otras cosas, por las contradicciones existentes, por ejemplo, entre los libretos del libre mercado y las metas de justicia social.

Aquí hay que marcar una diferencia importante entre Colombia y México, pues el primero históricamente se mantuvo pequeño, con un gasto muy controlado no superior a 7% del PIB, en 1990 disponía del 10% del PIB, y casi dos décadas más tarde, en 2008, dicho porcentaje había aumentado hasta situarse en 24%, «a pesar del tal denunciado lobo neoliberal» (Kalmanovitz, 2010: 311). Hasta 2012 se mantuvo en torno a ese valor y en los siguientes dos años tuvo un aumento sensible situándose en 32,4% en 2014, de acuerdo con el Banco Mundial.¹¹⁹ En el caso de México el gasto público fue históricamente más alto: «mientras en 1959 representaba el 10.1% en 1982 alcanzó un valor de 42.2, pero a partir de ese momento se reduce hasta llegar a un 25.6% en 2007, valor muy cercano al que tuvo en 1974» (2012: 61).

En cuanto al gasto social, en 1980 en México representaba el 7.5% del PIB, en 1982 ascendió a 8.1% y al año siguiente cayó a 6%; a partir de entonces dicho porcentaje variará,

¹¹⁹ <http://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?locations=CO&view=chart>

algunas veces a la baja, y será hasta 1993 cuando se recupere y se situó en 8.3%, prácticamente al mismo nivel de 1982, moviéndose en adelante entre 8 y 9 puntos y terminando la década de los noventa con 9.4%. En el caso de Colombia, en 1980 el gasto social era de 7.6% y, con una tendencia lenta a crecer, va a fluctuar entre este porcentaje y 8%, hasta 1992, año a partir del cual el gasto social se situó en 9.3, empezando a crecer aceleradamente, de manera que al terminar la década, en 1999, el gasto social había alcanzado el 15.85% del PIB.¹²⁰

El comportamiento del gasto social en los dos países en la década de 1990, ya implementadas las reformas propias de los ajustes económicos de esta época, y en el marco de los procesos de transición, ha hecho que se los clasifique de distinta manera: a México en el grupo de los países de la región con gasto social bajo, es decir menor a 9% del PIB, y a Colombia en el de los países con gasto social medio, entre 9% y 13% del PIB (Mostajo, 2000: 10). En una actualización reciente de esta clasificación hecha por CEPAL, correspondiente a 2006-2007 se modificaron estas posiciones y México, con 11.2% pasó al grupo de países con gasto social medio (entre el 9% y el 13% del PIB), mientras que Colombia con 14.3% se ubicó en el de gasto social alto (superior al 13% del PIB).

De la mano con una mayor priorización del gasto, durante la década de 1990 en los dos países mejoraron muchos de los indicadores de desarrollo social, como las coberturas de salud y educación, los servicios públicos, y se mantuvo al alza el gasto social, no obstante las crisis económicas que atravesaron, México en 1995 y Colombia a finales de la década de 1990. En el caso de México, en dicho año experimentó un abrupto cambio en la tasa de crecimiento del PIB que pasó de 4.5 en 1994 a -6,2% en 1995; no obstante, el gasto social disminuyó sólo en 0.7, situándose en 1995 en 8.4%. En el caso de Colombia la

¹²⁰ Las cifras desde 1980 hasta 1997 son tomadas de Mostajo (2010), que tiene la ventaja de incluir información para los dos países. En adelante son tomadas de fuentes distintas para cada país; en el caso de México, de Salazar y Zavala (2006: 193) y, en el de Colombia, Betancourt (2002: 52). Inicialmente había tomado como referencia las cifras del sistema de estadísticas de la CEPAL que incluyen información para todos los países de la región y en series largas de tiempo, sin embargo, las cifras de la CEPAL son más bajas que las incluidas en diversos trabajos de estudiosos de la temática en los dos países. No obstante, hay que anotar que si bien no coinciden las cifras, a veces hasta por dos unidades, en lo que sí hay coincidencia es en las tendencias, de manera que, por ejemplo, la inversión en gasto social en los 90 en México en ningún momento alcanza los dos dígitos.

situación fue más dilatada y en 1998 tuvo un crecimiento de 0.8% del PIB y para 1999 de -4.2; su gasto social, sin embargo, en ese año fue de 15.85%, levemente mayor al del año anterior e, incluso, al del año siguiente.

La salud fue uno de los sectores que se vio favorecido por el incremento del gasto social en la década de 1990, siendo mucho más notorio en el caso de Colombia. La cobertura de aseguramiento en salud que en 1980 era bastante baja, sólo llegaba al 20% de la población, nivel en el que se mantuvo durante esa década, y que empezó a modificarse sensiblemente a partir de mediados de los noventa, cuando se situó en 30% e inició un crecimiento acelerado que llevaría a que en el año 2000 alcanzara el 60%, porcentaje que siguió incrementándose durante la década siguiente (Yepes et al.: 2010, 29).

En el caso de México, la situación es bastante distinta, pues para 1970 ya tenía el 25% de la población asegurada en salud, porcentaje que casi se duplica para 1980 cuando aumenta a 46%, año a partir del cual crece más lentamente, de manera que para 1990 llegó a 50.1%, y en 2000 se situó en 60%, porcentaje que del mismo modo que en el caso de Colombia, siguió aumentando durante la última década.¹²¹

Comportamientos similares se encontrarían en otros indicadores como los educativos, esperanza de vida, etc. Un indicador que muestra un comportamiento distinto en los dos países, muy alto en el caso de Colombia y bajo en el caso de México, es el de desempleo. Durante la mayor parte de la década de 1980, Colombia tuvo tasas de dos dígitos, entre 10 y 13%; en la década de 1990 logró ponerse un par de años por debajo de 10 puntos, para después revertir esta tendencia y alcanzar en 1999 el valor más alto de los últimos tiempos, 19.4%. Durante la década siguiente, bajará de manera lenta para terminar en 2010, con 11 o 12%, dependiendo de la fuente. México, por su parte, ha tenido tasas históricamente bajas de desempleo, con valores inferiores a 5 puntos durante los 80 y los 90, con excepción de los periodos de crisis durante los cuales se ha subido a un máximo de 6%; éste será también el porcentaje en el que se situará en 2010 después de haberse movido durante la última década entre 3 y 5 puntos (CEPAL, 2012).

¹²¹ Cálculos propios a partir de INEGI (2009), Cuadro 1.1 *Población total de los Estados Unidos Mexicanos. Años seleccionados de 1790 a 2005* y Cuadro 4.3 *Población asegurada en instituciones públicas de salud. Años seleccionados de 1944 a 2007*.

El aumento dramático de la tasa de desempleo en Colombia a finales de los noventa, y que sólo empezará a disminuir sensiblemente a partir de 2003 para situarse al terminar esa década en 11%, fue producto de una crisis económica y política que devino a su vez en una social al incrementar no sólo el desempleo sino la pobreza (que aumentó 4 puntos entre 1997 y 1999, después de haber estado disminuyendo durante el resto de la década). La difícil situación a finales de los noventa se explica por el

deterioro de la situación económica producido por la caída de los precios internacionales de las principales exportaciones (café y petróleo), por la crisis producida por las acusaciones al presidente Samper de tener vínculos con el narcotráfico, hecho que afectó las relaciones comerciales con Estados Unidos y otros países desarrollados, y por el agravamiento del conflicto armado con su secuela de destrucción de la economía (Panfichi, 2002: 25).¹²²

Hay quienes han aducido también dentro de los factores coadyuvantes, el proceso de liberalización económica que redujo drásticamente los aranceles, aceleró las importaciones y desaceleró la producción nacional en varios sectores, así como el mayor gasto público (Ramírez y Rodríguez, 2002: 97). Esta crisis por la que atravesó el país al terminar el siglo XX implicó un gran costo social en una época marcada, por un lado, por una redefinición del Estado, de la relación de los ciudadanos e individuos con el Estado, y por otro por nuevas reglas de juego en materia económica.

La tasa de desempleo, históricamente alta en Colombia y baja en México, da cuenta de la incapacidad para integrar un mayor volumen de la población al sistema productivo en Colombia que en México. Este es un elemento central porque está estrechamente

¹²² Las denuncias específicas estuvieron referidas al ingreso de dineros del llamado “Cartel del Norte del Valle” en las cuentas de la campaña que llevó a la presidencia al liberal Ernesto Samper (1994-1998). El escándalo implicó a muchos miembros de la clase política y de la sociedad y llevó a que durante los 4 años del mandato de Samper el país fuera “desertificado” por EE.UU argumentando la falta de compromisos y resultados de la lucha antidrogas, aunque de facto toda la política antidrogas se mantuvo. Samper salió bien librado de la situación porque la Comisión de Acusaciones del Senado archivó el proceso y él pudo terminar su mandato, uno de sus más cercanos colaboradores y exjefe de campaña (Fernando Botero) sí fue a la cárcel. Fueron años de mucha inestabilidad política que afectaron a la economía por la falta de credibilidad para los inversionistas, aunado a las sanciones económicas aplicadas por EEUU de la mano con la “descertificación”. Adicionalmente, durante este periodo y el siguiente (Andrés Pastrana, 1998-2002) la guerrilla de las FARC se fortaleció enormemente, aumentó su capacidad de acción militar y se incrementaron los secuestros con fines extorsivos, todo lo cual, a su vez, redundaba negativamente en la economía.

relacionado con las condiciones materiales para el goce de la ciudadanía y el desarrollo individual. El mayor incremento del gasto social en Colombia está estrechamente relacionado con el ya señalado déficit histórico en materia social y el impacto positivo del proceso de transición en los 90, la demanda por un Estado que proveyera servicios básicos ahora incorporados al orden legal como derechos (la salud y la educación, por ejemplo) que llevó a que se tratara de subsanarlo. En palabras de un economista:

Paradójicamente, la opción entre un Estado de Bienestar y una economía con menor intervención estatal terminó desembocando en un gobierno central mucho más grande que el anterior a 1990. Tal cambio era ineludible frente a las necesidades de seguridad y justicia, y para atender mejor los requerimientos en educación y salud de la población. (Kalmanovitz, 2010: 311).

En el caso de México el impacto parece haber sido menos drástico, primero por una déficit social menor y, segundo, porque como parte del proceso de transición no hubo un mandato de ampliación del gasto público social y el crecimiento que este gasto había tenido antes de 1982 se haga más lento en adelante (Barcelata, 2012).

5. Recapitulación y conclusiones

En este capítulo se mostró que los tiempos de las transiciones pusieron en tensión dos tipos de marcos cuyos contenidos están vinculados con los procesos de ciudadanización e individualización. Dichos marcos, la promoción y el fortalecimiento de la democracia, por un lado, y de los derechos humanos, por otro, son tendencias globales que tienden a influir cada vez más el quehacer y los valores de los estados nacionales. Esto no se da de una manera homogénea en términos de temporalidades, de contenidos específicos, intensidad, ni de los significados que adquieren para cada sociedad y régimen político en particular.

Los contenidos propios de la transición, de acuerdo a lo expuesto, no tuvieron la misma fuerza en los dos países; las reformas para atender la crisis que desencadenó la transición en México se enfocaron en lo político, y las demandas más fuertes, igualmente, tendieron a converger en este ámbito. Los derechos en una perspectiva más amplia

parecieron tener un menor protagonismo y, por ello, ser asumidos y desarrollados institucionalmente de manera más lenta, con lo que los procesos de ciudadanía e individualización, al menos en lo que refiere al impacto de lo que se ha comprendido como transición en México, tuvieron una afirmación decidida en un ámbito específico y otros acentos se han venido acogiendo de manera mucho más lenta y sin la fuerza conferida por las movilizaciones y la retórica de la transición. Lo que resultaba clave en el proceso era sentar las bases para desmontar las barreras corporativas que limitaban el ejercicio autónomo de la ciudadanía individual y dismantelar la articulación jerárquica y vertical del ejercicio del poder político. El legado histórico presente en México ha retrasado la entrada en vigencia (por lo menos en el nivel institucional y normativo) de algunos de los contenidos que han acompañado los procesos de transición, en particular los referentes a una carta de derechos más amplia que potencie la defensa de los mismos frente al Estado, un mayor progresismo de las altas cortes y una mayor autonomía del aparato judicial respecto del poder del ejecutivo, que facilite el avance de las demandas sociales en una perspectiva más integral. El legado corporativo que se ha ido desmontando lentamente, así como las reservas de legitimidad, explican la mayor cautela para incorporar los sentidos contemporáneos de afirmación individual por vías legales. Sobre esto se ahondará en los siguientes capítulos.

En el caso de Colombia, tanto la dimensión más política referida al afianzamiento de la democracia como la perspectiva de derechos hicieron parte fundamental de la transición que se condensó en el nuevo marco constitucional de 1991, con lo que no parece que se haya conferido a un ámbito por excelencia los contenidos de la ciudadanía y la individualización. Ante la ausencia de referentes previos de inclusión, de una legitimidad basada en elementos todos los cuales fueron cuestionados en el proceso de transición (la Iglesia y el bipartidismo, en particular), los contenidos de esa afirmación global del individuo y el ciudadano se acogieron de manera mucho más decidida en el nuevo orden constitucional; más aún, ante una cierta ausencia de legitimaciones de raigambre nacional (local), parecería haber una mayor proclividad a acoger y tratar de institucionalizar esas legitimaciones de carácter más global. Lo interesante aquí es que dicha

afirmación del ciudadano se daría ante una situación previa de una condición de ciudadanía muy precaria, mientras que la afirmación del individuo, de sus posibilidades de acción y de transformación, se daría en relación con una situación previa de algunos márgenes de autonomía individual con alguna consolidación, producto de la fragmentación del poder político. En el caso colombiano, no hubo que desmontar vínculos corporativos que representaran obstáculos para el desarrollo de la ciudadanía individual, y las demandas, como se mostró en este capítulo, fueron vastísimas, no estaban restringidas a un ámbito específico. Resultaba más difícil encauzar el proceso de transformación, y hubo apuestas más arriesgadas en términos del rediseño institucional.

En el último apartado del capítulo se presentó el comportamiento de algunos indicadores sociales durante las décadas en las que se desarrolló el proceso de transición en los dos países, mostrando que en el caso colombiano el gasto público, así como el gasto social se ampliaron como resultado del proceso constitucional de 1991; a partir de este año el gobierno creció y asumió la tarea de proveer servicios, que en el orden legal serán entendidos como derechos. No había un Estado benefactor que desmontar, y sí unos déficit en materia social que subsanar, más aún cuando se tienen altas tasas de desempleo como las mencionadas atrás. En el caso mexicano, la situación no se dio del mismo modo, pues de políticas de distribución de los beneficios sociales de carácter más amplio se pasó a procesos de focalización, con programas de transferencias individualizadas, y los avances en materia social que se habían dado de forma notable antes de los 80, a medida que avanzó esa década y en adelante empezaron a ser más lentos. Las conquistas sociales previas a la transición, aminoraron la demanda en este ámbito, y, como se vio a lo largo del capítulo, el reclamo por los derechos se enfocó más a la reivindicación de los derechos políticos.

CAPÍTULO 4

FORMAS DE INTERPELACIÓN DE LA AUTORIDAD Y EL ORDEN ESTABLECIDO: LAS VÍAS NO JURISDICCIONALES

Uno de los elementos de cambio más importantes, producto del desarrollo de los procesos de reformas de las últimas décadas del siglo XX que se registraron en la región, fue la creación de diferentes mecanismos que permitieran a los ciudadanos de manera individual reclamar o denunciar la atención indebida, los abusos de poder y, en general, la violación de sus derechos por parte de las autoridades legalmente constituidas. Esto marca un cambio sustantivo por cuanto implica un retroceso de la configuración vertical y jerárquica de las sociedades que empezó a registrarse con mayor o menor fuerza a medida que avanzaba el siglo XX en el conjunto de los países occidentales (Elias, 1999), que implica la posibilidad de cuestionar y denunciar autoridades que antes no estaban abiertas al escrutinio de los ciudadanos, beneficiarios o destinatarios de sus servicios o procedimientos.

La creación de instancias y mecanismos que permitan a los ciudadanos reclamar ante instancias oficiales, específicamente constituidas para denunciar los abusos de la autoridad, siguen tendencias generales, pero se configuran de manera específica en cada país, de acuerdo a la relación de fuerzas existente, a la naturaleza y la fuerza de las presiones sobre la élite gobernante que la lleven a aceptar la necesidad de establecer límites a su actuar y mayores obligaciones a quienes ejercen las diferentes posiciones de poder en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial. Como se vio, en el caso de México y de Colombia, las elites gobernantes tradicionales se vieron enfrentadas a situaciones que hicieron impostergable implementar cambios que canalizaran el descontento de sectores considerables de la sociedad. En este capítulo, se examinarán en detalle instancias paradigmáticas del cambio en los dos países, aquellas encargadas específicamente de la

promoción, protección y defensa de los derechos humanos y con las que se incorporó con nombres y modalidades distintas la figura del ombudsman al ordenamiento legal en los dos países. La creación de estas instancias significa un reconocimiento de la centralidad del discurso de los derechos humanos, uno de los componentes de las transiciones, así como un indicador del avance de los procesos de ciudadanía y la individualización, y una de las vías a través de las cuales se desarrollan, como se argumentó al inicio del tercer capítulo.

Reconocer que la ciudadanía va más allá del goce de derechos civiles y políticos, que el ciudadano, de forma individual, sin demostrar la pertenencia a un colectivo o una corporación específica, y sin importar su posición social o económica, sino solamente en virtud de su pertenencia a la sociedad y a la comunidad política, está en condición de demandar desde un trato apropiado por parte de los servidores públicos, hasta la adecuada prestación de los servicios que provee el Estado, entendidos ahora no como dádivas o concesiones, sino como derechos, implica un claro avance del proceso de individualización, de la constatación de la importancia que se le asigna a cada miembro de la sociedad y de sus posibilidades de actuar frente a poderes en el pasado inescrutables e incuestionables.

La figura del ombudsman es por excelencia la vía no jurisdiccional de interpelación del orden establecido. Su autoridad deriva no de su capacidad de emitir una sanción legal, sino de su magistratura moral, de su capacidad de denuncia y de interpelar, en nombre de los ciudadanos, a quienes ocupan las posiciones de poder en la sociedad, y pugnar por el respeto y la protección de los derechos, así como el cese de las violaciones en curso contra ellos, en una situación y persona dadas. Justamente, por constituir una vía no jurisdiccional de interpelación del orden y de defensa de los derechos, factores como el apoyo popular, la imagen que tienen ante la opinión pública y el cubrimiento que hacen los medios de sus pronunciamientos son factores centrales para asegurar su influencia y la posibilidad de cumplir con su misión. Por estas razones, en el abordaje que se presenta a continuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México y de la Defensoría del Pueblo de Colombia, se prestará atención al reconocimiento del que han gozado quienes han

presidido dichas instituciones, la percepción pública sobre su labor y de manera más amplia la percepción que se tiene de las dos instituciones.

1. México: La Comisión Nacional de Derechos Humanos

En México, la elite gobernante hizo una apuesta exitosa por canalizar en buena medida los ánimos de cambio en el ámbito electoral, donde también se concentraban las demandas más recurrentes desde finales de la década de 1970, y crearon un instituto electoral autónomo (IFE y ahora INE). Adicionalmente, crearon otras instituciones que no tuvieron el mismo estatus, ni el mismo protagonismo en el marco del proceso de transición democrática, durante la década de 1990. En el capítulo anterior se hizo un breve paralelo entre el proceso de creación y desarrollo del IFE y la CNDH, mostrando los contrastes entre las dos instituciones, en términos de cómo fueron creadas y el papel que jugaron en la retórica de la transición democrática; esas diferencias se derivan, además, del acento diferenciado del proceso de transición que estuvo puesto sobre todo en los asuntos político-electorales (derechos políticos), mientras que los derechos humanos en su conjunto, tuvieron un papel menos protagónico. No obstante, las «dos instituciones son el marco referencial de la modernización en México, pero a su vez son la representación del ocaso de un sistema que ya no funcionaba en la globalidad» (Salazar de la Torre, 2007: 202). Efectivamente, resultaba igual de insostenible el sistema electoral vigente hasta entrada la década de los 90, que no garantizaba elecciones libres y competitivas, como la falta de algún reconocimiento expreso de la importancia de los derechos humanos, en tanto aspiración social, demanda internacional, contenido discursivo y horizonte legal del accionar de las autoridades mexicanas, que se reflejara en algún arreglo institucional. En este sentido, la creación de la CNDH (y las comisiones respectivas de los estados y del DF) como instancia encargada de recibir quejas de los ciudadanos y también como autoridad con un mandato moral con capacidad para calificar y llamar la atención de las autoridades legalmente constituidas, es central tanto por lo que posibilita como por lo que representa en términos de la afirmación de las condiciones de ciudadano e individuo.

Se trató de un cambio de gran trascendencia puesto que implicaba reconocer que las autoridades legalmente constituidas podían irrespetar y violar los derechos humanos, por parte de una elite gobernante que había sido sistemáticamente reacia a reconocer (en el ámbito doméstico y en el internacional) que tal cosa sucediera, sino como algo excepcional, y, más aún, de aceptar la necesidad de crear vías institucionales para procesar tales violaciones. En otras palabras, se trataba de reconocer que ese componente discursivo distintivo de la contemporaneidad que venía reforzándose y exigiéndose nacional¹²³ e internacionalmente a través de distintas vías, no podía continuar siendo soslayado y debía empezar a ocupar algún lugar en el marco institucional.

Al respecto se ha señalado que:

Los años noventa representan el inicio de una etapa donde **el individuo no necesita de la colectividad (sindicatos) para manifestar su demanda de justicia**, sino por el contrario puede presentar su queja de forma individual por abusos de alguna autoridad, ante la Institución encargada de defender sus derechos humanos. La CNDH representa esa modalidad del contrato social que abre **la posibilidad al individuo de presentarse ante el Estado, como sujeto activo**, en demanda del respeto a sus derechos, ante el abuso de autoridad (Salazar de la Torre, 2007: 62) (Énfasis añadido).

Efectivamente, instancias como la CNDH permiten que los ciudadanos se sitúen en un papel más activo frente al Estado, y esto implica una afirmación de la condición de ciudadanía y mayores márgenes de acción individual: no se requiere pertenecer a una instancia colectiva para reclamar ante un abuso o una violación de los derechos. Este mensaje adquiere una gran relevancia en un medio social en el que se privilegió la relación con el Estado a través de las instancias colectivas (las diversas corporaciones en que se organizó a los diferentes sectores sociales, ver. Infra Cap. 3). Es significativo, entonces, por esa implicación más abstracta, y no tanto porque antes de la existencia de la CNDH quienes estaban afiliados (de manera obligatoria) a los sindicatos tramitaran a través de ellos sus demandas de acceso a la justicia y de protección ante las arbitrariedades de las

¹²³ Durante las décadas previas a la creación de la CNDH, en México había una importante corriente de juristas que venían señalando la conveniencia de que se incorporara al ordenamiento legal la figura del *ombudsman*, y aportando reflexiones académicas en la materia. Es notorio, en este sentido, el trabajo de investigación y promoción de dicha institución en América Latina y México que hizo el investigador Héctor Fix Zamudio (1986).

autoridades. Las organizaciones sindicales, hasta antes de que la Suprema Corte de Justicia declarara ilegal la cláusula de exclusión en 2001 (ver capítulo siguiente), podían representar ellas mismas instancias de coerción de los individuos. A través de las organizaciones sindicales, en un tipo de representación moldeada en gran medida por el Estado y donde tendía a primar una gran distancia entre la dirigencia sindical y las bases obreras, lo que se lograba, de manera más acotada, era «la obtención de aumentos salariales reales, prestaciones, garantías de empleo o extensión de la Seguridad Social» (De la Garza, 2001: 21).

Por otro lado, la creación de la CNDH como la instancia central para la protección de los derechos humanos en México, a comienzos de la década de 1990, no se dio de la mano con un cambio más amplio en la manera de concebir los derechos humanos, los cuales seguían sin obtener un rango constitucional y, por ello, no se ubicaban en una situación de centralidad en el conjunto del ordenamiento político y jurídico mexicano, por lo que no existía la posibilidad de asegurar la concurrencia de diversas instituciones en torno a la afirmación de dichos derechos.

Entre 1990 y 1992, la CNDH tuvo un marco legal que la situaba como un organismo desconcentrado, dependiente del ejecutivo y que incluso debía representar al Estado ante organismos internacionales para defender la postura oficial en torno a los derechos humanos. A partir de 1992

cambia el enfoque de la CNDH de una institución principalmente “responsable de proponer y supervisar el cumplimiento con la política de respeto y defensa de los derechos humanos” (1990 Decreto, art. 2), a un organismo cuyo enfoque es “recibir quejas contra actos u omisiones administrativas de cualquier servidor público o autoridad” (Constitución, art. 102 B, párrafo 1). Aunque la CNDH entre 1990 y 1992 ciertamente recibía y procesaba muchas quejas y emitía recomendaciones, de acuerdo con una estricta interpretación del Decreto éste no era su propósito central (Ackerman, 2007: 130)

Es importante resaltar que la ley de 1992 que le asigna a la CNDH las funciones principales de recibir quejas por violaciones de derechos humanos y emitir recomendaciones a aquellas autoridades identificadas como responsables, también incluye dentro de las atribuciones de la entidad: «Art. 6°. VI.- Procurar la conciliación entre los

quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita». En consonancia con esta atribución general, se establece que la obligación de los visitadores es «Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita» (Art. 24, numeral III). Se trata de un elemento importante de señalar por cuanto, como se verá más adelante, se ha criticado que la mayor parte de las quejas se resuelvan a través de la conciliación, pero lo cierto es que eso es lo que dispone la ley de la CNDH desde 1992, y no ha sido modificado en las reformas que la misma ha tenido (2001, 2006, 2012, 2013, 2014).

A la CNDH no se le asignaron en 1992 competencias en materia laboral, electoral, ni jurisdiccional, esto último por cuanto, como se señaló atrás, la autoridad que ejerce el ombudsman (no sólo en México), se deriva de su “magistratura moral”, por lo tanto las recomendaciones que emite no son vinculatorias, pueden ser aceptadas o rechazadas por las autoridades a las que van dirigidas¹²⁴, si bien esto se ha modificado, como se verá más adelante. La estructura básica de la CNDH consiste en el presidente de la Comisión, un consejo consultivo compuesto por 10 miembros, la secretaría ejecutiva y los visitadores, cuyo número no está determinado por la ley¹²⁵, y que están encargados de la recepción y

¹²⁴ El que las recomendaciones no sean obligatorias o vinculatorias es un tema que ha generado bastante discusión, como lo señala Jorge Carpizo (primer presidente que tuvo la institución) quien a su vez es enfático en señalar por qué deben permanecer de ese modo: «Desde que la CNDH se creó en 1990 se ha explicado hasta la saciedad que si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias; es decir, en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma el ombudsman, en este caso la CNDH y las comisiones de las entidades federativas dejarían de ser tales para transformarse en tribunales [...] Entonces el ombudsman sería un tribunal más, con todas las ventajas e inconvenientes que ello tiene; pero precisamente es lo que no se persigue, sino un ombudsman que actúe con un procedimiento flexible y antiburocrático, con un mínimo de formalidades y cuya resolución pueda ser rápida y sin costo económico para el quejoso o el agraviado» (Carpizo, 2000: 43)

¹²⁵ Durante la década de 1990, y los primeros años de la siguiente, la CNDH estuvo conformada por 4 visitadurías: la Primera encargada de los programas especiales de atención a discapacitados, desaparecidos, asuntos de la mujer, la niñez y la familia, así como de la atención a víctimas del delito; la Segunda a cargo de las quejas contra entidades federales que prestan diversos servicios (bancarios, del sector cultural, educativo, de defensa, entre otros); la Tercera Visitaduría se ocupa del ámbito carcelario y de la prevención de la tortura; la Cuarta Visitaduría (creada en 1998) se ocupa de la atención a los grupo indígenas; en 2005 se creó la Quinta Visitaduría encargada de atención a los migrantes, agravios contra periodistas y trata de personas; finalmente, en el marco de la reforma que le transfirió a la CNDH la facultad de investigación que antes

trámite de quejas en áreas específicas. Además, cuenta con direcciones nacionales (de quejas, seguimientos a recomendaciones y otras de índole más administrativa).

El primer presidente de la CNDH fue Jorge Carpizo (1990-1992), reputado constitucionalista, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien entre las décadas de 1980 y 1990 ocupó algunas de las posiciones más destacadas de la administración pública (Rector de la UNAM 1985-1989, Magistrado Suprema Corte, 1989-1990, Procurador General de la República 1993-1994, Secretario de Gobernación durante 10 meses en 1994). Carpizo fue el encargado de sentar las bases de la nueva institución, sin contar con un presupuesto muy grande, ni mucho personal, pero con una decidida apuesta por legitimarla:

Como presidente de la CNDH emitió una recomendación contra el Ejército Mexicano por el caso de Tlalixcoyan, Veracruz, donde agentes de la policía judicial federal murieron a manos de soldados [1991]. Esa fue la primera ocasión que una instancia civil le llamó la atención públicamente a las fuerzas armadas¹²⁶.

El paso de Carpizo por la CNDH no fue muy largo, pues dejó el organismo en 1993 para dirigir la PGR, labor que desempeñó por un año; su sucesor fue Jorge Madrazo, quien presidió la Comisión entre 1993 y 1996, y tampoco terminó su periodo por la misma razón: pasó a dirigir la PGR. La tercera persona en ser elegida para ocupar la presidencia de la CNDH fue Mireille Roccatti (1997 a 1999), quien se había desempeñado como funcionaria del Estado de México en temas de derechos humanos. La gestión de estos tres primeros directores de la institución fue en general bien recibida, sobre todo en el caso del Carpizo que en el poco tiempo que estuvo, mostró independencia y decisión en la tarea de proteger los derechos humanos. A medida que fue pasando el tiempo, aumentaron las expectativas incumplidas en torno a la Comisión, algunas de ellas derivadas de las limitaciones de su marco legal: que no pudiera hacer nada frente al incumplimiento de las recomendaciones y que no fuera autónoma frente al ejecutivo, mientras que otras críticas

tenía la Suprema Corte, se creó la Sexta Visitaduría para atender las necesidades en ese sentido, así como para ocuparse de asuntos en materia laboral, de seguridad social y de derechos ambientales.

¹²⁶ Emir Olivares Alonso, 31 de marzo de 2012, La Jornada, “Murió Jorge Carpizo, primer ombudsman y polémico procurador” (<http://www.jornada.unam.mx/2012/03/31/politica/002n1pol>)

estaban dirigidas a la gestión personal de los distintos presidentes de la Comisión. Un ejemplo de esto último fue el posicionamiento del ombudsman Jorge Madrazo en 1993, quien expresó públicamente su apoyo a un proyecto propuesto por la bancada priísta en ese año, en el marco de un mayor impulso a la lucha contra el crimen organizado; el proyecto contemplaba dos medidas que generaron muchas críticas porque se las consideraba contrarias a los derechos humanos: «La posibilidad de aceptar constitucionalmente la realización de cateos sin la orden judicial correspondiente, en casos graves y urgentes, y la de legalizar la intervención telefónica, telegráfica y de la correspondencia para la investigación de bandas de delincuentes» (Gerardo Galarza, *Proceso*, julio 3 de 1993, “Al intervenir, Jorge Madrazo vulneró la fuerza moral de la CNDH”). Que el ombudsman apoyara este tipo de medidas, fue visto con alarma:

La simple intervención de Madrazo en el debate público sobre el asunto vulneró su única fuerza real: Su autoridad moral y la de la institución que encabeza, y más cuando habló en favor de legalización de una medida violatoria de los derechos humanos, coincidieron en afirmar diputados de diversos partidos políticos, incluido el PRI. El panista Juan de Dios Castro consideró que Madrazo debía renunciar, “por dignidad”, a su cargo (*ídem*).

Ya habiendo dejado su cargo en la CNDH, un informe del Centro de Derechos Humanos "Fr. Francisco de Vitoria O.P." A. C. de 1997, cuestionó la labor de Jorge Madrazo por la forma de procesar las quejas (excesiva demora, **trato displicente frente a los quejosos**, falta de rigurosidad en la investigación de los hechos denunciados), y en particular en el caso de las presentadas contra el ejército, el que no hubiera correspondencia entre el número (muy alto) de quejas y el número (muy bajo) de recomendaciones.

En cuanto a Mireille Rocatti, primera y única mujer hasta la fecha en presidir la CNDH, durante su gestión destacó por la elaboración de informes y recomendaciones sobre situaciones graves como la masacre de Acteal y los feminicidios en Ciudad Juárez; por lo demás, en sus pronunciamientos públicos no evidenciaba mayor distancia respecto del Ejecutivo. En una entrevista publicada en *Proceso* a propósito del pronunciamiento de varios organismos de derechos humanos sobre la situación existente en el país, se recoge que ella: «No comparte la visión que sobre los derechos humanos en México tienen los

dirigentes de organismos no gubernamentales que se reunieron con el presidente Zedillo en París —“me parece muy desmesurada”—, y aunque reconoce que “en México sigue habiendo violaciones graves a los derechos humanos”, asegura que éstas no han aumentado» (Raúl Monge, *Proceso*, 11 de octubre de 1997, “Mireille Roccatti reclama: “En este año la CNDH ha emitido cinco recomendaciones contra el Ejército... Pero soy muy débil, ¿verdad?””). Las críticas a la gestión de Roccatti provinieron tanto de agencias nacionales como internacionales:

Si de acuerdo con el responsable del programa de Amnistía Internacional para México, Morris Tidball, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es en la actualidad sino “una cortina de humo para cubrir la ineficacia de las instituciones responsables de atender, investigar y sancionar” las violaciones de los derechos humanos (Proceso 1091), uno de los más activos organismos no gubernamentales de México expresa una conclusión similar al hacer una evaluación del trabajo de la CNDH en este año. David Fernández, presidente del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro”, considera que la credibilidad, el respeto y la confianza que había conquistado la CNDH a pesar de sus limitaciones de origen —su falta de independencia respecto del Ejecutivo— se vino a pique a raíz de la llegada de la doctora Roccatti (*idem*).

A partir de la reforma constitucional de 1999, la CNDH fue declarada organismo autónomo, lo que implicaba que contara con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestaria. El ombudsman nacional ya no sería designado por el presidente, sino elegido por el Senado y tendría que presentar sus informes a los tres poderes de gobierno no sólo al ejecutivo, como sucedía hasta entonces. Por otro lado, además de las quejas y las recomendaciones dirigidas a las autoridades por violaciones a derechos, en adelante la CNDH también debía emitir recomendaciones generales y realizar informes especiales.

La reforma a finales de los 90 marcó un paso importante en el proceso de consolidación de la institución, dirigida entre 1999 y 2009 por José Luis Soberanes; durante los primeros años de su gestión se destacó por expedir la primera recomendación dirigida al Presidente de la República (026/2001), exhortándolo a reparar las violaciones ocurridas durante la “guerra sucia”, y evitar su repetición; también por el informe que presentó sobre los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, y por su activa defensa de los migrantes ante

los atropellos de los que son objeto por parte de autoridades estadounidenses. No obstante estas actuaciones, muy pronto el Ombudsman y la Comisión fueron objeto de fuertes críticas, que cuestionaban su desempeño y la pertinencia de su gestión, ahora ya como organismo autónomo, esto es sin el “pecado de origen” que había sido subsanado con la reforma de 1999.

El observatorio Atalaya¹²⁷ en el año 2003 publicó un informe en el que entre otras críticas señalaba que la Comisión no se estaba ocupando de las problemáticas más acuciantes de derechos humanos (Ackerman, 2007: 156), y que eso se reflejaba en sus recomendaciones:

un 17.3% [de las cuales] se refieren a asuntos puramente administrativos, muchos de los cuales son de competencia municipal, como las cuestiones relativas a la autorización de funcionamiento de un local comercial, a las tarifas del agua potable, al pago de indemnizaciones expropiatorias y otras similares¹²⁸ (Atalaya, 2004: 6).

En el documento se agrega que el informe publicado ese mismo año por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, hace un diagnóstico de la situación de DH de la que no parece ocuparse la CNDH; las problemáticas más urgentes, según dicho organismo, eran las violaciones al debido proceso, las detenciones arbitrarias, las condiciones inhumanas en las cárceles, el maltrato a los reclusos, entre otras.

Otro aspecto problemático es que en el informe de actividades de 2003 presentado por la CNDH, la PGR aparece en el primer lugar de las autoridades reportadas en las quejas (586 casos), y a esta entidad no se le dirige ninguna recomendación en ese año. Las

¹²⁷ «El Programa Atalaya es un proyecto de investigación aplicada del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en colaboración con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (FLACSO) y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.» <http://atalaya.itam.mx/> Se trata de tres instituciones de amplio reconocimiento, las dos primeras en términos académicos, y la tercera, además, en términos activistas. Los informes de Atalaya son reconocidos y valorados en ambos ámbitos.

¹²⁸ Sobre la pertinencia de los diferentes productos de la gestión de la CNDH, el informe concluye: «los resultados de la labor de la CNDH en materia de recomendaciones, recomendaciones generales, informes especiales, estudios legislativos e investigación, no corresponde, ni de lejos, a la dolorosa realidad que vive el país en materia de derechos humanos. En suma, los resultados obtenidos no se diferencian mucho de aquellos que pudiera arrojar un organismo gubernamental sin independencia ni autonomía» (Atalaya, 2013: 16).

instituciones en segundo y tercer lugar fueron la Comisión Federal de Electricidad y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las cuales tampoco se les dirigieron recomendaciones; en cambio, al IMSS, que aparece en el cuarto lugar (con 440 casos) se le dirigen 10 recomendaciones. (CNDH, 2004; Atalaya, 2004: 7). La disparidad entre las instituciones que aparecen en los primeros lugares de violación de DH y aquellas a las que se dirigen las recomendaciones puede ser un indicador de autolimitación del ombudsman, de no querer enfrentar el mayor costo político de confrontar ciertas autoridades, más cercanas al poder ejecutivo, con lo que pone en entredicho su magistratura moral.

Además de problemas en términos de eficiencia y relevancia, en el informe del proyecto Atalaya también se llama la atención sobre las categorías usadas para agrupar los hechos violatorios de derechos humanos, que resultan demasiado generales, como es el caso de “Prestación indebida de servicio público”, que no permite comprender el tipo de conductas que incluye, ni la diferencia respecto de otras categorías como “Ejercicio indebido del cargo” (Atalaya, Labarca, López Ugalde y Sarre, 2004: 4); la situación reviste importancia por cuanto ambas categorías ocupan los primeros lugares de los hechos violatorios de derechos humanos, no sólo en 2003, año al que hace referencia Atalaya, sino entre 2000 y 2004, como se desprende de la revisión de los informes de dichos años. A partir de 2005 se sitúa en primer lugar de los hechos violatorios de derechos humanos el “Ejercicio indebido de la función pública”, categoría que el año anterior apenas aparecía en el lugar 80 de la tabla de hechos violatorios, con una sola queja referida, y se mantendrá en ese primer lugar hasta 2009, año a partir del cual y hasta la actualidad (2015), se vuelve a situar en primer lugar “Prestar indebidamente el servicio público”.

Las formas de nominación que se han mantenido durante los 15 años del siglo actual, empezaron a ser usadas desde los primeros años de funcionamiento de la Comisión, como se desprende de la revisión realizada de los informes de la década de 1990. Así, la categoría “Ejercicio indebido del servicio público” aparece en el informe que reporta el periodo 1995-1996, al igual que la otra categoría “Negativa, suspensión o prestación ineficiente del servicio público”, lo que muestra una continuidad en las prácticas institucionales. Llama la atención que en el informe correspondiente al periodo de 1993-

1994, la categoría que aparecía en primer lugar por el número de quejas era “Violación a los derechos de los reclusos”, misma que desapareció por completo en los informes posteriores, en los que se empezó a ubicar en los primeros lugares el “mal ejercicio del servicio público”, lo que haría suponer que se subsumieron en ella las violaciones a los derechos de los reclusos, pues es muy poco probable que las quejas por ese tipo de hechos hayan desaparecido de un año a otro, cuando hasta la actualidad siguen siendo una problemática de gran magnitud. Los vaivenes aquí recogidos en la forma de nombrar son significativos pues no parecen dar cuenta de un esfuerzo por apropiarse del lenguaje de derechos, que es un elemento importante para poder trabajar adecuadamente en la protección y defensa de los mismos. Sobre esto se volverá más adelante.

Volviendo al 2003, en el informe elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de la ONU en ese año, se hacía referencia a otros aspectos problemáticos del desempeño de la institución:

dado el número de habitantes de México y el índice tan elevado de corrupción que existe, *la cantidad de quejas presentadas ante la Comisión no es representativa de esta situación*. Asimismo, subrayan [en el informe de la ONU] una disminución en la tendencia de las quejas presentadas ante la CNDH en los últimos años, lo que atribuyen a que los trámites ante la misma no son ágiles y los ciudadanos prefieren abstenerse de iniciar un procedimiento (Galindo, 2010: 155).

El mismo autor que recoge el sentido de las críticas de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU hace el ejercicio de verificar para el año 2007 la relación entre el número de quejas (5,244) y el número de habitantes (103,263,388) y concluye que en la baja recepción de quejas es «en donde existe un claro rezago por parte de este organismo», pues en comparación con otros países, con menos de la mitad de población que México, o menos de la tercera o cuarta parte, recibe muy pocas quejas, tanto en términos absolutos como relativos¹²⁹, lo que a su parecer, refleja «una indudable desconfianza de la población

¹²⁹ Así, en el caso de España, con un población 2.5 veces inferior a la de México, se recibían tres veces más quejas (15,967/40,847,371), o Perú con casi 4 veces menos población, recibía 6 veces más quejas (32,920/27,219,264) (Galindo, 2010: 157). Al hacer la misma comparación con la Defensoría del Pueblo de Colombia, se encuentra una situación similar; con una población que es 2.4 inferior a la mexicana, recibió en 2007 4.4 veces más quejas que la institución mexicana (22,413/43,926,930). En el caso de Colombia, podría ser comprensible el número de quejas habida cuenta del conflicto armado que vive el país desde

en la efectividad de las instituciones públicas, ya sea por corrupción y/o por la burocratización de los procedimientos que los entorpecen» (Galindo, 2010: 158).

En 2004 el titular de la CNDH, José Luis Soberanes, se postuló para continuar al frente de la institución en el periodo 2004-2009; hubo una fuerte movilización de organizaciones defensoras de derechos humanos, con amplia trayectoria en el país, que habiendo realizando evaluaciones de su desempeño, se oponían a su reelección, como lo recogió en su momento Sergio Aguayo:

Aunque difieren en enfoque, asunto y método, los estudios censuran a la CNDH porque ignora los instrumentos internacionales que debería promover e incorporar, por las escasas recomendaciones que emite en relación al número de quejas que recibe, por su parcialidad al lanzarse contra unas instituciones y dejar en paz a otras (es notable la diferencia en el trato al Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Procuraduría General de la República), por la indiferencia hacia ciertos derechos, por la poca actividad educativa, por su reticencia a emplear sus facultades para iniciar reformas legislativas, por el favoritismo hacia algunos organismos civiles en detrimento de otros y por su falta de transparencia ya que retiene información aprovechándose de que la CNDH está fuera de la competencia del Instituto Federal de Acceso a la Información¹³⁰.

Adicionalmente las organizaciones de derechos humanos críticas con la Comisión¹³¹, cuestionaban que contara con un presupuesto cada vez mayor, sin que ello redundara en

hace más de 50 años. En ese año, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario representaron casi el 51% del total de quejas presentadas, e incluye el desplazamiento forzado, toma de rehenes, reclutamiento forzado de menores de edad, amenazas, ataques o represalias contra la población civil, entre otros; el 98% de los hechos violatorios habría tenido como responsables a grupos armados ilegales y el 2% a miembros de la fuerza pública (Defensoría del Pueblo, 2008). Sin embargo, hay que señalar que al revisar las cifras varios años más tarde, en 2014, cuando de manera significativa descendió la confrontación armada en Colombia, y las violaciones al DIH pasaron del primer al tercer lugar, el número de quejas recibidas por la Defensoría se mantiene sensiblemente superior al de su contraparte mexicana: 22,641 frente a 8,455 (Defensoría del Pueblo, 2015; CNDH, 2015).

¹³⁰ Sergio Aguayo, *Reforma*, "Reto al Senado: ¿Soberanes?", 20 de octubre de 2004. Disponible en: <http://www.sergioaguayo.org/images/PDF/HISTORICO/RPD/DESACUERDOS/ART04-10-20.pdf>

¹³¹ «Entre los organismos que han presentado evaluaciones sobre la CNDH está la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, el Centro Nacional de Comunicación Social, la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y la Red de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos". También han producido estudios el proyecto "Atalaya" que dirige Miguel Sarre en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fundar-Centro de Análisis e Investigación, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) y la Fundación Humanismo Político cercana al PAN» (Aguayo, 2004). El autor agrega que el titular de la CNDH acusaba a estas organizaciones de haber desatado «una "guerra sucia e infame" en su contra» y que además también contaba entre sus adversarios al representante en México del Alto Comisionado de

una mejora significativa de su desempeño. No obstante las críticas recibidas, el Senado ratificó a Soberanes para un segundo periodo al frente de la CNDH, durante el cual se siguieron haciendo evaluaciones negativas a su gestión. Atalaya publicó un nuevo informe en 2007 en el que reiteraba algunos de los señalamientos incluidos en 2003, como la forma de catalogar los hechos violatorios de los derechos humanos, la falta de precisión al respecto:

la CNDH persistió en su práctica de calificar una parte importante de presuntos hechos violatorios con categorías que no denotan la naturaleza de la conducta reprochada a los servidores públicos. Se trata de conceptos excesivamente amplios que, en realidad, pueden ser aplicados a prácticamente cualquier conducta ilegal, arbitraria, irregular o violatoria de los agentes del estado. Es motivo de inquietud que algunas de las categorías ambiguas o imprecisas ocupan los primeros sitios de la lista de presuntas violaciones. Es el caso del Ejercicio indebido de la función pública, que ocupa el primer lugar entre los tipos de violación más recurrentes: 1,455 expedientes, equivalentes al 41,3% de los expedientes abiertos por presuntas violaciones. Se trata de una proporción de expedientes demasiado amplia, respecto a la cual se ignora el tipo de conducta específicamente reprochada a los servidores públicos (Programa Atalaya, 2007: 7) (cursivas añadidas).

Adicionalmente, se muestran como problemáticas las variaciones que puede haber de un año a otro de los motivos de quejas registrados:

En el Informe correspondiente a 2005, la Comisión informó de la apertura de 1,616 expedientes por Ejercicio indebido del cargo. Un año después reportó la apertura de tan sólo 79 expedientes por ese motivo. Esta marcada diferencia es una muestra inequívoca de que *la imprecisión conceptual de dicha categoría favorece su aplicación discrecional por parte de la CNDH a hechos de distinta naturaleza, impidiendo la comprensión de los fenómenos que están generando la denuncia de las presuntas violaciones a los derechos humanos (Programa Atalaya, 2007: 8) (Cursivas añadidas).*

Otro de los cuestionamientos que plantea Atalaya, es que «en 7 de cada 10 expedientes abiertos por presuntas violaciones se ignoran las causas específicas de conclusión, así como también el grado de satisfacción del interés legítimo de los quejosos. Se trata de una poderosa razón para remover los obstáculos que ha puesto la CNDH en el acceso a la información en su poder» (Programa Atalaya, 2007: 8). Por otro lado, «El Informe [de la CNDH] sigue siendo omiso respecto a los criterios que adoptó el

Naciones Unidas para los Derechos Humanos y algunos funcionarios de la Unión Europea, por cuanto también habían hecho críticas a su gestión (*idem*).

Organismo para promover los acuerdos conciliatorios, así como respecto a la participación efectiva de los quejosos en la determinación del contenido de los acuerdos» (*Ibid.*, 9).

Atalaya también refiere el conflicto que en 2006 se desató entre la CNDH y la PGR, por la molestia de esta última ante una recomendación que le dirigió la Comisión, el cual tuvo amplia cobertura mediática¹³². En medio de la pugna entre los dos organismos, el Presidente de la Comisión señaló públicamente unas cifras de tortura atribuidas a la PGR entre 2000 y 2006 (264 casos) distintas a las reportadas en los informes de esos años (63 casos) lo que lleva a los investigadores de Atalaya a «plantear la hipótesis de que tanto el incremento súbito de las cifras por casos de tortura, como el aumento drástico en la emisión de Recomendaciones dirigidas a la PGR, obedecen más a razones políticas y de coyuntura que a criterios de defensa y protección de los derechos humanos» (Programa Atalaya, 2007: 14).

Algunos de los aspectos que suscitaron las críticas que se han referido en las páginas precedentes, se han mantenido vigentes hasta la actualidad, cual es el caso de los problemas en la forma de nonimación. Al revisar el informe de 2014 de la CNDH, por ejemplo, se encuentra que los dos primeros «Hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos señalados con mayor frecuencia en los expedientes de queja» (p. 41), son la «Prestación indebida del servicio público» (2481 quejas) y «Faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones» (1715); estas categorías, agrupan los motivos de queja del 64% de los expedientes que corresponden a presuntas violaciones de DH en el 2014 (6,550). Nuevamente, se trata de categorías o enunciados que sin importar su mayor extensión no permiten tener claridad acerca de la naturaleza de los derechos violados, en qué ámbitos y por qué instituciones¹³³;

¹³² Ver, por ejemplo: Emir Olivares Alonso, *La Jornada*, “Acusa Soberanes a PGR de alcahuetear actos de tortura”, 25 de agosto de 2006: <http://www.jornada.unam.mx/2006/08/25/index.php?section=politica&article=003n1pol>; Gustavo Castillo García, *La Jornada*, “Creo que está enojado”, 25 de agosto de 2006: <http://www.jornada.unam.mx/2006/08/25/index.php?section=politica&article=003n2pol>;

¹³³ Sobre la expresión *ejercicio indebido del servicio público* se ha señalado: «No hay modo de saber, por ejemplo, si un hecho calificado como *ejercicio indebido del servicio público* aceptaba o no ser calificado más bien como *prestación indebida del ser vicio público*, o si un hecho calificado como *trato cruel y/o degradante* o como *imposición de*

por otro lado, se mantiene el uso de un lenguaje que no muestra apropiación del discurso de los derechos: esto es, en lugar de partir de identificar los derechos más violados, se señalan hechos violatorios, de los cuales no se puede inferir en muchos de los casos, cuál fue el derecho violado. Si se cruza la información de los hechos que motivaron las quejas con las principales entidades que serían responsables de dichos hechos, se podrían hacer algunas inferencias; en primer lugar está el IMSS (1,542 quejas), en segundo lugar el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de SEGOB, encargado de instrumentar la política penitenciaria a nivel nacional (1,177 quejas), y en tercer lugar la SEDENA (642 quejas), que reúnen el 51% de los casos. Se podría suponer que dentro de lo que se entiende como “prestación indebida del servicio público” y “faltar a la legalidad...” estarían incluidas las “violaciones a los derechos de los reclusos”, enunciado que, como se señaló atrás, apareció en los primeros informes de la Comisión en la década de los 90, pero que desapareció desde 1995, luego de que hubiera muchas críticas en el sentido de que la CNDH se encargaba de defender, principalmente, a los delincuentes¹³⁴, cuestionamiento que en los últimos tiempos se ha extendido a las ONG de

castigo indebido a reclusos o internos aceptaba ser calificado como *tortura*» (Labarca, López Ugalde y Sarre, 2004: 4; cursivas en el original).

¹³⁴ En el informe que reporta las actividades de 1993 a 1994 (siendo director Jorge Madrazo Cuellar) se hace referencia a estas quejas y se señala que ellas «ponen en evidencia que todavía no hemos alcanzado la cultura de los Derechos Humanos que la modernidad demanda, ni la misión de las instituciones públicas que tienen la encomienda de protegerlos y defenderlos ha sido totalmente comprendida. *Nuestra misión no es la de encubrir delincuentes ni solapar arbitrariedades*, es hacer que en todo momento, hasta en los más difíciles y dolorosos mientras esté vigente el Estado de Derecho, se respete lo que la Constitución establece y se garanticen efectivamente los derechos que tenemos como gobernados» (CNDH, 1995: 768) (cursivas añadidas). Años más tarde, García López-Guerrero, quien se desempeñó como Director general del Programa de Atención a Víctimas del Delito de la CNDH, reconoce que una de las dificultades que ha tenido la institución para fortalecerse de cara a la sociedad, ha sido la falta de confianza en sus acciones, de manera que la CNDH fue «señalada como una institución ineficaz porque lejos de defender a las *víctimas de las violaciones de la ley, defiende a los delincuentes*, percepción que a partir de noviembre de 1999, ha ido cambiando» (2007: 213). El autor no especifica a qué se debió dicho cambio. Lo cierto es que se trata de una desconfianza que no ha desaparecido, como lo señaló más recientemente el presidente actual de la CNDH, Luis Raúl González Pérez (2014- 2019) en la alocución en la que presentó el informe de actividades del año 2015 ante los poderes ejecutivo y legislativo: «No obstante que desde hace 25 años México cuenta con Ombudsman nacional, aún existen la tentación de identificar la causa de los derechos humanos con la defensa de delincuentes, o ver a aquellos como un obstáculo para el debido y oportuno desarrollo de sus funciones estatales» Presidencia de la República, 2016: snp). Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-presidente-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-doctor-luis-raul-gonzalez-perez-al-rendir-su-informe-de-actividades-2015>.

derechos humanos en el país, lo que muestra que todavía en el conjunto de la sociedad el paradigma de los derechos sigue sin ser aprehendido y aceptado del todo¹³⁵.

En medio de las múltiples críticas a la gestión de Soberanes, algunos aciertos se pueden mencionar de su gestión, como la actuación de la CNDH respecto a los hechos de Atenco en 2006:

La CNDH mantuvo una posición firme respecto al caso [...] denunció abusos de parte de las policías y culpó a algunos altos mandos. La investigación de la CNDH fue retomada ampliamente por la SCJN al ejercer la facultad de investigación [sobre este mismo caso]. De esta forma la CNDH hizo su trabajo de investigar las violaciones y nombrar responsables de los hechos. En medio de una gestión controvertida, el caso de Atenco fue uno de los que más se le reconocieron a José Luis Soberanes por haber investigado las violaciones a las garantías individuales además por nombrar a algunos autores intelectuales del operativo. No incluyó el nombre de Enrique Peña Nieto (Cuéllar, 2014: 173-174).

Por otro lado, algo que destacó fue la atención prestada a los derechos de los migrantes, la elaboración de informes sobre la problemática a la que estaban expuestos en las fronteras sur y norte. También hubo algún interés en relación con los derechos de las comunidades indígenas, la problemática con el EZLN y el señalamiento de la necesidad de saldar la deuda histórica con dichas comunidades. Sin embargo, un análisis del conjunto del acercamiento de la Comisión señalaba que:

muchas posiciones de nacionalismo conservador incluyen el tutelaje de los pueblos indígenas como menores a los que se debe consagrar una atención particular de protección contra los abusos de que son objeto con frecuencia, en lugar de darles un tratamiento moderno de ciudadanos con plena validez de derechos. Quizá por ello, a pesar del interés de Soberanes en el tema, existen pocos contactos con los

¹³⁵ La investigadora del IISUNAM Sara Sefchovich planteó en su columna de prensa el debate con dos artículos en los que planteaba la pregunta de si los delincuentes tienen derechos humanos, recogiendo algunas percepciones encontradas al respecto y dando al final ella misma una respuesta afirmativa. Sefchovich, S. (15 de marzo de 2015). "¿Derechos humanos para todos?". *El Universal*: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2015/03/75475.php>; Sefchovich, S. (22 de marzo de 2015). "Sí: Derechos humanos para todos". *El Universal*: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2015/03/75475.php>. Los cuestionamientos a las ONG de derechos humanos se han dado más recientemente, con un amplio despliegue en los medios de comunicación. Una nota ilustrativa, que además hace referencia a polémicas posturas de autoridades públicas en la década de los 90, en torno a los derechos humanos, es la de Ricardo Raphael (14 de marzo de 2016). "Los derechos humanos son para los humanos, no para las ratas". *El Universal*: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/ricardo-raphael/nacion/politica/2016/03/14/los-derechos-humanos-son-para>.

representantes del movimiento indígena y sus posiciones en el tema se han abandonado con los años (Lachenal, Martínez y Mogel, 2009: 101) (cursiva añadidas).

En 2008 HRW publicó un informe que analizaba la gestión de la CNDH en el que si bien reconocía algunos logros y aciertos, hacía críticas muy fuertes al organismo, entre las cuales las que más sobresalen son: la autolimitación de la Comisión para jugar un papel más sobresaliente en la defensa de los DH, la opacidad en el manejo de información que debería ser pública, una actitud formalista y poco acuciosa con la defensa de los DH que se evidencia en el pobre seguimiento a las recomendaciones que emite y en la renuncia a hacer seguimiento en los casos en que dichas recomendaciones no son aceptadas, lo que agrava aún más la situación violatoria de los derechos. En el informe se incluyen fragmentos de entrevistas a funcionarios de la Comisión, entre ellos su presidente, y es muy notorio en muchos de ellos una actitud displicente e incluso despectiva, frente a la delicada labor que desarrolla, al definirla como de mediación entre las partes enfrentadas y no de protección y representación de las víctimas (HRW, 2008: 111). En este sentido, el informe resalta, como también lo había hecho un año atrás el informe Atalaya y otros estudios (Ackerman, 2007: 280), que la mayoría de las quejas interpuestas sobre presuntas violaciones a los derechos se resuelven por conciliación y que en ese proceso tiende a no tenerse en cuenta la voz de los quejosos, a quienes se les notifica del acuerdo cuando éste ya ha sido realizado: «La Comisión excluye a las víctimas del procedimiento de “conciliación” al firmar acuerdos directamente con el gobierno sin involucrar a los peticionarios en la redacción de su contenido, e incluso sin solicitarles su consentimiento para cerrar sus casos de esta manera». Esto lleva a HRW a señalar que:

La política de exclusión de las víctimas del proceso de conciliación refleja la posición actual de la CNDH conforme a la cual las conciliaciones son “un acto de autoridad” llevado a cabo por la CNDH. El presidente de la CNDH expresó a Human Rights Watch que *las víctimas son informadas de las conciliaciones y que, habitualmente, están de acuerdo, pero si no lo están, tienen expeditas las vías judiciales* (idem) (Cursivas añadidas).

No se trata de una práctica nueva, pues varios años atrás, otro estudio había señalado que:

Un hecho importante es que el diseño y el seguimiento de las conciliaciones amigables se llevan a cabo a puerta cerrada, normalmente sin el consentimiento, el conocimiento o la participación del quejoso. El *ombudsman* tiene todo el control sobre el proceso. Los ciudadanos no tienen manera de evaluar el comportamiento de la CNDH durante el proceso de conciliación, ni forma de comprobar si el organismo implicado en la queja corrige de forma adecuada el agravio infligido o si éste toma medidas preventivas para evitar que la misma violación se pueda repetir en el futuro (Ackerman, 2007: 158).

Este punto señalado por los estudios mencionados es central de resaltar aquí porque tiene que ver con la posibilidad de concreción de canales efectivos de interpelación de la autoridad y de presentarse el ciudadano individualmente frente al Estado, con posibilidades de reclamar el efectivo respeto a sus derechos. Lo que ocurre en la CNDH no parece ir en esta vía. La situación descrita en relación con las conciliaciones lo que muestra es que una vez se entra en contacto con una institución pensada para la defensa y promoción de los DH, los ciudadanos son puestos en una situación de cierta subordinación por los mismos encargados de validar su reclamo, al marginarles del proceso y decidir ellos el camino más expedito, al parecer no tanto para buscar resarcirles por la violación del derecho y encontrar una solución satisfactoria para las víctimas, sino para poder cerrar prontamente el caso. Hay que recordar que, como se señaló páginas atrás en este mismo capítulo, la ley que rige la CNDH establece que la institución debe buscar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables como la vía para buscar la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos; así, la insistencia de la Comisión en privilegiar las conciliaciones no es algo que responda a algún capricho de quienes las presiden; es interesante, en términos de la concepción de la CNDH, y del ciudadano mismo, que se haya optado por la conciliación, y no se sitúe en primer lugar y de manera central la solución del agravio, sino la definición del mecanismo que debe usarse¹³⁶. No obstante los planteamientos críticos frente a la manera de proceder en torno

¹³⁶ El informe de Fundar AC se plantea cuestionamientos sobre el mecanismo de conciliación y su utilización por la CNDH y las comisiones estatales, señalando que lo que «no se sabe con certeza, es la participación de las víctimas en los acuerdos de conciliación con las autoridades. No sólo la conciliación tiene la desventaja de reducir la posibilidad de incidencia sobre las políticas públicas de los OPDH (Organizaciones Públicas de Derechos Humanos), sino que también se publica muy poca información respecto a las condiciones en las cuales se realizan. No olvidemos que la relación de poder entre autoridad y

a las conciliaciones, esa actitud poco cuidadosa y hasta despectiva de Soberanes, hay que señalar que durante su periodo, se empezó a implementar una encuesta de satisfacción entre los usuarios, que año tras año, mostraba que entre el 80% o 90% de los usuarios calificaban el servicio recibido por la Comisión como excelente o bueno, como se constata al revisar los informes de toda la primera década del siglo XXI.

Otro aspecto de gran relevancia es lo señalado por el propio *Ombudsman* en el sentido de que los peticionarios, de no estar de acuerdo con la solución encontrada, pueden optar por la vía judicial. La CNDH es la cabeza del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos, y es muy precisa su delimitación respecto del ámbito jurisdiccional, con el cual no se señala que exista algún tipo de canal o interrelación entre ellos. Los dos sistemas se plantean como excluyentes. Aquí habría que mencionar, que no obstante lo señalado, la Comisión se mantiene en relación con el Congreso, a quien rinde informes, pero también, como lo señala en los informes, participa de manera activa en discusiones y reuniones con miembros del poder legislativo, hace seguimiento de la actividad legislativa, sin que sea claro cuáles son los posicionamientos específicos de la Comisión en la discusión de proyectos de reforma, ni cuáles sean los logros obtenidos, por lo que es muy difícil ponderar la importancia o la efectividad de este tipo de labor.

Una postura crítica de gran relevancia acerca del funcionamiento de la CNDH en esta época fue la hecha por su primer director, Jorge Carpizo, quien expresó en artículos y diversas intervenciones públicas su preocupación por la suerte de la institución. Carpizo comparte las críticas expuestas en los informes hechos por Atalaya y HRW, abunda en varias de ellas y señala otras más:

Ante el grave panorama de la inseguridad pública y violación de derechos humanos, la presencia de la CNDH ha pasado casi desapercibida. Declaraciones y desplegados tibios y timoratos. La misma terminología de los políticos. Su presencia se ha desvanecido a tal

el particular es estructuralmente desigual y que el papel de los OPDH debería consistir precisamente en reforzar la posición de la víctima frente a la autoridad abusiva. En teoría, la implementación del proceso de conciliación puede ser eficaz para la víctima siempre y cuando esté en condiciones de poder expresar realmente sus agravios y demandas y estar respaldado por la autonomía y legitimidad de un organismo como los OPDH» (Lachenal, Martínez y Mogel, 2009: 81).

grado que ante la indignación popular por la inseguridad pública no se le menciona como parte del problema ni de la solución, asiste únicamente a ceremonias (Carpizo, 2009: 118).

Otras críticas hechas por el exombudsman tenían que ver con el derroche de la CNDH en el manejo del presupuesto al realizar pagos desproporcionados por publicaciones y otros rubros, así como la complacencia con algunas de las autoridades responsables de violaciones a los derechos humanos, que mostraba la alta incidencia de manejos políticos en la institución¹³⁷.

Las críticas a la politización de la CNDH y a sus omisiones en la defensa de los DH en el país, que abarcaron los dos periodos de Soberanes (1999-2009), no terminaron con quien lo sucedió en la presidencia, Raúl Plascencia Villanueva (2009-2014). Si Soberanes había sido fuertemente cuestionado por diferentes ONG, como se señaló atrás, y de todos modos logró ser reelegido, en el caso de Plascencia la situación resultó ser lo suficientemente complicada como para que finalmente no fuera reelegido para un segundo periodo e incluso se solicitaran acciones legales en su contra. Al respecto, el exombudsman capitalino Luis de la Barreda comentó que «Su actuación cotidiana [la de Plascencia] ha conseguido lo que ningún ombudsman anterior había logrado: más de 100 organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos han solicitado al Senado juicio político en su contra»¹³⁸.

Las críticas a Plascencia y en general a la institución durante su periodo fueron de índole similar a las que se describieron durante los dos periodos de su antecesor: excesivo presupuesto que no se corresponde con mayores y mejores resultados (bajo número de quejas y muy pocas recomendaciones), falta de transparencia de la información,

¹³⁷ Israel Dávila, *La Jornada*, “Según Carpizo, la CNDH ha sido omisa; el ombudsman rechaza la “crítica falaz””, 10 de septiembre de 2008 (<http://www.jornada.unam.mx/2008/09/10/index.php?section=politica&article=009n1pol>); Emir Olivares Alonso, *La Jornada*, “Grupos civiles se suman a críticas de Carpizo sobre omisiones de Soberanes”, 11 de septiembre de 2008 (<http://www.jornada.unam.mx/2008/09/11/index.php?section=politica&article=008n3pol>); “La CNDH ineficaz: Carpizo”, *Proceso*, 10 de septiembre de 2008: (<http://www.proceso.com.mx/201573/la-cndh-ineficaz-carpizo>).

¹³⁸Luis de la Barreda Solórzano “Lo que ningún ombudsman había logrado”, *Milenio*, octubre de 2014: http://www.milenio.com/tribunamilenio/es_hora_de_reinventar_la_cndh/luis_de_la_barreda-ex_titular_cdhd-coordinador_derechos_humanos_unam_13_383491648.html.

cuestionamientos al procesamiento de quejas, entre otros. Adicionalmente, se le cuestionó al titular de la CNDH su interés por realizar viajes internacionales, participar en multiplicidad de eventos y publicitar dentro de sus principales logros el desarrollo de actividades educativas y de divulgación, considerándolas tanto o más importantes que la atención a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos¹³⁹. Otras críticas muy fuertes tuvieron que ver con sus inconsistencias frente a casos flagrantes de violaciones de derechos humanos frente a los cuales no hizo un pronunciamiento pronto y efectivo, sino tardío y presionado por las críticas a su inacción (la masacre de migrantes en San Fernando, la muerte de un niño en una protesta en Puebla, las muertes en Tlataya, entre otras) o no fue imparcial, sino que se mostró reacio a imputar a autoridades con las que era cercano, como el gobernador de Puebla, quien inauguró un auditorio y una Cátedra con el nombre del entonces *Ombudsman* y develó un busto suyo en ese Estado¹⁴⁰. En noviembre de 2014, Luis Raúl González Pérez fue nombrado presidente de la CNDH; durante el 2015 en la prensa siguieron apareciendo críticas al alto presupuesto de la institución, al hecho de que la mayoría se destinara a gastos de personal, pero menos en torno a la figura del nuevo *Ombudsman* nacional, de quien algunos sectores esperan que «recupere la autoridad moral y la credibilidad de la institución»¹⁴¹. De cualquier manera, los cambios que pueda implementar en el rumbo de la Comisión sólo se verán en unos años.

Paradójicamente, durante los 15 años en que la gestión de la CNDH y de los *ombudsman* que estuvieron al frente de ella, ha recibido abundantes críticas, también ha habido reformas de gran calado, como la ya mencionada de 1999 que le asignó el estatus de

¹³⁹ Ana Laura Magaloni y Carlos Elizondo Mayer-Serra “¿Qué hacer con la CNDH?”. *Nexos*, 1 de noviembre de 2014 (<http://www.nexos.com.mx/?p=23111>); Laura Toribio, Fernando Pérez Corona, Emmanuel Rincón, Arturo Salinas, Miguel García Tinoco y Jorge Vázquez, “CNDH, cara y poco efectiva: expertos”. *Excelsior*, 26 de julio de 2015 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/26/1036720#imagen-7>

¹⁴⁰ Hay una gran abundancia de notas de prensa sobre estos temas. Ver, por ejemplo, Darío Ramírez “La CNDH está vacante”, *Sin embargo*, agosto 21, 2014 (<http://www.sinembargo.mx/opinion/21-08-2014/26582>); <http://www.losangelespress.org/ongs-presentan-demanda-de-juicio-politico-contra-raul-plascencia-cndh/>; Maite Azuela “Plascencia y sus contradicciones”, *El Universal*, 27 de septiembre de 2014 (<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/09/27537.php>)

¹⁴¹ Declaraciones de Elena Azaola, en un artículo de Sergio Rincón (15 de julio de 2015), “CNDH, 25 años ignorada por gobiernos corruptos y herida por el descrédito: especialistas”, *Sin Embargo*: <http://www.sinembargo.mx/15-07-2015/1413166>.

organismo autónomo y la más reciente de 2011, que representó no sólo un fortalecimiento de esta institución, sino una «vasta operación jurídica, que toca de una vez 11 artículos constitucionales» y que sitúa los derechos humanos en un lugar de preeminencia en el orden jurídico mexicano. La reforma no tuvo un curso sencillo por el Congreso: se trató de un proceso largo que tardó un par años (inició en 2009), y que fue «estorbado por lastres de toda especie. En el último tramo, así en la discusión senatorial como en la caravana de aprobación a cargo de las legislaturas estatales, el conservadurismo pretendió frenar [la reforma]» (Miguel Ángel Granados Chapa, “Derechos humanos constitucionales”, *Reforma*, 13 de junio de 2011). Además de ser un proceso en el que estaban comprometidas diversas fuerzas políticas mexicanas, se han reivindicado la importancia de presiones internacionales¹⁴².

Acerca de los alcances de la reforma de 2011, dos reconocidos juristas señalan:

En su conjunto, las normas reformadas delinean un nuevo paradigma en el constitucionalismo mexicano, porque, por un lado, introducen al concepto de los derechos humanos como eje central de la articulación estatal (sustituyendo la figura arcaica de las “garantías individuales”) y, por el otro, incorporan como normas de máximo rango en el ordenamiento jurídico mexicano las disposiciones en materia de derechos de origen internacional. De esta manera, imponen una nueva exigencia a los actores políticos de todos los niveles para transformar a la realidad en clave democrática y constitucional (Carbonell y Salazar, 2011: IX)¹⁴³.

¹⁴² En 2008 fue aprobada la Iniciativa Mérida, acuerdo firmado entre EE. UU. y México para fortalecer el combate contra las organizaciones criminales, y se condicionó una parte del desembolso de la partida a avances en las reformas legales de derechos humanos, lo que llevó a HRW a considerar que la reforma de 2011 se logró, en alguna medida, gracias a esa presión internacional: «*There is a clear precedent that demonstrates withholding US funds can help press for improvements in Mexico's human rights performance. Although the US Congress has never withheld the 15 percent of conditioned Merida funds, in September 2010 the State Department withheld \$26 million in aid to Mexico, making its delivery contingent on two benchmarks: the passage of human rights reforms to the Mexican Constitution, and the proposal of legislation to reform the Military Code of Justice. Shortly thereafter, Mexico's Congress passed the human rights reforms to the Constitution. Then Calderon sent Congress a proposal to reform military jurisdiction which, while deeply flawed, was the first reform initiative of its kind*» (Steinberg, 2012: 8). (Cursivas añadidas).

¹⁴³ Respecto al cambio de términos, señalan Carbonell y Salazar (2011: X) «La nueva redacción constitucional parte de esa elemental distinción, que nos recuerda que una cosa son los derechos y otra sus medios de tutela [garantías]. Con ello se supera una confusión, que hasta ahora había tenido consecuencias nocivas en la comprensión de las capacidades normativas y vinculantes de algunos derechos particularmente sensibles, como lo son los derechos sociales (vivienda, salud, educación, medio ambiente, etcétera) (*ibíd.*, X).»

En el marco de ese cambio de paradigma, se introducen cambios en las funciones asignadas a la CNDH tendientes a ampliar su margen de acción y también a asegurar que sus resoluciones no puedan ser tan fácilmente desatendidas por las autoridades a las que van dirigidas; para garantizar esto último, se establece que cuando las autoridades rechacen una recomendación de la Comisión, deberán fundamentar su negativa y exponerla públicamente. A partir de la reforma, la CNDH es competente para conocer de asuntos laborales, mientras que siguen sin ser de su competencia los asuntos entre particulares, y se le traslada a la CNDH una función que hasta ahora había tenido la Suprema Corte de Justicia: la facultad de investigar violaciones graves a las garantías individuales. Este último punto es uno de los que más controversia ha generado, tanto durante el trámite de la reforma, como con posterioridad a su promulgación. La postura del jurista y ex *ombudsman*, Jorge Carpizo (2011) sobre este punto fue clara en su momento: se trataba de un cambio inconveniente que desvirtuaba el carácter de la institución, y que podía llevar a un mayor debilitamiento y politización de la figura. El punto central, expuesto por diversas organizaciones y analistas, era que la facultad de investigación de las violaciones más graves de derechos humanos debía mantenerse en un órgano jurisdiccional, con capacidad para ejecutar acciones penales, y así garantizar de manera efectiva el derecho de las víctimas; la CNDH al ser depositaria de una autoridad de carácter moral y no ser vinculatorias sus resoluciones, no podría hacerlo (Academia de Derechos Humanos, 2010 y 2011; Carpizo, 2011). En todo caso, no hay que perder de vista que si bien la Corte estaba a la cabeza del sistema jurisdiccional, la facultad de investigación no se definió como una competencia jurisdiccional, por lo que el resultado final era la emisión de recomendaciones y no de sentencias (Cuéllar, 2014: 27-30)¹⁴⁴. Las fortalezas que se le atribuían a la Corte era que la investigación estaría en manos de un grupo de magistrados competentes, mientras que en el caso de la CNDH el responsable sería una sola persona, su presidente, el encargado de llevarla a cabo.

¹⁴⁴ «Para algunos ministros [de la Suprema Corte] la facultad de investigación resultaba absolutamente inútil, porque la condena moral desde la SCJN no llevaba a ninguna sentencia, ningún castigo» (Cuéllar, 2014: 283).

Es paradójico que algo que organizaciones de derechos humanos y juristas reconocidos vieron como un grave error, trasladar las competencias de investigación de la Suprema Corte a la CNDH, fuera solicitado e impulsado por los magistrados integrantes de la primera y aplaudido por quien presidía la segunda:

Esta decisión fue aplaudida desde la Corte ya que para muchos ministros resultaba incómoda y fuera de las funciones que debía desempeñar como máximo tribunal de justicia. Muchos ministros consideraban que ellos no son los encargados de emitir recomendaciones[,] por el contrario[,] debían emitir sentencias (Cuéllar, 2014: 309).

La CNDH, por su parte, hasta 2015 ha ejercido la facultad de investigar hechos que constituyeron violaciones graves a los derechos humanos en tres ocasiones, y emitido las recomendaciones respectivas: 1VG/12 en el caso de los hechos ocurridos en Chilpancingo de los Bravo el 12 de diciembre de 2011, que derivó en diversas violaciones a estudiantes de la escuela rural “Raúl Isidro Burgos”, de Ayotzinapa, Guerrero; 2VG/14 Investigación de Violaciones Graves a los Derechos Humanos iniciada con motivo de los Hechos ocurridos el 9 de julio de 2014, en el Municipio de Ocoyucan, Puebla, en los que perdió la vida un niño de 13 años; la tercera, 3VG/15 por el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Federal que derivó en la muerte de 6 personas Policía Federal, con motivo de los hechos ocurridos el 6 de enero de 2015 en Apatzingán, Michoacán. Hasta ahora no parece que se hayan producido los efectos negativos que se temían, si bien las recomendaciones respectivas no han estado exentas de polémica.

Otra facultad derivada de una reforma anterior, y de la que no se ha hecho mención, es la que se le asignó a la CNDH en 2006 de entablar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, para cuestionar la validez de normas en materia de derechos humanos. La primera acción interpuesta en este sentido por parte del entonces director de la CNDH, Soberanes, fue contra la despenalización del aborto en la Ciudad de México, junto con el entonces titular de la PGR Eduardo Medina Mora. El caso suscitó un gran debate público¹⁴⁵, por lo que se evidenciaba como un caso de anteposición

¹⁴⁵ Emir Olivares, Raúl Llanos, La Jornada, “Prevalcen criterios religiosos en litis de Soberanes sobre el aborto”, junio 12 de 2007: <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/12/index.php?section=capital&article=036n1cap>; GIRE, 2009.

de los valores religiosos del titular de la Comisión, sobre la de defensa y promoción de los derechos humanos. La acción de constitucionalidad 146/2007 fue rechazada por la Suprema Corte. Desde entonces, ha ejercido la función cerca de una veintena de veces y en la mayoría de los casos se ha tratado de impugnaciones de los ordenamientos locales.

2. Colombia: La Defensoría del Pueblo

En Colombia la Defensoría del Pueblo nació en 1991 como parte del nuevo ordenamiento constitucional, en el cual se estableció que haría parte del organigrama de la Procuraduría de la República¹⁴⁶, pero que tendría autonomía administrativa y presupuestal, y que el Defensor sería elegido por el Congreso de terna enviada por el presidente, y presentaría informes anuales al Congreso; así se ha mantenido hasta ahora. Lo anterior podría hacer presuponer una importante falta de autonomía para el desarrollo de sus funciones, pero esto no ha sido así y los defensores han gozado de amplia autonomía, y cuando no lo han hecho, ha sido más producto de las autolimitaciones que se han impuesto que de su ubicación institucional¹⁴⁷.

La Defensoría tiene funciones similares a las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero también ejerce otras muy distintas, como se mostrará enseguida. En 2000 el defensor en funciones (Eduardo Cifuentes 2000-2003) sintetizaba las funciones de la

¹⁴⁶ En Colombia la Procuraduría es un órgano de control que tiene entre sus funciones velar por los intereses de la sociedad y por el respeto a los derechos humanos (junto con el Defensor del Pueblo), así como «Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley» (Art. 277, Constitución de 1991). La Fiscalía General de la Nación, por su parte, forma parte de la rama judicial y es el ente acusatorio; la Fiscalía colombiana sería equivalente a la Procuraduría en México.

¹⁴⁷ A lo largo de los más de 20 años de existencia de la Defensoría se pueden encontrar diversos ejemplos de independencia tanto respecto del ejecutivo, como de la Procuraduría. Un caso claro fue la oposición del Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes (quien asumió el cargo después de haber sido magistrado de la Corte Constitucional durante la década de 1990), a la propuesta del gobierno de Álvaro Uribe de penalizar el consumo de la dosis personal de droga en 2002 (Semana, 6 de octubre de 2002). Otro ejemplo más reciente da cuenta de la independencia del Defensor del Pueblo (que inició su periodo de cuatro años en 2012 y lo terminó anticipadamente en 2015), respecto del Procurador General de la República (2009-2016), de una línea bastante conservadora y opuesta al gobierno, se declaró en contra del proceso de paz con la guerrilla de las FARC; el Defensor, por su parte, mostró posturas más liberales y se pronunció favor de los diálogos.

institución del siguiente modo: «la Defensoría debe cumplir una función educativa, una función de promoción, una función defensiva, una función de formación de la opinión pública alrededor del tema de los derechos humanos, y finalmente, una función parlamentaria» (2002: 33). La función de promoción la diferenciaba de la educativa, por cuanto aquella implica establecer con claridad los distintos tipos de derechos, en cuáles se ha avanzado, en cuáles no y así poder «señalarle al Estado cuáles son las posibilidades existentes para “moverse hacia adelante”» (30); respecto a la función defensiva, aquí se incluyen tanto la recepción y trámite de quejas como la interposición de los diferentes mecanismos legales establecidos por la Constitución de 1991 para la defensa de los derechos (tutelas, acciones populares para la defensa de derechos colectivos, hábeas corpus), con lo que se configura una fuerte articulación entre el sistema no jurisdiccional y el jurisdiccional de protección de los derechos humanos en Colombia. Por otro lado, «Como una de las peculiaridades de la institución colombiana, la ley le atribuye el manejo de la Defensoría Pública, esto es, del cuerpo de abogados encargados de asumir la representación judicial y extrajudicial de quienes acrediten que se encuentran en imposibilidad económica o social» de proveérsela (Estrada, 1994: 84). Aunque se trató de una función que generó extrañeza en su momento, hasta ahora la defensoría pública se ha mantenido dentro de la Defensoría del Pueblo, y el Defensor se mantiene como una figura cercana a los centros penitenciarios¹⁴⁸. Por otro lado,

se distinguen por su especialidad las presentaciones que la Defensoría de Colombia acepta para involucrarse en conflictos entre particulares en la búsqueda de una conciliación. La Defensoría de Colombia se encuentra en la vanguardia, por involucrarse en conflictos entre particulares que sufren condiciones especiales de vulnerabilidad y por procurar la prevención o remedio de afectaciones a derechos originadas en actividades privadas. Trasciende así el paradigma que asocia la protección de los derechos y, en términos

¹⁴⁸ El primer Defensor del Pueblo, Jaime Córdoba Triviño (quien luego sería magistrado de la Corte Constitucional entre 2001 y 2009), señaló en su momento que era necesario reevaluar la figura del “defensor de oficio”, concebida hasta entonces más en términos caritativos, por una verdadera protección de los derechos de quienes estaban desprotegidos al momento de afrontar procesos contenciosos de diversa índole (*El Tiempo*, 3 de diciembre de 1992). Durante su periodo la Defensoría organizó actividades en las cárceles. Cuatro años más tarde, al término de su periodo, la prensa reportaba que las reclusas de la cárcel de mujeres de Bogotá, El Buen Pastor, habían organizado un evento de despedida del Defensor Córdoba (*El Tiempo*, 18 de agosto de 1996).

generales, la defensa del pueblo o la ciudadanía únicamente ante o a través de resguardos o gestiones frente al Estado (Basch, 2015: 74).

La posibilidad de intervenir en conflictos entre particulares y no solamente cuando una de las partes es una autoridad, le ha permitido a la institución involucrarse en diversos escenarios, algunos en el marco del conflicto armado que ha vivido el país hasta muy recientemente, pero también que tenga la capacidad para dar cuenta de la situación de los derechos humanos en el país, más allá de las violaciones cometidas por autoridades específicas, es decir, que logre construir un panorama más integral y diseñar formas de intervención acordes con la situación de vulnerabilidad o amenaza¹⁴⁹.

En la función de defensa del ciudadano también se incluyen las resoluciones defensoriales y humanitarias (las que están vinculadas específicamente con el conflicto armado) y las investigaciones que realiza la Defensoría para documentar la situación de problemáticas graves en materia de derechos humanos. Todas las autoridades públicas están obligadas a auxiliar a la Defensoría, pero las recomendaciones que ésta emite no son vinculatorias y el Defensor tiene prohibido el ejercicio de funciones judiciales o disciplinarias, su fuerza radica en la autoridad moral del titular.

Al terminar su periodo y presentar el cuarto informe defensorial ante el Congreso de la República en 1996, quien fungió como primer Defensor, Jaime Córdoba Treviño, y estuvo a cargo de la entidad desde el 1 de septiembre de 1992 hasta el 31 agosto de 1996, reportó que la Defensoría en dicho periodo había recibido y tramitado 61,681 quejas por

¹⁴⁹ En uno de los primeros informes presentados ante el Congreso, el Defensor se refirió al hecho de que la institución también se ocupara de las violaciones a los DH por parte de particulares: «Para el Defensor del Pueblo es indiscutible que los derechos humanos pueden ser objeto de vulneración o de amenaza no sólo por los agentes del Estado, sino también por personas particulares. Así lo acepta el artículo 86 de la Constitución cuando establece la procedencia de la acción pública de tutela incluso frente a acciones u omisiones de particulares sin nexo alguno con el poder público [...] Sin embargo, siempre insistirá el Defensor del Pueblo en la enorme y especial gravedad que tienen los atentados contra los derechos humanos cuya autoría corresponde a servidores públicos y a particulares que proceden teniendo a dichos servidores como autores intelectuales o como cómplice de sus reprochables conductas». (Defensoría, 1994: 21) Y continúa más adelante: «La Constitución y los instrumentos internacionales asignan la protección y la garantía de los derechos humanos a las autoridades. Cuando éstas se muestran infieles a su función de salvaguardia, cuando por acción u omisión lesionan o ponen en inminente riesgo los derechos básicos de los gobernados no sólo quebrantan el orden jurídico, sino que subvierten los principios fundantes de la convivencia social» (*ibid.*: 22).

vulneración o amenaza de los derechos humanos y que en materia de recursos y acciones judiciales, había realizado 9,141 actuaciones relacionadas con la acción de tutela, el hábeas corpus, las acciones populares, la acción pública de inconstitucionalidad, la acción de nulidad y el control automático de constitucionalidad¹⁵⁰. Cuando se revisan los informes anuales de esos años, se evidencia el incremento acelerado en el número de quejas tramitadas por la Defensoría, pasando de 8,443 en el primer año (1993), a 25,409 en 1995 (Defensoría, 1994; 1996).

Sobre los primeros años de funcionamiento de la Defensoría, uno de sus directores más sobresalientes, Eduardo Cifuentes (2000-2003), señalaba que:

La creación de la institución y su entrada en funcionamiento aportó importantes elementos de legitimidad a la labor de promoción y protección, y *ayudó a superar la estigmatización que existía sobre el tema de los derechos humanos, considerado como propio de los grupos de izquierda o de los movimientos insurgentes*. En efecto, en términos generales, las actuaciones de denuncia y protección que se venían llevando a cabo por diferentes organizaciones no gubernamentales de derechos humanos se consideraban siempre como hechos de apoyo a grupos insurgentes (Cifuentes, 2002: 27) (cursivas añadidas).

Si bien desde la década de 1970 había empezado a forjarse el paradigma de los derechos humanos, y en la década de los 80 adquirió mayor fuerza, el paradigma predominante era el de la razón de Estado, y desde este, como señala el exdefensor del pueblo, los derechos humanos eran percibidos como una estrategia subversiva (Roth, 2006: 117). Durante la década de 1990, en el marco de la Constitución de 1991, y de la mano de instituciones como la Defensoría y diversas agencias gubernamentales para los derechos humanos, así como la Corte Constitucional, se fue afianzando y legitimando el paradigma de los derechos humanos, sin que el de la razón de Estado desapareciera; más bien lo que se configuró en adelante fue una situación en el que el último debilitado, y el primero en vías de fortalecimiento, entraron en pugna y se mantuvieron como referentes de la acción

¹⁵⁰ “La defensoría del pueblo entrega su balance”, *El Tiempo*, 26 de agosto de 1996 (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-479368>). La acción pública de inconstitucionalidad y la acción de nulidad son mecanismos que pueden ser interpuestos por cualquier ciudadano; la primera se puede interponer contra reformas a la Constitución, leyes y decretos con fuerza de ley, y la segunda se interpone contra actos de administración de inferior categoría que contraríen las normas superiores del derecho.

pública en mayor o menor medida, dependiendo de la relación de fuerzas existentes en las diferentes ramas del poder público.

Durante la segunda mitad de la década de los 90 la Defensoría empezó a desarrollar un trabajo cada vez más volcado sobre la prevención de violaciones de derechos humanos producto del conflicto armado que recrudeció en Colombia por el fortalecimiento de los actores armados (guerrillas y paramilitares), y con ello el desplazamiento forzado, las masacres y otras graves afectaciones contra la población civil. La Defensoría empieza a hacer un seguimiento cada vez más sistemático de estas situaciones, así como de los problemas de hacinamiento en las cárceles; algo fundamental en este periodo fue que en el país se empezara a introducir la lógica del Derecho Internacional Humanitario y que la Defensoría trabajara en este sentido. Ante foros internacionales el segundo titular que tuvo la Defensoría desde su creación, José Fernando Castro Caycedo (1996-2000), señaló la falta de compromiso del gobierno colombiano para impedir las violaciones a los DH de la población en el marco del conflicto, en espacios como una reunión de la ONU en Ginebra:

Castro Caicedo dijo ante 53 Estados que el Gobierno está cumpliendo parcialmente su responsabilidad constitucional e internacional frente a la defensa de los derechos humanos porque a la fecha las decisiones adoptadas son insuficientes.

En 1999 se produjeron 403 masacres con 1,865 muertos -varias de ellas anunciadas previamente por la Defensoría a las autoridades civiles y militares-, y en el 2,000 llegan a 465 los muertos en 89 acciones de este tipo. Hubo 2,978 secuestros extorsivos... La Defensoría continúa atendiendo quejas sobre torturas, privación ilegal de la libertad y desaparición forzada, explicó el Defensor.

De esta manera, *la Defensoría del Pueblo contradujo la respuesta de la Cancillería colombiana* que también el viernes señaló en Ginebra que el informe de la ONU [sobre DH en Colombia] presentaba imprecisiones (“Defensoría avala informe de la ONU”, *El Tiempo*, 19 de abril de 2000 (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1211436>) (cursivas añadidas).

Este episodio da cuenta, por un lado, de la independencia del Defensor, respecto el gobierno, y, por otro, de la gravedad de la situación de DH en Colombia. Esta postura de independencia, de denuncia y de generación de mecanismos para buscar responder a la difícil situación en el país la mantendrá con mayor ahínco el Defensor del Pueblo nombrado para el periodo 2000-2004, Jorge Eduardo Cifuentes, quien fue magistrado de la

Corte Constitucional desde su creación en 1992 hasta 2000; esto llevó a que surgieran dudas acerca de si existía alguna inhabilidad para que el exmagistrado presidiera la Defensoría, pero la ley no lo prohibía. Por otro lado, para muchos sectores generaba confianza que una persona con esas características presidiera la entidad:

Polémicos fallos como el del fuero militar, la educación sexual, la despenalización gradual del aborto, la ley de vivienda, los derechos a pensión y seguridad social, las mujeres embarazadas y los discapacitados, contaron con el nuevo Defensor del Pueblo como protagonista en la Corte Constitucional. Además, su condición de magistrado es garantía no solo del manejo de los derechos humanos, sino también de la comprensión del espíritu de la Carta que vio nacer a la institución “El nuevo Defensor”, *El Tiempo*, 19 de agosto de 2000 (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1236192>).

El paso de Cifuentes por la Defensoría fue bastante positivo: mantuvo posturas independientes respecto del ejecutivo y fue una voz crítica de gran peso durante los primeros años de la década de 2000, cuando el país vivió un repunte del conflicto armado como resultado de la ruptura del proceso de paz con las FARC adelantado por el presidente Andrés Pastrana (1998-2002), y la elección de Álvaro Uribe (2002-2006), bajo la consigna de la derrota militar de dicha guerrilla y el combate al tráfico de drogas. Uribe empezó a implementar diversas políticas para lograr el objetivo propuesto, muchas de las cuales fueron pública y vehementemente cuestionadas por el ombudsman: el mantenimiento de las fumigaciones con glifosato de los cultivos de coca, la implementación de un estatuto de seguridad, la penalización de la dosis mínima de droga (que había sido despenalizada una década atrás por la Corte Constitucional), entre otros asuntos¹⁵¹. En una descripción de los ejes orientadores del trabajo de la Defensoría del Pueblo, Cifuentes señaló que uno de ellos era “potenciar al ciudadano”; agrega que en muchos ordenamientos se asume que

¹⁵¹ El Defensor del pueblo daba a conocer sus posturas a través de medios de comunicación de circulación nacional. Así se pueden encontrar columnas de su autoría como “Derecho a no ser fumigado”, *Revista Semana*, 17 de septiembre de 2001 (<http://www.semana.com/opinion/articulo/derecho-no-fumigado/47324-3>); igualmente, entrevistas y notas con sus declaraciones: “Para recuperar el control de parte del territorio nacional no es necesario el Estatuto de seguridad”, *Revista Semana*, 26 de mayo de 2003 (<http://www.semana.com/on-line/articulo/para-recuperar-control-parte-del-territorio-nacional-no-necesario-estatuto-seguridad/58362-3>); “Masacre estaba advertida”, *El Tiempo*, 20 de junio de 2003 (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1007789>).

en la realidad ese ciudadano no puede desplegar y hacer uso de todos los poderes que la ley le confiere, porque tiene ante sí poderes con los que difícilmente puede dialogar en condiciones paritarias. La Defensoría es uno entre muchos órganos del Estado, que tiene la función de vencer ese desequilibrio, defendiendo al ciudadano y, como decíamos, potenciarlo (2001: 31).

Intentando encontrar formas de proteger a la sociedad civil en medio del conflicto, durante el periodo de Cifuentes, «En marzo de 2001, la Defensoría del Pueblo implementó el proyecto denominado Sistema de Alertas Tempranas (SAT) para la prevención de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario». Posteriormente, «en 2003 se creó la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, para darle respaldo y dirección estratégica al Sistema de Alertas Tempranas -SAT-» (Web Defensoría).

Desde finales de la década de los 90, entonces, se configura uno de los ámbitos en los que se va a enfocar el trabajo de la Defensoría del Pueblo, y el mayor porcentaje de quejas que recibe, que es el relacionado con las violaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH)¹⁵². En segundo lugar se sitúan las quejas por violaciones al derecho a la salud; los siguientes tres lugares los ocupan el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho de petición. A partir del 2011 las quejas reportadas de violaciones al DIH, empezaron a disminuir, y en el informe reportado por la Defensoría en 2013, el derecho a la salud se ubicó como el más violado, mientras que el DIH pasó al último lugar¹⁵³.

¹⁵² Se refiere a la protección de las personas que no forman parte de las hostilidades en el desarrollo de un conflicto armado, específicamente la población civil y la restricción de tácticas de guerra que no permitan distinguir entre combatientes y no combatientes, así como la prohibición del uso de armas no convencionales. El Derecho Internacional Humanitario tiene su fundamento legal en los Convenios de Ginebra de 1949, a los que se suman protocolos adicionales de 1977, los cuales están disponibles en la página de la Cruz Roja Internacional: <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra>. La Defensoría del Pueblo en sus informes incluye como infracciones al Derecho Internacional Humanitario: Amenazas, ataques o represalias contra la población civil, la privación de la libertad, el desplazamiento forzado, perturbar la autonomía de las comunidades indígenas.

¹⁵³ Esta tendencia se corresponde con la progresiva pérdida de intensidad del conflicto armado en el país, después de los procesos de negociación con los paramilitares desarrollados durante los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), junto con el debilitamiento de las guerrillas, en particular las FARC y, más

El enfoque de la sistematización de las quejas que presenta la Defensoría en los informes anuales está puesto en definir cuáles son los derechos más vulnerados, luego se detalla cuáles son las conductas violatorias del derecho y los responsables de las mismas. La definición del derecho vulnerado se debe hacer de acuerdo con el Manual de conductas violatorias de la institución y con la jurisprudencia nacional e internacional. Es notorio el proceso de aprendizaje verificado en la institución, por cuanto en los primeros informes la manera de referir la “materia de las quejas recibidas”, era con categorías como: “Vulneración derechos laborales”, “Irregularidad en actuación administrativa”, “Asuntos civiles”, “Abuso contra personas reclusas”, “Vulneración garantías judiciales”, “Vulneración otros derechos fundamentales”, vulneración de los derechos del joven, del anciano, la mujer, etc. (Defensoría: 1994). En los informes posteriores, se usarán formas de sistematización distintas, enunciando el derecho violado, por ejemplo, “derecho al debido proceso y garantías judiciales”, para a continuación detallar las conductas violatorias y el número de casos registrados: “Actuación administrativa irregular”, “Desconocimiento de garantías judiciales”, “Anomalías en asistencia a reclusos” y “Allanamientos ilegales” (Defensoría: 1995). Además de señalar los derechos más violados, las conductas violatorias, se indicaba a las autoridades responsables de las mismas, con lo que se podía tener una radiografía bastante precisa de las problemáticas que más estaban motivando las quejas de la población y a partir de ahí orientar la acción defensorial. El proceso de nominación se fue ajustando de manera progresiva a la terminología de derechos humanos, referida a la legislación nacional (la Constitución de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional) y a los instrumentos internacionales (permanentemente referidos y apropiados en el orden interno, sobre todo a partir de 1995, como se verá en el capítulo 5).

La Defensoría fue delineando diferentes modalidades de actuación defensorial que «buscan que la atención sea ágil, oportuna, experta y pedagógica, por lo que aparecen la gestión directa u ordinaria, en bloque, por jornadas de atención descentralizada, por problemática y por grupos vulnerables» (Defensoría, 2005: 506). La primera implica la

recientemente, el inicio de las negociaciones entre el gobierno colombiano y esta guerrilla en 2012 (gobierno de Juan Manuel Santos, 2010-2014 y 2014-2018), que han contribuido a la progresiva disminución de acciones armadas y afectaciones a la población civil.

atención y trámite de la queja individual, mientras que las otras son formas de resolución colectiva cuando se detecta una misma problemática afectando a grupos de personas, ya sea por zona geográfica, por el tipo de conducta violatoria denunciada o por pertenecer a grupos vulnerables (desplazados por la violencia, población carcelaria, homosexuales, grupos indígenas, mujeres). Para el trámite de las quejas, y del conjunto de peticiones que recibe, la Defensoría cuenta con un Instructivo General para el Sistema de Atención Integral, adoptado por resolución y publicado en el Diario Oficial (2003). Allí se definen los diferentes procedimientos, se establecen tiempos máximos de algunas de las etapas de los procesos, y se señala que la entidad debe trabajar para lograr que las autoridades «adopten las medidas para que cese la amenaza o vulneración de los derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario».

En los informes se señalan los trámites de quejas concluidas en cada periodo y se diferencia entre éstas y las asesorías y las solicitudes¹⁵⁴. El componente de solicitudes es el que marca la articulación de la Defensoría con el sistema jurisdiccional de protección de los DH, y por tanto parte de su labor es apoyar o coadyuvar a los ciudadanos para la interposición de los diferentes mecanismos contemplados en la Constitución de 1991 para la defensa de los derechos, o interponerlos directamente: tutelas, acciones populares, acciones de grupo, acciones de cumplimiento, hábeas corpus, acciones de nulidad. Los derechos que se reportan como afectados de quienes hacen peticiones relacionadas con la acción de tutela, coinciden en buena medida con los que se derivan de las quejas: a la salud, a la vida, a la integridad personal. En cambio, los otros mecanismos se usan en el caso de otro tipo de derechos, como los derechos colectivos; por ejemplo, con las acciones

¹⁵⁴ La Defensoría en sus informes incluye definiciones de estas tres modalidades de atención: «**Asesoría:** Informar, orientar e instruir a los peticionarios sobre el contenido y alcance de sus derechos; las entidades de carácter público o privados a las que debe acudir, el trámite que debe seguir y la respuesta, que de acuerdo con las obligaciones constitucionales y legales, debe materializar la realización de sus derechos. **Queja:** Es la petición que se presenta contra una conducta, por activa o pasiva, presuntamente desarrollada por un funcionario público o un particular con la aquiescencia o tolerancia del primero, mediante la cual se viola un derecho humano. Igualmente, son quejas las relacionadas con las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, atribuidas a los actores del conflicto armado interno. **Solicitud:** Es la petición que se eleva ante la Defensoría del Pueblo con el objeto de que se concilie o medie en un conflicto, o se acuda en forma especial ante una autoridad o particular que tiene por función materializar la realización de un derecho reconocido por la Constitución, la ley o un acto administrativo, previa solicitud del interesado» (Defensoría del Pueblo, 2013: 269-270).

populares se busca garantizar el goce de un ambiente sano, la seguridad, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al goce del espacio público, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

En los informes, la relación de asuntos concluidos es más clara y detallada en lo que se refiere a este componente de solicitudes, señalando el número de tutelas, acciones populares y demás acciones interpuestas, las que fueron concluidas, y si fueron favorables o no. En el caso de las peticiones referidas a quejas y asesorías, se dan menos detalles, y, por ejemplo, no se señalan niveles de satisfacción de los peticionarios; se dan datos globales, como en el informe para el periodo de 2012 que reporta «85.68% de peticiones atendidas y concluidas, el 14.32% se encuentran en seguimiento» (Defensoría, 2013: 268). Lo que sí se presenta de manera sistemática en los informes, en relación con las peticiones y, en particular, con las quejas, son ejemplos relevantes de quejas resueltas, indicando el hecho denunciado (violatorio de derecho), la gestión de la Defensoría y el resultado obtenido, que regularmente se ajusta a lo establecido como derrotero: que cese la situación que amenaza uno o varios derechos y se restablezca su vigencia o las autoridades asuman la responsabilidad por la violación cometida. Los informes también dan cuenta de los alcances del Sistema de Alertas Tempranas, indicando el número de alertas emitidas, las zonas que más han estado en riesgo, la respuesta efectiva o no de las autoridades.

Es significativo en la gestión de la Defensoría la articulación que tiene tanto con diversas agencias internacionales para el desarrollo de proyectos conjuntos, como el seguimiento que hace a sentencias de la Corte Constitucional y a diversas disposiciones (en particular, medidas cautelares) de organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para verificar su cumplimiento por parte del Estado colombiano o por parte de las dependencias gubernamentales a las cuales se les ha señalado como responsables de garantizar la vigencia de determinados derechos.

Con respecto a la acción de tutela, la Defensoría del Pueblo ha sido bastante activa en el seguimiento a las que se interponen en relación con el derecho a la salud, que desde la década de 1990 han representado una parte significativa del total de las tutelas presentadas cada año. Así, en 1999, de 86,313, el 21.3% fueron de salud, y dicho porcentaje fue

umentando hasta situarse en los valores más altos en 2008, cuando representaron el 41.50%. Los años siguientes, dichos valores disminuyeron rápidamente y para 2010, representaban el 23.43% y para el 2013, 25% (115,147) (Defensoría, 2014: 106). Con los informes sobre salud que empezó a emitir desde 1999, la Defensoría ha jugado un papel importante en el impulso a las reformas de un sistema creado a comienzos de la década de 1990, en el marco del desarrollo de la Constitución del 91 y que pretendió conciliar la perspectiva de derechos con la centralidad del mercado. Durante los más de 20 años de vigencia del sistema, se ampliaron efectivamente las coberturas de acceso a salud, pero no del mismo modo la calidad en el servicio, que es lo que ha motivado que tanto a través de las tutelas como de las quejas interpuestas ante la Defensoría del pueblo, el derecho a la salud se sitúe como el más violado¹⁵⁵.

Más allá de un papel muy activo en la protección de los DH en el país, la labor que ha desempeñado la Defensoría del Pueblo no ha estado exenta de cuestionamientos, sobre todo por la identificación de fallas en la capacidad del Defensor para ejercer su magistratura moral. El Defensor del Pueblo del periodo 1996-2000 (José Fernando Castro Caycedo) tuvo un inicio desafortunado en su cargo con una propuesta incongruente acerca de la conveniencia de que a las mujeres dedicadas a la prostitución se les realizara la operación de ligadura de trompas para que no pudieran tener hijos, como una vía para acabar con el abandono infantil, fenómenos que para él estaban estrechamente

¹⁵⁵ A diferencia de México donde la salud pública sigue estando a cargo de entidades del Estado (IMSS e ISSSTE), en Colombia desde 1993 se involucró a la empresa privada en la prestación del servicio público de salud y paulatinamente fue desapareciendo el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ISS), entidad encargada antes de prestarlo, convirtiéndose en una organización como cualquiera de las otras empresas prestadoras de salud, que se fueron creando y entre las cuales los ciudadanos deben escoger a cuál afiliarse y hacer sus aportes, en el caso del sistema contributivo. Además existe el sistema subsidiado (SISBEN), en el que son atendidas las personas de bajos ingresos, sin capacidad económica para hacer aportes. El sistema ha sido objeto de múltiples reformas motivadas por las críticas de especialistas y las quejas de los ciudadanos por fallas en la prestación del servicio. Entre los problemas centrales está el que las empresas prestadoras de salud no prestan el servicio de manera adecuada (negando procedimientos y medicamentos o retrasando su realización), pero cobrando al Estado como si lo hicieran y lucrándose con los recursos para la salud; por otro lado, el servicio prestado a quienes estaban en el régimen subsidiado era de menor calidad al recibido por quienes estaban en el contributivo, aspecto que fue corregido por la sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional, que ordenó la unificación de los planes de beneficios del régimen contributivo y del régimen subsidiado. En buena medida, como resultado de varias sentencias de la Corte en materia de salud, el sistema en su totalidad se está reestructurando en la vía de que el Estado ejerza un mayor control, recupere la rectoría en la prestación del servicio de salud.

relacionados. Este episodio ponía en evidencia su desconocimiento e inexperiencia en relación con el discurso de los derechos humanos, lo que no evitó que durante su gestión ejerciera sus funciones con autonomía y contribuyera a la fortaleza institucional de la Defensoría. Cerca del fin de su periodo, hubo acusaciones que denunciaban componendas entre el Defensor y senadores y otros políticos para nombramientos de funcionarios.

Las mismas críticas acerca de contrataciones motivadas por favores políticos recibió el único director que ha fungido como Defensor dos periodos seguidos, Volmar Pérez (2003-2008, 2008-2012), quien además estuvo un año como encargado antes de la renuncia de su antecesor (Eduardo Cifuentes, 2000-2003). Sin embargo, las mayores críticas fueron en relación con la débil magistratura moral que ejerció, al no hacerse oír en temas sensibles y cambiar sus posturas o matizarlas para evitar confrontaciones con el ejecutivo, con lo que renunció a incidir de una manera decidida en la agenda política en materia de derechos humanos en el país (Revelo, 2009).

La actitud excesivamente prudente, y la deliberada ausencia de reacciones del Defensor en asuntos que merecían una reacción y posicionamiento suyo, su silencio, en otras palabras, fue más notorio cuanto que los anteriores defensores se hicieron oír, fueron críticos con el gobierno y con el ejecutivo, como se mostró atrás. Revelo (2009) analiza las apariciones en prensa de Volmar Pérez y las filtra para quedarse sólo con aquellas en las que critica al gobierno nacional o a la Fuerza Pública y el contraste con su antecesor (Eduardo Cifuentes) no podría ser más notorio: el número mayor de menciones críticas en prensa que hizo Volmar Pérez fue 8, mientras que Eduardo Cifuentes en su primer año tiene cerca de 30 menciones críticas al gobierno o la Fuerza Pública.

Revelo muestra que ante hechos de extrema gravedad que ocurrieron durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010), tales como detenciones arbitrarias e ilegales y los asesinatos de civiles por parte de las Fuerzas Armadas, luego presentados como guerrilleros muertos en combate (llamados en el país *falsos positivos*¹⁵⁶), «el defensor del

¹⁵⁶ «Entre 2002 y 2008, la ejecución de civiles por brigadas del Ejército fue una práctica habitual en toda Colombia. Soldados y oficiales, presionados por superiores para que demostraran resultados “positivos” e incrementaran el número de bajas en la guerra contra la guerrilla, se llevaban por la fuerza a sus víctimas o las citaban en parajes remotos con promesas falsas, como ofertas de empleo, para luego asesinarlas, colocar

pueblo conoció de la ocurrencia de estos hechos pero se limitó a incluir una somera información al respecto en sus informes al Congreso». Frente a otros de similar importancia, como las interceptaciones ilegales, y las afectaciones a la independencia judicial, «el defensor del pueblo ha guardado silencio en sus informes anuales al Congreso, en los comunicados de prensa, y en sus posiciones ante los medios» (Revelo, 2009: 160).

No obstante, las autolimitaciones del defensor durante estos años, hay que mencionar que hubo materias en las que se mostró bastante activo, como en la función legislativa, la presentación de proyectos de ley, la presentación de acciones públicas de inconstitucionalidad frente a normas de rango legislativo que atentan contra los derechos humanos, y la intervención de procesos en curso, siempre que estén relacionados con una mayor vigencia y protección de los DH. Así, por ejemplo, si en un periodo de 8 años entre 1994 y 2002, la Defensoría presentó siete proyectos de ley al Congreso de la República (Defensoría, 2004: 29), durante los años siguientes, su activismo va a ir en aumento, de manera que bajo el rubro “Actuaciones ante las ramas legislativa y judicial”, se describen en los informes los “Principales pronunciamientos ante el Congreso y la Corte Constitucional”, que incluyen tanto la presentación de proyectos de ley, como conceptos

armas junto a los cuerpos e informar que se trataba de combatientes enemigos muertos en enfrentamientos» (HRW, 2015: 5). Los años señalados coinciden con los dos periodos de Álvaro Uribe en la presidencia (2002-2006 y 2006-2010), durante los cuales implementó su política denominada “Seguridad democrática”, cuyo principal objetivo era derrotar la guerrilla de las FARC, fortalecida después del fallido proceso de paz en el periodo anterior (Andrés Pastrana, 1998-2002) y que implicó un vasto despliegue militar y el llamado a las tropas a ser efectivas en la lucha contrainsurgente, midiendo esa efectividad en el número de guerrilleros muertos. Las estimaciones de la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo es que habría habido alrededor de 5000 víctimas de este delito, entre 2002 y 2008, año a partir del cual dejó de presentarse de manera sistemática y se volvió cada vez más esporádica, a la vez que empezó a ser condenada y perseguida judicialmente. «Por esos hechos hay cerca de 3,000 uniformados detenidos, de los cuales 815 ya han sido condenados. La mayoría de estos últimos son suboficiales y soldados. De esa cifra solo cinco coroneles han sido sentenciados por esas ejecuciones. A mediados del año pasado, otros cinco oficiales de ese rango, todos de un mismo batallón en Antioquia, fueron arrestados y sindicados de cometer más de 70 asesinatos en varios municipios de ese departamento. Frente a esa realidad, y ante los reclamos de víctimas y oenegés, el año pasado la Fiscalía reveló que adelantaba investigaciones que involucraban a 14 generales, la mitad de ellos ya retirados [...] la decisión de la Fiscalía de involucrar a los más altos y emblemáticos oficiales del Ejército sin duda es histórica. Es un hecho trascendental en el camino para conocer la verdad y los máximos responsables de uno de los periodos más negros de la historia reciente del país». (*Revista Semana*, “Los casos de falsos positivos que tienen a los generales en el banquillo”, 4 de abril de 2016, <http://www.semana.com/nacion/articulo/falsos-positivos-primeros-dos-generales-a-responder/467656>)

sobre otros en marcha, y las intervenciones ante la Corte Constitucional, que incluyen tanto la presentación de demandas de inconstitucionalidad, como coadyuvar a otras en curso, la participación en audiencias públicas organizadas por la Corte con miras a documentar sus sentencias. Para estas labores, existe la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, y en los informes anuales se detalla cada participación realizada ante el poder legislativo y el poder judicial, cuáles fueron las posturas asumidas por la Defensoría, si fueron o no retomadas por la Corte en sus sentencias, y en general, qué se logró con la gestión de la Defensoría en la materia (Estrada, 2007). Toda esta actividad, es adicional a la que se desarrolla en el marco de las peticiones que recibe la institución relacionadas con la interposición, seguimiento, u orientación en relación con la acción de tutela, las acciones populares, acciones de grupo, acciones de cumplimiento, acciones de nulidad y hábeas corpus, mecanismos legales contemplados en el orden legal colombiano.

Para el periodo 2012-2016 fue elegido Defensor el abogado Jorge Armando Otálora, quien se había desempeñado en diversos cargos públicos y milita en el Partido Liberal¹⁵⁷. Un año después de iniciar funciones, en 2013, hubo una reforma de la Defensoría en la que se modificó su estructura orgánica (vigente desde su creación en 1992), o más bien se asentó legalmente la estructura con la que de facto venía funcionando desde hacía más de una década; es el caso, por ejemplo, de las defensorías delegadas y regionales. Tanto unas como otras fueron aumentando para lograr consolidar la presencia de la Defensoría en todas las regiones del país, y para abarcar los diferentes ámbitos especializados de atención: niñez y mujer, tercera edad, víctimas del conflicto armado, derechos colectivos y del ambiente. En 2004 existían 8 defensorías delegadas y para 2014 aumentaron a 12. En el caso de las defensorías regionales, en 2004 existían apenas 14, con lo que en la mitad de los 32 departamentos del país no había oficina de la Defensoría, y para 2014, ya se contaba con 36, logrando tener presencia en todos los departamentos y abriendo más de una oficina en algunos de ellos, por la existencia de zonas especialmente

¹⁵⁷ La vinculación con algún partido, es uno de los aspectos más controvertidos cada vez que hay nueva elección de Defensor; con menos fuerza en los noventa, en lo que va corrido del siglo actual, siempre es claro que el Defensor pertenece a un partido determinado y su elección se ve como una puja entre las diversas fuerzas políticas, en su relación con el gobierno de turno.

conflictivas. El contar cada vez más con un mayor presupuesto, hacer presencia en todo el país, el monitoreo en el tema de salud a partir del análisis de las tutelas interpuestas en la materia, la emisión de informes y comunicados sobre las problemáticas centrales de DH y una atención especializada a diversas poblaciones a través de las defensorías delegadas, hicieron que la Defensoría siguiera fortaleciéndose institucionalmente.

En 2014 el Defensor presentó un proyecto de ley para reformar la tutela, buscando corregir “abusos, anomalías, irregularidades y vacíos regulatorios”, entre los cuales se mencionan «la avalancha de tutelas de un mismo ciudadano o que reclaman el mismo derecho. La fórmula propuesta es que cuando esto pase los recursos se acumulen y haya un fallo colectivo»; también se busca evitar la estafa de algunos abogados que van a las regiones buscando convencer a los ciudadanos que requieren de un abogado para presentar una tutela, cosa que como se ha señalado, no es necesaria (*El Tiempo*, 12 de septiembre de 2015). A la fecha (mayo de 2016) el proyecto está en trámite legislativo en el Congreso de la República.

La gestión de Otálora al frente de la Defensoría que parecía estar teniendo un mejor perfil que el de su antecesor, se vio empañada durante los últimos meses de 2015 cuando empezaron a conocerse denuncias por malos tratos presentadas por funcionarios de la entidad, y renunciaciones por esa razón; a finales del año, además de las denuncias por malos tratos, su secretaria privada lo denunció por acoso sexual. La reacción de la opinión pública y de legisladores de todos los partidos, llevó al Defensor a presentar su renuncia en enero de 2016 a poco menos de un año de terminar su periodo y ser reemplazado por el vicedefensor¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Sobre las denuncias por maltrato laboral: *El Tiempo*, “Renuncia secretaria de Defensor del Pueblo por supuesto maltrato”, Viernes 20 de noviembre de 2015 (<http://m.eltiempo.com/politica/justicia/renuncia-secretaria-de-defensor-del-pueblo-por-supuesto-maltrato/16436813/1>); *Semana*, “Maltrato laboral en la Defensoría del Pueblo”, 17/09/2015 (<http://www.semana.com/opinion/articulo/juan-diego-restrepo-en-la-defensoria-del-pueblo-hay-maltrato-laboral/442875-3>); *Excelsior*, “Defensor del Pueblo de Colombia renuncia por escándalo sexual”, 28 de enero de 2016 (<http://www.excelsior.com.mx/global/2016/01/28/1071686>). La demanda sobre acoso sexual sigue su curso en la Fiscalía General de la Nación y al exdefensor también se le abrió un expediente en la Procuraduría General de la República por las denuncias de maltrato laboral, el cual fue cerrado en enero de 2017, sin que se encontraran pruebas suficientes para abrir una investigación formal.

3. Presupuestos y resultados de la CNDH y la Defensoría del Pueblo

El presupuesto de las dos instituciones se ha comportado de manera distinta durante las más de dos décadas de existencia. A lo largo de la década de los 90, la CNDH mantuvo su presupuesto relativamente constante, de manera que para el año 2000, se le asignaron 287 millones de pesos, monto casi idéntico al de 1993, pero si se hicieran los ajustes derivados de la inflación y la depreciación del peso, en términos reales sería menor. En 2001 el presupuesto de la institución se incrementó en 45%, con lo que llegó a ser de 410 millones de pesos mexicanos (más de 42 millones de dólares). Siete años más tarde, en 2008, el incremento fue mayor, un poco más del 100%, llegando a los 866 millones de pesos mexicanos (alrededor de 80 millones de dólares). Se mantuvo estable durante los años siguientes, y empezó a crecer más rápido a partir de 2011, alcanzando en 2014, la cifra de 1,416 millones de pesos mexicanos (más de 108 millones de dólares), esto es un crecimiento en torno al 70% entre 2008 y 2014. En resumen, entre 2000 y 2014 el presupuesto de la CNDH se multiplicó por 5.

A lo largo de la década de 2000, a la par que crecía el presupuesto asignado a la Comisión, también empezaron a arreciar las críticas frente a sus logros institucionales y a su figura más visible, el presidente de la CNDH (*ombudsman*). Una de las críticas más fuertes en relación con el presupuesto es que es muy alto (en términos comparativos con otras instituciones como la CIDH: Magaloni y Mayer-Serra, 2014) y que ello no se corresponde con los logros y resultados de la institución¹⁵⁹, pues el número de quejas y

¹⁵⁹ Hay que mencionar que las críticas se extienden al conjunto del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, que abarca la CNDH, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y las de los 32 estados de la federación. Las estimaciones sobre el presupuesto del conjunto del sistema es que para los años de 2014 y 2015 se situaría en torno a los 200 millones de dólares (Jorge Ricardo, “Gastan ombudsman 3 mil mdp... y nada” *Reforma*, 08 noviembre 2015 (<http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=689059>)). Las evaluaciones sobre el desempeño de las comisiones estatales no son nada halagüeñas; en particular se resalta su falta de independencia respecto del ejecutivo respectivo, la falta de transparencia y los pocos resultados. En 2009 se señalaba: «En México hay 32 comisiones locales de derechos humanos. La ONU y la OEA han insistido en la necesidad de que las oficinas de los ombudsman sean autónomas de los gobiernos. Sin embargo, aún hay nueve instituciones cuya elección de su presidente depende de la decisión del gobernador: Campeche, Coahuila, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Tamaulipas. El estado de Guerrero es un caso emblemático. El puesto del titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos es de carácter

recomendaciones no ha crecido de forma proporcional a los recursos que se le asignan: así, de manera paradójica, en 2001, cuando el presupuesto de la CNDH aumentó de forma tan significativa, el número de quejas alcanzó el mínimo histórico desde su creación (sin tener en cuenta 1990, el año de inicio), 3626 quejas, mientras en 1991, con un presupuesto muchísimo menor, había habido 4398. Hay que mencionar que la disminución del número de quejas coincidió con la llegada de un nuevo ombudsman, José Luis Soberanés, que imprimió una orientación distinta al trabajo de la institución. Introdujo una nueva manera de procesar los expedientes, con el objetivo de disminuir el tiempo de atención a los quejosos y de calificación de las quejas:

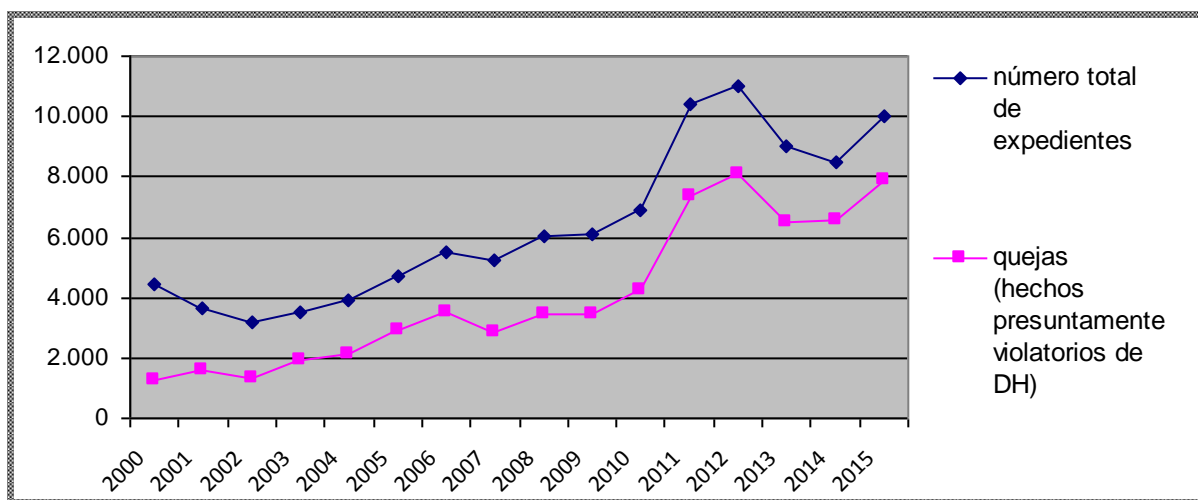
Anteriormente, transcurrían entre dos y seis meses después de presentada la queja, para finalmente, en muchas ocasiones, comunicarle al quejoso la no competencia de la Comisión y la necesidad de que debía acudir a otra instancia. Esta tardanza, demeritó la confianza en el trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Actualmente, al llegar las quejas, no se abre expediente automáticamente, sino que se turnan, en menos de 12 horas, a las visitadurías para su calificación en el término de 72 horas establecido por la ley. *Sólo cuando se presumen violaciones a derechos humanos se abre expediente de queja, lo que sucede en no más de 30% de los casos, en comparación con los ejercicios anteriores.* Esto quiere decir que todos los demás asuntos se resuelven orientando al quejoso de inmediato, en forma personal y directa o telefónicamente, o efectuando las gestiones necesarias para resolver su problema, aun cuando éste no

vitalicio, lo que significa que sólo puede ser sustituido por jubilación o en caso de fallecimiento. Su presidente, Juan Alarcón Hernández, lleva 19 años en el cargo» (Thelma Gómez y Liliana Alcántar, “CNDH, la más costosa de AL”, *El Universal*, Lunes 03 de agosto de 2009 (<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/170341.html>)). Un estudio señala que a partir del análisis de 9 comisiones de derechos humanos, pudo corroborar las siguientes hipótesis: «La mayor es que este sistema *ombudsman* es el más caro del mundo; otra es la ausencia de autonomía real de las CEDH [Comisiones Estatales de Derechos Humanos], respecto al Ejecutivo; otra señala el poco impacto que tienen las CEDH respecto a la problemática económica y social de los estados en donde se desempeñan. Finalmente, está la hipótesis de que la oposición o competencia, en todos los sentidos, entre las CEDH y las ONG y sus redes que operan en cada estado, sólo demuestra, una vez más, que las ONG hacen la tarea de las CEDH, casi sin presupuesto y con enorme riesgo de sus vidas» (Velasco Yáñez, 2015: 191-192). Un estudio anterior de la organización *Fundar* identifica problemas similares de las comisiones estatales y de la CNDH (Cécile Lachenal, Juan Carlos Martínez Martínez, Miguel Moguel Valdés, 2009); el estudio, sin embargo, de manera clara señala que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) tiene un desempeño notablemente superior al de las demás comisiones, estatal y nacional. Entre los elementos que destacan está su autonomía y el que teniendo un presupuesto mucho menor que la nacional y atendiendo a una población de menor tamaño, tramita más quejas; que a diferencia de la CNDH, sigue un modelo proactivo, según el cual se «asume que la relación entre la ciudadanía y las autoridades públicas corresponde a un patrón histórico de ilegalidad y abuso, por lo que asume la necesidad de desarrollar al máximo una actitud muy protectora y garantista» (*ibid.*, 76). Los titulares de la CDHDF, desde su creación en 1993, explican su fortaleza, en particular Luis de la Barrera (1993-2001) y Emilio Álvarez Icaza (2001-2009), quienes hasta la fecha se mantienen como voces autorizadas en materia de derechos humanos.

constituya propiamente una violación a sus derechos fundamentales. El nuevo procedimiento de atención de quejas reduce en forma considerable el número de expedientes en trámite y amplía el de soluciones logradas mediante orientación, y lo que es más importante, la mayoría de los asuntos se atienden y resuelven en menos de 15 días (CNDH, 2001: XII) (cursivas añadidas).

El resultado de este ejercicio descrito por el ombudsman es que el número de quejas estrictamente hablando es todavía menor, pues del reporte del total de quejas por año, las que cuentan como tal, y por las que se les abre expediente, son las que se refieren a hechos presuntamente violatorios de los DH. Por ejemplo, en 2001, no serían 3626 quejas, sino 1609, al aplicar el criterio referido, según el mismo informe de la CNDH. La siguiente gráfica presenta el comportamiento del total de solicitudes y las quejas propiamente dichas, durante los últimos 15 años.

Gráfica 1. Expedientes y quejas 2000-2015



Elaboración propia con base en los informes anuales de la CNDH entre 2000 y 2015.

La gráfica muestra una tendencia creciente tanto del total de peticiones presentadas a la CNDH, como de las quejas, propiamente dichas; como se mencionó atrás en este mismo capítulo, el número total de quejas procesadas por la Comisión, en términos comparativos con otros países, resulta bastante bajo. Adicionalmente al número de quejas, se ha cuestionado que el alto presupuesto con el que cuenta la CNDH en su mayoría se

destine a cubrir los gastos de personal, en un porcentaje que se ha mantenido alrededor del 70% (en ocasiones ha llegado hasta al 80%), durante los últimos 15 años.

Las críticas a la CNDH se concentran en el trámite de las quejas y las recomendaciones que dirige a las autoridades porque son las labores principales que desarrolla la institución, de acuerdo con su marco legal y de lo que se presenta en sus informes anuales. Aunque el anterior ombudsman (Raúl Plascencia Villanueva 2009-2014) trató de darle gran relevancia a las labores de divulgación y a los eventos de capacitación en derechos humanos a funcionarios públicos, este aspecto no ha logrado posicionarse como un resultado destacado de la gestión de la CNDH. En general, la institución no ha desarrollado otros proyectos, mecanismos o productos que puedan ser valorados al analizar su gestión. El informe que se mencionó atrás de HRW también criticaba la falta de activismo en materia legal de la Comisión, el que no se relacionara de manera constructiva con otros actores que trabajan por los derechos humanos, y que no difundiera análisis sobre las problemáticas de derechos humanos en el país.

Respecto a **la Defensoría del Pueblo** en Colombia, inició con un presupuesto bastante bajo en los 90, el cual fue creciendo lentamente, de manera que para el año 2000 apenas rozaba los 19 millones de dólares; durante los años siguientes hubo un pequeño crecimiento nominal, pero en términos reales el presupuesto se mantuvo igual, si no menor a esa cifra. Será en el año 2005 que se registre un importante aumento de los recursos asignados, alcanzando los 27 millones de dólares. Este aumento del presupuesto también se dio en otras entidades del Estado como la Red de Solidaridad Social, encargada específicamente de la atención a la población desplazada y se ha planteado que el aumento del presupuesto de las dos instituciones se dio como resultado de la histórica sentencia de la Corte Constitucional (T-025 de 2004) que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento, y demandó mayores recursos y mayor eficacia del Estado en la protección de los derechos de la población afectada por dicha problemática (Roth, 2006: 151). Sin embargo, en el informe de 2005 y de los siguientes años, la misma Defensoría señala que el presupuesto se incrementó para fortalecer al Sistema Nacional de Defensoría Pública, en el marco de la implementación del Sistema

Penal Acusatorio. Como ya se señaló, una particularidad de la institución de *ombudsman* en Colombia, encarnada en la figura del Defensor del Pueblo, es que tiene a su cargo el servicio de Defensoría Pública¹⁶⁰ para las personas privadas de la libertad que no tienen medios para contratar un abogado. Se trata de una función a la que la institución ha destinado en promedio, durante los últimos 15 años, en torno al 47% de su presupuesto anual, mientras que los gastos de personal, representan en promedio en el mismo periodo alrededor del 30%. Entre un 5 y un 7% se destina a los gastos de funcionamiento y el porcentaje restante al Sistema de Alertas Tempranas, a la Comisión de búsqueda de personas desaparecidas y otros proyectos.

Después de 2005 el presupuesto de la Defensoría empezó a incrementarse de manera muy rápida y en 2008 alcanzaba los 75 millones de dólares, cifra que para 2013 se había más que duplicado llegando el presupuesto a 180 millones de dólares y en 2014 a 197 millones. Adicionalmente a los recursos transferidos por la nación, la Defensoría recibe recursos de cooperación internacional de diversas agencias e instancias, como el Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Cooperación Técnica Alemana, las embajadas de Suecia, Reino Unido, Suiza, la Unión Europea y la Fundación Konrad Adenauer, entre

¹⁶⁰ El cuerpo de abogados de la Defensoría Pública era de 1200 en 2004 y de más de 4000 en 2014; no obstante el aumento se consideraba todavía insuficiente dado el volumen de casos por atender. En el caso de México, la Defensoría Pública se presta a través del Poder Judicial Federal y tiene un alcance bastante discreto, de manera que para 2014 contaba con menos de 1000 abogados. Adicionalmente los estados también tienen la obligación de garantizar el servicio de la defensoría pública, pero no es algo que efectivamente estén haciendo de manera adecuada, de acuerdo con Magaloni y Elizondo, quienes también señalan que “para los pobres, no hay defensorías ni acceso a un tribunal pero sí, en cambio, comisiones de derechos humanos caras pero ineficaces. Ello genera enormes asimetrías sociales: para los ricos una sentencia de amparo y para los pobres una queja ante la Comisión. [Por ello] Hay que crear defensorías públicas que amplíen el acceso a la justicia de los muchos mexicanos que no cuentan con dinero ni recursos para pagar un abogado en al menos dos ámbitos: casos penales y violación de derechos humanos”. Los autores proponen fusionar la CNDH y la Defensoría Pública, una propuesta que no ha trascendido ni parece tener acogida. Ana Laura Magaloni y Carlos Elizondo Mayer-Serra, “¿Qué hacer con la CNDH?”, *Nexos*, 1 de noviembre de 2014 (<http://www.nexos.com.mx/?p=23111>)

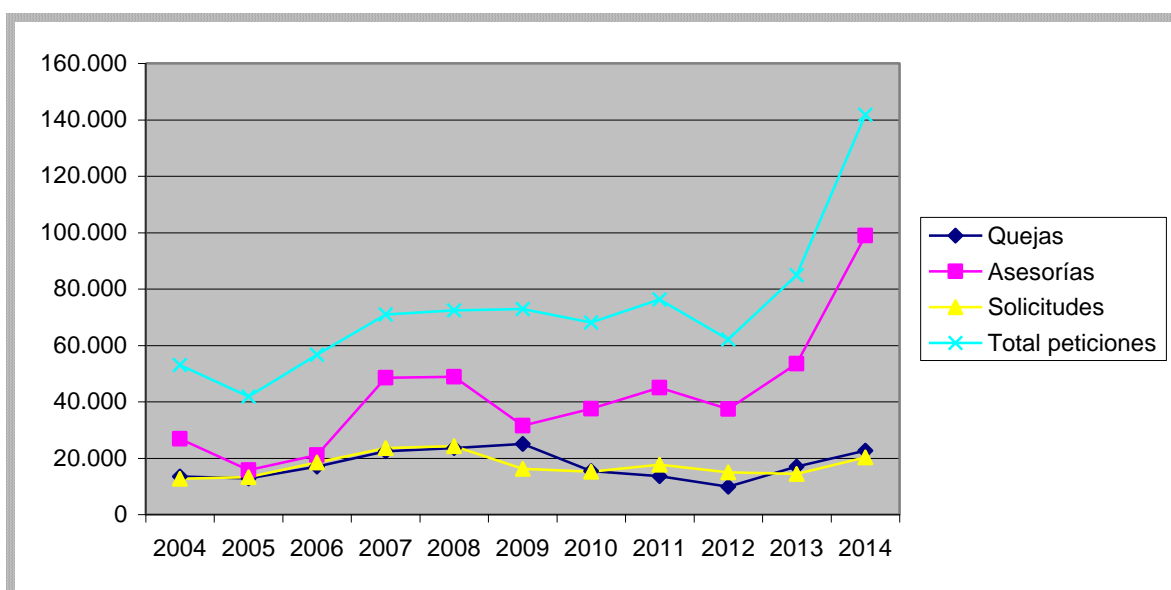
otros. Los recursos de cooperación internacional han significado alrededor de un 8% adicional al presupuesto de la Defensoría durante la última década. Hay que señalar que algunos proyectos, como el ya mencionado Sistema de Alertas Tempranas, dependió durante por lo menos los primeros 5 años de operación del financiamiento internacional (principalmente USAID) y sólo a partir de 2005 a la Defensoría se le empezaron a asignar fondos presupuestales que garantizaran la continuidad del programa y que fuera soportado de manera permanente con recursos del Estado, lo cual efectivamente sucedió.

Sobre la Defensoría del Pueblo de Colombia hay menos investigaciones académicas e informes de organizaciones nacionales o internacionales de DH, que en el caso de la CNDH; las discusiones en torno a su labor, aciertos y fallas se han dado principalmente a través de los medios de comunicación. Los cuestionamientos que se le han hecho no han girado, como en México, en torno al número de quejas o en torno a su presupuesto que, como se vio, empezó a crecer considerablemente desde 2005. Al contrario, sobre este último punto, dos informes de la Alta Comisionada para los DH de la ONU, uno en 2000 y otro en 2007, hacían un llamado al gobierno colombiano a incrementar el presupuesto de instituciones como la Defensoría del Pueblo, para que pudieran llevar a cabo su labor, y no dejar que programas como el Sistema de Alertas Tempranas dejaran de funcionar por la falta de fondos internacionales con los que se financiaba (Defensoría, 2008: 44; Roth, 2006: 174-175). Por otro lado, la Defensoría del Pueblo ha trabajado de forma estrecha con las organizaciones nacionales e internacionales de DH y eso le ha granjeado respaldo y reconocimiento.

Con respecto a los servicios de atención directa a los ciudadanos, además de las quejas, la Defensoría atiende asesorías y solicitudes (ver nota de pie de página 150 para la definición de las tres modalidades). Las últimas representan la articulación de la institución con el sistema judicial, pues tiene que ver con el apoyo que da a los ciudadanos en relación con la acción de tutela (desde interponerla, realizar una insistencia para su revisión por parte de la Corte Constitucional, hasta garantizar el cumplimiento del fallo), las acciones de cumplimiento, las acciones populares y acciones de grupo. La acción de tutela es de lejos el mecanismo en torno al cual se hacen más solicitudes; desde sus primeros

informes la Defensoría, señaló con respecto a al tutela que: «Por ser la más importante de las garantías constitucionales establecidas para la protección de los derechos humanos que la Carta consagra, en ella se ha concentrado gran parte de la actividad cumplida por la Dirección [Nacional de Recursos y Acciones Judiciales]» (Defensoría, 1995: 76). Las quejas y asesorías han tenido un comportamiento bastante irregular a lo largo de la última década. Las solicitudes, por el contrario, se han mantenido sin grandes variaciones, como se puede ver en la siguiente gráfica:

Gráfica 2. Peticiones totales y quejas, asesorías y solicitudes



Elaboración propia con base en los informes anuales de la Defensoría del Pueblo entre 2004 y 2015.

Llama la atención, especialmente, lo que pasa con las quejas, que de ser 15,300 en 2004 e incrementarse de manera progresiva hasta alcanzar en 2009 más de 25,000, pasaron en 2012 a 9,811, la cifra más baja de la década, para volver a aumentar paulatinamente a partir de ese año. En 2012 hubo cambio de Defensor y eso podría explicar el comportamiento de las quejas, lo que por supuesto generaría dudas respecto al grado de consolidación institucional de la Defensoría. En cuanto a las asesorías, los datos muestran una alta fluctuación, duplicándose de un año a otro (entre 2006 y 2007 y entre 2013 y 2014)

o disminuyendo drásticamente (de 2008 a 2009), para mantenerse de manera ascendente en adelante. En general, el total de peticiones presentadas por la ciudadanía ante la Defensoría muestra una tendencia creciente dominante.

Hay que resaltar que cuando se evalúa el desempeño de la Defensoría del Pueblo en Colombia, el acento usualmente se pone en aspectos como los pronunciamientos públicos del Defensor, su participación o no en las discusiones legislativas sobre temas de derechos humanos, el trabajo de las defensorías delegadas con poblaciones específicas, varias de las cuales tienen amplio reconocimiento por su labor¹⁶¹. Por otro lado, la misma Defensoría parece estar prestando cada vez menor atención a las quejas y ocupándose más de las asesorías (articulación con el sistema jurisdiccional de protección de derechos), cosa que empezó a reconocer en los informes desde finales de la década pasada, al señalar «que el servicio de asesoría al peticionario en el ejercicio de los mecanismos de protección de derechos, constituye una de las principales actividades realizadas por la Defensoría del Pueblo» (2008: 570); se trata de una afirmación de cuya actualidad no cabe duda al observar la gráfica anterior, donde las asesorías para 2104 se habían duplicado respecto de 2008. Las quejas, por su parte, se mantienen en unos valores muy inferiores (de hecho los informes tienden a concentrarse cada vez menos en ellas y más en las asesorías, justamente), y la pregunta que cabe plantearse es acerca de las implicaciones que esto tiene en términos de la naturaleza de la institución, una instancia no jurisdiccional, pero que pareciera cada vez más orientada a la aplicación de mecanismos judiciales.

¹⁶¹ Una nota de prensa ilustrativa de esto detallaba que «la responsabilidad que la Defensoría carga en sus hombros [es]: la instrucción en la defensa de los derechos de los colombianos; la enseñanza y divulgación de los derechos humanos; la invocación del hábeas corpus y la interposición de acciones de tutela y acciones populares». Más adelante, agregaba: «*La Defensoría del Pueblo ha sabido ganarse un espacio de credibilidad entre los actores armados, los estatales y la sociedad.* En el ámbito regional, los paros cívicos, las tomas [de poblaciones por parte de grupos insurgentes], los desalojos, así como las tutelas y las acciones populares, cuentan con la presencia y la asesoría de los defensores y sus delegados en materia de derechos ciudadanos. Asimismo, los estudios e informes de las defensorías delegadas para la niñez y los indígenas han destapado profundas problemáticas sociales que comúnmente son ignoradas». En la nota en ningún momento se hace referencia al procesamiento de quejas como un factor central para medir la relevancia del trabajo desarrollado por la Defensoría (*El Tiempo*, “El nuevo defensor”, 19 de agosto de 2000) (cursivas añadidas).

4. La CNDH y la Defensoría del Pueblo, a modo de balance

El recorrido hecho por las dos instituciones, desde su creación hasta 2015 muestra que la apuesta de las instituciones creadas por los estados mexicano y colombiano para la promoción y defensa de los derechos humanos, y el fortalecimiento de la condición de ciudadano, en tanto poseedor de derechos, así como la posibilidad de individualmente presentarse frente al Estado a través de una entidad específicamente diseñada para tal propósito, ha estado sometida a diversos vaivenes y obstáculos. Hay que recordar que quienes se acercan a estas instituciones lo hacen con un poder que no existía en el pasado, y lo hacen sin la necesidad de tener que poseer diversos tipos de recursos (económicos, sociales), o de tener ningún tipo de filiación corporativa, sino en su condición llana y simple de ciudadanos, que a término individual pueden interponer una queja ante la violación de sus derechos. Las fallas en los procesos de atención y en la manera de concebir la labor que se realiza en estas instituciones, redundan de forma directa en la posibilidad de afirmar y gozar de la condición ciudadana, entendida en su acepción más amplia.

La manera como se han proyectado en el tiempo las dos instituciones muestra que la apuesta por reconocer al ciudadano no ha sido decidida en todo momento, y ha presentado altibajos, derivados tanto del diseño institucional, los recursos financieros con los que han contado, así como de quienes han ejercido la titularidad de la CNDH y la Defensoría, donde lo central, en varias ocasiones no ha sido necesariamente la idoneidad de la persona que ocupa el cargo, sino otro tipo de cálculos, más vinculados con la conveniencia política o la capacidad de hacer lobby en el Congreso.

En los dos casos se muestran esfuerzos por avanzar de manera más efectiva en la protección de los derechos humanos y el trámite de las quejas y peticiones de los ciudadanos, planteadas individualmente, pero en ambos casos hay aspectos que limitan dicho esfuerzo. En el caso mexicano, parece haber una mayor continuidad en aspectos centrales, como la forma de sistematizar las quejas recibidas, poniendo en primer lugar los hechos violatorios y no los derechos violados, por un lado, y, por otro, siendo los primeros

en la mayoría de los casos enunciados genéricos que no permiten saber con claridad la conducta imputada a los funcionarios públicos. El uso del lenguaje no es menor aquí. Justamente uno de los grandes cambios de las últimas décadas es que el lenguaje de los derechos humanos ha contribuido a redefinir las relaciones de los ciudadanos y de manera más general de los individuos con el Estado. Los que antes eran servicios, o concesiones o dádivas de los gobiernos, o prácticas de las autoridades sobre las que ellas tenían toda la potestad y podían realizar sin apenas cuestionamiento, ahora son tipificados como derechos que deben ser respetados, garantizados y defendidos. El cambio en el lenguaje, por otro lado, va acompañado de una mayor exigibilidad (social y jurídica) y fuerza de dichos derechos. En este aspecto, en el caso colombiano, se dio una apropiación más rápida del lenguaje de los derechos humanos, el cual se incorporó de manera clara y precisa en los informes de la Defensoría del Pueblo, en la sistematización de las quejas, solicitudes y asesorías, las tres modalidades de peticiones que recibe, y en la redacción de los informes defensoriales sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. La manera de nombrar y clasificar con la que se inició en los años 90, se fue modificando a lo largo de esa década, como expresión de ese proceso de apropiación del lenguaje de los derechos, favorecido ampliamente por la articulación de la Defensoría con el sistema jurisdiccional de protección de los derechos, encabezado por la Corte Constitucional.

De otra parte, hay que señalar la dificultad para ejercer la magistratura moral por parte de los titulares tanto de la CNDH, como de la Defensoría del Pueblo. En el primer caso, dudas sobre la imparcialidad y la independencia, así como las derivadas de la promoción que de sí mismos hicieron algunos presidentes de la Comisión, por encima del cumplimiento de la labor asignada y del fortalecimiento de la institución para responder de mejor manera a la labor asignada. También, dudas por la manera de plantear la relación con el ciudadano que se presenta ante la Comisión para entablar una queja contra autoridades públicas, en donde parece continuar presente una concepción que lo sitúa en una condición de cierta subordinación respecto de quienes toman las decisiones en las conciliaciones. Otro elemento central para el ejercicio de la magistratura moral es la imagen ante la opinión pública de la institución y de quien la preside; en el caso de la CNDH y sus

presidentes, desde finales de la década de 1990 no han tenido una imagen tan favorable ante la opinión pública y han sido objeto de importantes cuestionamientos, como se mostró en el capítulo.

En el caso del Defensor del Pueblo en Colombia, los problemas en el ejercicio de la magistratura derivaron de la autolimitación en algunos periodos, y, más recientemente, de los escándalos en los que se vio inmerso el Defensor, que llevaron a que renunciara, presionado por las diferentes instancias del gobierno y por la opinión pública en general. Igualmente, en el caso de Colombia, cuando se da la elección del nuevo Defensor, se plantea el cuestionamiento de si quien resulta elegido lo es por ser el candidato más idóneo, o por su pertenencia o cercanía con un partido determinado. No obstante estos elementos que pueden dificultar el ejercicio de la magistratura moral por parte del Defensor, el trabajo de la Defensoría como institución, en general, ha contado con una percepción tendencialmente favorable de la opinión pública, elemento que se considera también de gran importancia para el rol que puedan jugar este tipo de instituciones.

Las dos instituciones examinadas están a la cabeza del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos en cada uno de los países y se han relacionado de manera distinta con el jurisdiccional. En el caso de México, la CNDH ha tenido una débil articulación con el ámbito jurisdiccional, que además se ha empezado a dar hace una década cuando se le otorgó la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad; aparte de esto, que es bastante reciente, no existen otras vías de articulación con la Suprema Corte. En relación con el derecho de amparo, no existe ninguna relación, son completamente ajenos, y esto se entiende por la naturaleza misma del amparo, que implica una serie de formalismos y tecnicismos y que sólo recientemente se ha venido reformando para situarse de forma específica como un mecanismo de garantía de los derechos humanos, cuando históricamente ha funcionado para ocuparse de otro tipo de materias. La percepción, a la que han contribuido algunos titulares de la CNDH, es que el mecanismo de la queja, que es gratuito y donde el resultado lo decide la Comisión, está dirigido predominantemente a las personas más pobres, que no tienen la capacidad económica para interponer un amparo, al alcance de la población de mayores ingresos. Se configuraría así

una condición de inequidad en el acceso a los instrumentos que permiten la afirmación de la condición del ciudadano, su capacidad para hacer valer sus derechos.

En el caso de Colombia, la Defensoría, que surge en el mismo momento que la Corte Constitucional y la acción de tutela, a la cabeza del sistema jurisdiccional, desde sus inicios se vinculó con ellas, siguiendo muy de cerca los pronunciamientos de la Corte, presentando acciones de inconstitucionalidad, y participando en las audiencias públicas, y prestando el servicio de asesoría a los ciudadanos para la interposición de acciones de tutela (y los demás mecanismos de garantía que introdujo la Constitución de 1991), así como haciendo seguimiento estadístico de las acciones de tutela y elaborando informes y propuestas al respecto. En este sentido, desde el comienzo la Defensoría se articuló con el ámbito jurisdiccional y además de recibir y tramitar quejas de los ciudadanos, ha desarrollado un rol de facilitadora para que los ciudadanos accedan a las vías jurisdiccionales. Aquí la cuestión de la estratificación también podría plantearse, pero de una manera distinta: en las zonas rurales, las más afectadas por el conflicto, la institución a la que tienen acceso es la Defensoría del Pueblo, que también puede ser la más idónea si se piensa en los mecanismos que generó para tratar de salvaguardar a la población en medio del conflicto; para estas poblaciones, el ámbito jurisdiccional, con todo y las facilidades descritas, resultaría menos expedito. La otra cuestión que se plantearía aquí es respecto a la especificidad del sistema no jurisdiccional, dado su vínculo estrecho con el jurisdiccional, y el que su labor de recepción de quejas se haya quedado rezagado frente a las asesorías para la interposición de tutelas y demás mecanismos de garantía.

No obstante las diversas problemáticas señaladas, y la necesidad de que se modifiquen para cumplir de mejor manera su misión, es indudable que las dos instituciones han representado un avance en el proceso de apropiación de los derechos humanos por parte de la sociedad, de la idea de *tener derechos*, como expresión y afirmación de la condición ciudadana. Miles de personas han acudido a la Comisión y a la Defensoría y han encontrado vías para solucionar los agravios a los que se han visto expuestas; entre mejores sean los procedimientos de atención, el manejo del presupuesto y menos obstáculos tenga el ombudsman para el ejercicio de su magistratura moral, mayores posibilidades tendrán de

mantener y extender aún más su incidencia en el avance de los procesos de afirmación del ciudadano, con la facultad de presentarse individualmente ante el Estado, y demandar su protección no desde una posición de subordinación, sino investido de la fortaleza que le da saberse poseedor de derechos.

CAPÍTULO 5

FORMAS DE INTERPELACIÓN DE LA AUTORIDAD Y EL ORDEN ESTABLECIDO: MECANISMOS NUEVOS Y TRANSFORMADOS DE LA VÍA JURISDICCIONAL

Desde la introducción a este trabajo se señaló que una de las tendencias del desarrollo de las sociedades en el siglo XX ha sido una mayor intervención del Estado en la vida social, a través de mayores regulaciones que antes escapaban a su órbita. Sin duda, uno de los rasgos del último siglo ha sido tanto la creación de nuevas instituciones encargadas de intervenir realidades y conflictos que antes se regulaban atendiendo a la costumbre o a instancias no estatales (la familia, las congregaciones religiosas, los notables de la comunidad), como una mayor extensión de la labor jurisdiccional, una mayor presencia del derecho en la vida social y política, en lo que se puede entender como un proceso de juridización de la vida social, que Habermas ha descrito del siguiente modo:

La expresión «juridización» (*Verrechtlichung*) se refiere, dicho en términos muy generales, a la tendencia que se observa en las sociedades modernas a un aumento del derecho escrito. En esta tendencia podemos distinguir entre las *extensión* del derecho, es decir, la regulación jurídica de nuevos asuntos sociales regulados hasta el momento de manera informal, y el *adensamiento* del derecho, es decir la desmenuzación de una materia jurídica global en varias materias particulares (1981: 504).

Además de los dos sentidos señalados por el autor alemán, la extensión y el *adensamiento*, se podría añadir que la juridización también remite a un mayor protagonismo de los tribunales (en la rama judicial) en la vida social, en la medida en que se centra en ellos las expectativas de cambio y de justicia, como no había sucedido en el pasado, donde dichas expectativas se centraban más en los cambios políticos encabezados por el ejecutivo y el poder legislativo. Al producirse lo anterior, se estaría de la juridización a la judicialización de la política, tema sobre el que se volverá al final del capítulo.

Como parte del proceso de juridización, el último siglo también ha visto el surgimiento y protagonismo de los tribunales, empezando por los constitucionales en Europa, en las primeras décadas del siglo XX, continuando con los tribunales especializados de los sistemas de protección de derechos humanos en Europa (Tribunal de Estrasburgo), África y América Latina (la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instancia cada vez más relevante en la vida de las sociedades latinoamericanas), pasando por la Corte Penal Internacional, y terminando con las nuevas o reformadas y (casi siempre) fortalecidas cortes en América Latina, en las últimas décadas del siglo XX.

Del predominio del presidencialismo, sobre todo en el caso mexicano, se dio cuenta en el capítulo segundo, en el que se mostró cómo las posibilidades y constreñimientos de la condición ciudadana e individual pasaban justamente por la figura del ejecutivo, como la preponderante del ordenamiento político, sin que apenas se mencionara a la cabeza de la rama judicial. En este capítulo, justamente, se enfocará la mirada en el máximo tribunal en los dos países, en la manera como ayudó a moldear o no los procesos que se han descrito, y en la transformación que han tenido en el marco de las dinámicas de cambio que se han venido abordando desde el tercer capítulo.

La relevancia de ocuparse de los tribunales y de mecanismos jurisdiccionales de interpelación de la autoridad y el orden establecidos, a la luz de los objetivos del trabajo, son evidentes. Se trata de identificar qué tanto la fuerza del derecho se deja sentir en el proceso de fortalecer la condición de ciudadano que, despojado de cualquier otra cualidad derivada del estatus o la condición económica, pueda estar en condiciones de presentarse individualmente ante instancias capaces de establecer sanciones (judiciales) y obtener la salvaguarda del conjunto cada vez mayor de derechos reconocidos en el ordenamiento legal.

1. La Suprema Corte

El máximo tribunal mexicano que entra en funciones a partir de 1917 tendrá un devenir a lo largo del siglo XX caracterizado por una amplia estabilidad, en el sentido del

rol jugado en el conjunto del ordenamiento político, marcado por la ausencia de conflictos de alguna consideración con las otras dos ramas del poder, particularmente el ejecutivo, que, conforme avanzó el siglo, fue concentrando el protagonismo en la dirección de la dinámica social, política, económica y cultural del país. Así:

Puede señalarse que su función política [...] consistía en permitir que ciertos actos del Ejecutivo se judicializaran, dando así esperanza a los grupos y a las personas, de salvar en lo particular sus intereses o derechos, lo cual no impedía que en las grandes líneas siguiera la política del propio Ejecutivo, sirviendo de hecho para darle mayor estabilidad (Ávila Ornelas, 2012: 49).

La estabilidad en términos del rol jugado en relación con el orden político, no quiere decir que la Corte no estuviera sometida a cambios, por el contrario éstos fueron frecuentes en relación «los mecanismos de nombramiento, duración en el cargo y responsabilidades de jueces, magistrados y ministros, así como en las reglas de competencia de los órganos jurisdiccionales» (Fix-Fierro: 33), y cumplían la función de desincentivar una participación más activa de la corporación.

La Suprema Corte desarrollaba escasas funciones de control político, en tanto sus actuaciones se ajustaban al marco institucional y al disciplinamiento en cabeza del ejecutivo quien se situaba como árbitro último. La Constitución de 1917, por su parte, después de su promulgación, no tuvo un carácter normativo en sentido estricto, y por tanto no regulaba de manera efectiva el proceso político, si bien se invocaba como legitimadora del mismo¹⁶². La actuación de la Suprema Corte a lo largo de un periodo que se extendió por casi 7 décadas, no contribuyó a afianzar ese carácter normativo de la Constitución; antes bien, en varios casos, justificó excepciones a la norma, como en lo referente a la delegación de

¹⁶² Algunos autores precisan cuál fue el alcance normativo de la Constitución: «La Constitución de 1917 ha sido una Constitución “normativa” en la medida en que reflejaba un arreglo político básico, así como valores sociales fundamentales, los que de manera efectiva canalizaron la vida institucional mexicana por largo tiempo» (López-Ayllón y Fix-Fierro, 2000: 179). Dicho arreglo político básico expresado en la Constitución, dejaba amplios márgenes para el juego político, de manera que las cuestiones constitucionales no se abordaban como problemas técnico jurídicos, sino en términos de su significado político. Los autores mencionados, señalan el caso de las disposiciones electorales contenidas en la Constitución, las cuales «no eran normativas, en el sentido de que no existía ningún recurso jurídico efectivo para hacerlas cumplir» (ibídem: 180), y todo se resolvía a través de canales políticos controlados por el partido hegemónico. Esta situación se modificará en el proceso de transición democrática. Sobre la comprensión política de la Constitución, ver: Cossío, 2010.

facultades extraordinarias otorgadas al presidente para que legislara en materias no previstas constitucionalmente y que la Suprema Corte avaló señalando que no se contrariaba la norma fundamental, que se trataba de casos de “cooperación” entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (Orozco Henríquez, 2006: 291-292).

En general, la literatura sobre la Suprema Corte coincide en el papel limitado que jugó en la configuración específica del orden político (Domingo, 1998; López-Ayllón y Fix-Fierro, 2000, 2012; Schor, 2009; Caballero, 2009); otros autores la consideran irrelevante para entender cómo funcionó el sistema político mexicano de la mayor parte del siglo XX (Carbonell, 2003), señalando que no se trató de una situación exclusiva de México sino que fue más bien un rasgo compartido por los países latinoamericanos¹⁶³, afirmación que, como se verá, debe ser matizada en el caso de Colombia.

Aunque la idea de un poder judicial sometido por completo al ejecutivo desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta la década de 1980, se ha matizado bastante, y que desde 1944 se estableció que los nombramientos de los magistrados de la Corte serían vitalicios, lo cierto es que tendía a haber una gran rotación, los ministros renunciaban a sus cargos, en muchos casos para ser nombrados en otros cargos públicos. Así las cosas,

todos los presidentes de la República a partir de 1946 han tenido la oportunidad de renovar al menos un 40% del número de miembros de la Suprema Corte y en cinco de los nueve periodos de gobierno, dicho porcentaje ha sido igual o superior al 50%. La considerable movilidad de los ministros significa, por un lado, que el sistema político —más bien que cada presidente en lo individual— tenía, con bastante frecuencia, la oportunidad no sólo de ofrecer un cargo importante, sino también de tratar de influir en la composición y la orientación de la Suprema Corte (Fix-Fierro, 1999: 188-189).

¹⁶³ «Hasta hace muy poco tiempo, el Poder Judicial en México era irrelevante para efectos de la explicación del funcionamiento del sistema político. Su actividad no formaba parte de las preocupaciones de los partidos políticos; el tema de la justicia no se asomaba casi nunca en las campañas electorales y a los ciudadanos les preocupaba solamente en su vertiente policíaca, sin comprender muy bien qué es lo que hacían los jueces. No era menor el desinterés de los teóricos por el Poder Judicial, tanto en lo que respecta a los politólogos como por lo que hace a los juristas. Los estudios sobre el tema son bastante escasos, aunque han ido creciendo de forma notable en los últimos años. La situación descrita, como es obvio, no es exclusiva de México, sino que con alguna seguridad se puede considerar como compartida por casi todos los países de América Latina» (Carbonell, 2003: 9). Como se verá más adelante en este capítulo, en el caso colombiano, los jueces jugaron un papel de mucha mayor relevancia.

No obstante, el autor señala que el 20% de los ministros permanecieron en funciones hasta 6 años, mientras que el resto lo hacía por más de ese tiempo, y que la permanencia promedio fue de 11 años (Fix-Fierro, 2012: 38):

Ello habla de una relativa estabilidad en el cargo, favorable en principio a la independencia judicial en relación con el presidente de la República que hizo la designación, pero no necesariamente respecto del régimen político en su conjunto, dada la ausencia de alternancia electoral (*ibid.*).

La Suprema Corte de Justicia en México a lo largo del siglo XX actuó principalmente como tribunal de casación, dedicando la mayor parte de sus esfuerzos a descongestionar su despacho del alto número de asuntos pendientes, como resultado de la gran cantidad de amparos tramitados. Varias reformas a lo largo del siglo XX se hicieron para solucionar el rezago judicial y liberar de congestión a la Suprema Corte, y la mayoría de las veces resultaron insuficientes. En general, el devenir de la corporación (y del sistema judicial en su conjunto) a lo largo del siglo XX estuvo estrechamente ligado al amparo, recurso por excelencia del ordenamiento mexicano: las materias que se podían tratar a través de él era de las que conocía la Corte, y la carga o sobrecarga de trabajo por el número de amparos interpuestos fue lo que llevó a las modificaciones tanto en el número de magistrados que la integraban, como en el número de salas. En este sentido, el rezago en el trámite del ampara fue uno de los motores centrales de las reformas de la Suprema Corte; ello llevó, por ejemplo, a que el número original de ministros establecido en la Constitución de 1917, 11, llegara a aumentar a 26 a finales del siglo. Igualmente a que se aplicaran estrategias como la jerarquización de los asuntos para evitar que todo llegara a la Suprema Corte fue algo en lo que se intentó avanzar en diversas reformas previas. Por ejemplo, en la reforma de 1951 en la que se crearon los tribunales colegiados, se estableció que estos se ocuparían de los amparos relacionados con las violaciones procesales, mientras que a la Suprema Corte llegarían los que tuvieran que ver con asuntos de fondo. En la década siguientes, se derogó esta disposición y se estableció que la Corte se ocuparía de los amparos «de mayor importancia desde el punto de vista jurídico, especialmente aquellos en los que se planteaban cuestiones directas de inconstitucionalidad, pero también

se tomó en cuenta la trascendencia económica, política y social de los asuntos, por conducto de unas reglas muy complicadas de competencia, enviándose todos los demás a los tribunales colegiados» (Fix-Zamudio, 2003: 134). Esta disposición no mejoró las cosas pues no era fácil definir tal trascendencia y además hubo críticas en el sentido de que «no podían concebirse violaciones constitucionales de primera o segunda categorías» (*ibíd.*, 137). Por otro lado, desde 1928 se habían creado tres salas en la Suprema Corte para atender las tres materias en las que se dividían los amparos: penal, administrativa y civil, división que se mantuvo durante la mayor parte del siglo. Es de notar que no existía una sala encargada de tratar asuntos constitucionales.

La transformación de la Suprema Corte en un alto tribunal encargado de ejercer un efectivo control constitucional y de participar, a través de la interpretación de la norma, de decisiones fundamentales para definir el proceso político, y el orden social, político y económico, es algo bastante reciente. En términos temporales, los cambios más significativos en la Suprema Corte se desarrollaron en la etapa final de la transición democrática mexicana, finales de la década de 1980 (Fix-Fierro, 1999) y, principalmente, a lo largo de la década de 1990. Como se desarrolló en el capítulo tercero, la retórica de la transición democrática se centró en la creación y desarrollo del IFE (hoy INE), teniendo mucho menos protagonismo la creación de la CNDH y los cambios en el seno de la Suprema Corte, por ejemplo¹⁶⁴.

Los cambios de envergadura en la Suprema Corte comienzan con la reforma de 1987, cuando se la empieza a perfilar como tribunal constitucional al «transferir a los tribunales colegiados de circuito la decisión última en los amparos de legalidad, reservando para la Suprema Corte, en lo esencial, los asuntos de constitucionalidad» (José Antonio Caballero, Sergio López Ayllón y Alfonso Oñate Laborde, 2006: 71; Magaloni, 2007). La

¹⁶⁴ El entonces académico adscrito al ITAM y posteriormente Ministro de la Suprema Corte, José Ramón Cossío, señaló en 1997: «Desde hace algunos años, el país se ha visto inundado por libros, artículos y conferencias sobre el tema genérico de la transición democrática mexicana. El material apuntado es vasto y, como suele suceder en distintos campos del conocimiento, empieza a constituirse en una especialidad y sus cultivadores en especialistas. [...] Entre los muchos estudios, poco se ha dicho acerca del papel que los jueces en general, y nuestra Suprema Corte en particular, deben realizar en ese movimiento. *Tal vez debido a la poca relevancia política directa que la Suprema Corte ha tenido en la historia nacional, los estudiosos de la transición no le conceden ahora un papel fundamental o, al menos, significativo*» (Cossío, José Ramón, 1997) (Cursivas añadidas).

apuesta por la transformación de la Suprema Corte en un tribunal constitucional se profundiza con la reforma de 1994, pasando a un segundo plano la lucha contra el rezago como motivación principal de las reformas, como había sido durante la mayor parte del siglo XX. En este tenor, se creó el Consejo de la Judicatura Federal para que se encargara de la administración del sistema de justicia federal, descargando a la Corte de esta función y «prosiguiendo así su consolidación como tribunal encargado de la jurisdicción constitucional con facultades para conocer de asuntos que si bien ya poseía la competencia desde 1917, las controversias constitucionales, merced a las reformas de 1994 y la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional de 1995 se vieron revigorizadas» (José Antonio Caballero, Sergio López Ayllón y Alfonso Oñate Laborde, 2006: 76) adicionalmente se creó un nuevo procedimiento, el de las acciones de inconstitucionalidad. El abandono del argumento del rezago como motor de las reformas de la Suprema Corte permitió que se recuperara el número inicial de magistrados establecido en la Constitución de 1917, 11. Por esta vía se deja de definir la Suprema Corte principalmente como tribunal de casación y se la pasa a perfilar de manera clara como tribunal constitucional. Será a partir de la Reforma de 1994 que la Suprema Corte empiece a cobrar protagonismo en la vida pública del país, con la resolución de casos emblemáticos (Carbonell, 2003), si bien sobre todo a través de las controversias constitucionales y como árbitro del federalismo en la resolución de conflictos entre las diferentes ramas y niveles de gobierno (locales y estatales) controlados por distintos partidos políticos (B. Magaloni, E. Magar, A. Sánchez, 2010).

La Corte no se situaba como intérprete de la Constitución, y esto es lo que va a cambiar en 1994 cuando diversos órganos son facultados para

“preguntar” a la Suprema Corte si lo hecho por otros órganos de su mismo o diverso orden normativo o por ciertas mayorías parlamentarias, resulta o no acorde con lo dispuesto en el texto constitucional. La sola posibilidad de formular esta interrogante en forma de litigio destaca la evidencia de que ninguna facción política representada en un órgano puede arrogarse la atribución de establecer el sentido que quiere darle a la Constitución y excluir con ello el que otros órganos pretenden darle (Cossío Díaz, 2010: 66-67).

Las reformas de 1996 y 1999 definieron, la primera, el uso de la acción de inconstitucionalidad como medio para el control último de las leyes electorales y fortalecieron el carácter de tribunal constitucional de la Corte, la segunda, al redefinir el estatus jurídico del Consejo de la Judicatura Federal y ampliar la facultad de la Suprema Corte para remitir a los tribunales colegiados de circuito aquellos asuntos sobre los que ya se hubiera pronunciado anteriormente o que considerara de menor trascendencia y no estimara necesario intervenir.

Las reformas tendientes a convertir la Corte en un tribunal constitucional, llevan a algunos autores a sostener «que también en el ámbito judicial se ha iniciado, en nuestro país, un proceso de “transición” que en cierto modo es paralela y se corresponde con la transición política y la reforma económica» (Fix-Fierro, 1999: 206). De cualquier manera, la centralidad de lo electoral en el proceso de transición política también se ha hecho evidente en relación con la Suprema Corte pues en un primer momento (1994) se estableció que las acciones de inconstitucionalidad no procedían en temas electorales, aspecto que se modificó en 1996, año a partir del cual la mayoría de las acciones resueltas por la Corte fueron en esta materia (*ibíd.*, 214).

A medida que las reformas fueron fortaleciendo el papel de la Suprema Corte como árbitro constitucional, su intervención en asuntos antes dirimidos en la esfera política, con el ejecutivo y el legislativo como actores centrales, ha sido cada vez mayor. Un ejemplo claro de ello es la declaración de inconstitucionalidad de la conocida cláusula de exclusión, de acuerdo con la cual el empleador podía separar del trabajo a los trabajadores que renunciaran o fueran expulsados por el sindicato respectivo. Lo que dio pie a que la Suprema Corte en 2001 emitiera jurisprudencia en tal sentido fue un amparo promovido por trabajadores que habían sido afectados por la aplicación de dicha cláusula (Lastra Lastra, 2002; Tena Suck, 2014); hubo que esperar al año siguiente a que el Senado de la República publicara la reforma de la Ley Federal del Trabajo para que se derogara dicha cláusula del ordenamiento jurídico mexicano.

Si bien la Suprema Corte aclaró en el fallo del amparo en revisión 1124/2000 que en ningún momento se planteó la consideración según la cual la vigencia de dicha cláusula

sometía el interés individual al interés colectivo, la declaratoria de inconstitucionalidad de la cláusula de exclusión efectivamente implica dejar atrás una supeditación histórica del trabajador al sindicato, condición que fue objeto de amplias discusiones académicas desde la segunda mitad del siglo XX como lo recogen diversos autores más contemporáneos (Lastra Lastra, 2002; Pérez Varela, 2005; Tena Suck, 2014). El fin de la cláusula de exclusión se da cuando, por lo demás, se registra un fuerte declive de la tasa de sindicalización y del poder de los grandes sindicatos¹⁶⁵.

En la primera década del siglo XXI hubo dos reformas que implicaron nuevas modificaciones que implicaban a la Suprema Corte: la de 2006 que amplió la competencia de los organismos de derechos humanos para interponer acciones de inconstitucionalidad; la más reciente, de 2011, introdujo diversas disposiciones: el interés legítimo, la declaración general de inconstitucionalidad después de 90 días de haber notificado a la autoridad legislativa de la inconstitucionalidad de una norma y que la misma no hubiera sido modificada (no aplica en lo referente a normas tributarias), lo que implicaría que el amparo se convirtiera en un instrumento más democrático al no beneficiar solamente a quien lo interpone, mientras al resto de la población se le sigue aplicando la norma. Un elemento controvertido de la reforma fue el traslado de la facultad de investigación que tenía la Suprema Corte, a la CNDH¹⁶⁶, como se señaló en el capítulo anterior.

La Corte ejerció pocas veces la facultad de investigación a lo largo del siglo XX; de acuerdo con Suárez Ávila (2014), entre 1917 y 1947 estudió 33 solicitudes, admitió 9 y encontró violaciones graves en 4 casos; entre 1948 y 1994, no hizo uso de dicha facultad, que retomará de manera clara en la Novena Época (1995-2010). En dicho periodo se introdujeron modificaciones legales y, sobre todo, entre 2007 y 2010, se evidencia un «cambio incremental en la protección de derechos fundamentales de la SCJN» (*ibíd.*, 213), lo cual no implica que se hayan subsanado importantes carencias en el ejercicio de la facultad:

¹⁶⁵ La tasa de sindicalización para 2008 estaba en 10% de la Población Económicamente Activa, y habría seguido disminuyendo durante los casi diez años siguientes (Zepeda, 2009).

¹⁶⁶ Una detallada argumentación acerca de la inconveniencia de esta modificación, sobre todo para el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, en cabeza de la CNDH, en Carpizo, 2011.

Por ejemplo, la SCJN sostuvo permanentemente el criterio mediante el cual no revisó las solicitudes ciudadanas de ejercicio de la facultad, sin reconocer nunca como solicitante válido a la sociedad civil. Muchas de las violaciones graves a las garantías individuales acontecidas en México fueron motivo de solicitudes de los ciudadanos para el ejercicio de la facultad de investigación, sin embargo, escudándose en un criterio legalista, no fueron atendidas. Sólo la sensibilidad de algunos ministros para hacer suyas dos de las demandas ciudadanas sortearon esa limitante, haciendo que el acceso a la justicia estuviera limitado por la buena voluntad de los ministros Suárez Ávila (2014: 214).

Los 5 casos en los que llevó a cabo investigaciones durante la última década y media antes de que finalmente se le retirara la facultad, fueron de gran trascendencia política y mediática: Aguas Blancas (1996), Lydia Cacho (2006), Atenco (2006), APPO (2007) y Guardería ABC (2009). Cuéllar Vázquez (2014) analiza de manera detallada los pronunciamientos que como resultado de las investigaciones hizo la Suprema Corte en dos de estos casos, los cuales estuvieron rodeados de polémica y tensiones políticas: Aguas Blancas y Atenco. La autora muestra que en ambos procesos se hizo evidente que había diferencias entre los magistrados que integraban la Corte en ese momento, algunos de talante más conservador y otros más progresistas, lo que hace imposible encasillarla en alguna de esas categorías en los dos casos analizados. No obstante, «Radical en un caso y conservadora en el otro, la Corte al ejercer la facultad de investigación en estos dos casos dejó ver una Corte moldeada por la política» (*idem*), siempre que quienes detentaban el poder político (presidente, gobernadores), fueron los que en buena medida definieron las reglas de actuación del poder judicial, con unas consecuencias indeseadas.

La brutalidad de los agravios se diluyó; se filtró en discusiones procedimentales con argumentos en su mayoría legalistas. Los responsables, los nombrados y los no nombrados quedaron al abrigo de la impunidad. El sistema de comunicación del derecho fortaleció la impunidad. La Corte utilizó un lenguaje híbrido formalista[,] por un lado[,] y con una vehemencia retórica judicialista[,] por otro que no pasó de las hojas del resolutivo (*ibid.*, 306).

Dicho predominio del legalismo¹⁶⁷ alcanzaría a los diferentes ámbitos de trabajo de la Corte, como es el caso de la resolución de las controversias constitucionales, donde se

¹⁶⁷ La predominancia del legalismo resulta ser un rasgo propio de las cortes cuya principal atribución es la de hacer efectiva la separación de poderes, o como se mencionó atrás para el caso específico de la Suprema

evidencia que «un “bloque legalista” ha dominado la Corte» (B. Magaloni, E. Magar y A. Sánchez, 2010: 323).

Volviendo con la facultad de investigación, la razón por la que la Suprema Corte pidió que se le retirara dicha facultad fue que cuando la ejerció fue objeto de múltiples críticas y cuestionamientos; así, durante el trámite legislativo de la reforma de 2011, solicitó

[su] supresión [...] en virtud de que no era una facultad jurisdiccional y, en consecuencia, no le correspondía, que lesionaba su calidad de tribunal constitucional y —probablemente el argumento más importante— que los casos que había investigado habían despertado discusiones y controversias emotivas interminables, en las cuales se ponía en entredicho la propia honorabilidad de la Corte, la que no tenía un marco jurídico para su actuación en esa investigación, además de que los resultados de la misma constituían un simple informe (Carpizo, 2011: 320).

Ante esta situación, Carpizo consideraba que el mejor camino era que la Corte presionara por un mejor marco legal para la facultad de investigar, la mantuviera dentro de sus atribuciones y no su traslado a la CNDH, como finalmente ocurrió.

La Suprema Corte y la defensa de los derechos humanos

Atrás se señaló que las reformas desde finales de los 80 y durante los 90 llevaron a que la Suprema Corte adquiriera el carácter de un tribunal constitucional y en ejercicio de este nuevo carácter se situó como el máximo árbitro federal, resolviendo de manera legal y constitucional los conflictos entre los distintos niveles de gobierno y fuerzas políticas, los cuales antes se resolvían por la vía de los acuerdos políticos.

No se puede poner en duda la importancia que ha tenido la Suprema Corte en los últimos trece años. Su función ha sido central para transitar pacíficamente a un régimen

Corte, fortalecer el federalismo: «Courts whose agenda includes a broad mandate to effectuate rights are likely to employ balancing tests, whereas *courts that primarily effectuate separation of powers are more likely to utilize legal formalism*. Legal formalism allows courts to hide legal innovation under the guise of constitutional interpretation. The shift from formalism to balancing marks a key transition in the emergence of courts as self-confident actors that do not mask the creative role they play in constitutional maintenance» (Schor, Miguel, 2009: 177) (Cursivas añadidas).

democrático. *La Corte, en este tiempo, ha sido un árbitro jurídico independiente que ha mostrado capacidad para solucionar los múltiples conflictos que ha generado la redistribución del poder.* Ello no es cualquier cosa. Ante la ausencia de los mecanismos informales de pacificación de conflictos políticos propios de un sistema de partido hegemónico, la Corte ha venido a llenar ese vacío y, por sus resultados, cabe afirmar que lo ha hecho bastante bien (Magaloni Kerpel, 2007: 10) (cursivas añadidas).

Ha sido más lento el proceso por medio del cual la Suprema Corte ha asumido e impulsado la agenda de los derechos humanos, en buena medida por la lógica misma de la transición democrática mexicana y el escalonamiento de las reformas que fueron morigerando la radicalidad del cambio. En el caso de los derechos humanos, no se les otorgó un rango constitucional hasta 2011, como se refirió atrás. Por otro lado, los cambios en la composición de la Corte también han permitido que empiece a haber una correlación de fuerzas menos favorable a la corriente formalista y legalista y cada vez más favorable a la interpretativista (B. Magaloni, E. Magar, A. Sánchez, 2010). En este sentido, analistas que han seguido el trabajo de la Corte, han empezado a poner de relieve ese cambio, lamentando que no haya un ejercicio argumentativo fuerte que vaya constituyendo una jurisprudencia dinámica, sino que las tesis jurisprudenciales se extraigan y publiquen como si fueran reglas fijas, sin dar cuenta de los casos que les dieron origen (Magaloni Kerpel, 2007); es una práctica que se mantiene hasta la fecha y que da cuenta de la inexistencia de una tradición argumentativa e interpretativa de la ley, que lleve a una exposición detallada de los criterios para la toma de las decisiones por parte de los máximos intérpretes de la Constitución.

Otro elemento sobre el que se ha llamado la atención es que no haya una articulación entre el trabajo de la Suprema Corte y la aplicación judicial de la ley; en otras palabras, que el trabajo de la Corte, su jurisprudencia, no sea tomado como referente obligado en la aplicación de la justicia ordinaria, lo que retrasa la materialización del paradigma de los derechos humanos (*idem*).

Si a través de las controversias constitucionales la Suprema Corte se posicionó como árbitro del federalismo, a través de las acciones inconstitucionales es que ha ido tomando fuerza la defensa de los derechos humanos.

La Corte ejerce su poder de interpretación constitucional abstracta de forma más clara en las acciones inconstitucionales. Antes de la transición democrática del 2000, el 83% de las acciones de inconstitucionalidad estaban relacionadas con las leyes electorales. Sin embargo [...] después de que el PRI perdiera las elecciones presidenciales en el 2000, los actores políticos comenzaron a impugnar cada vez más leyes sin contenido electoral (B. Magaloni, Magar, Sánchez, 2010: 334).

Así, según los autores hasta el 2007, «Las acciones de *derechos fundamentales y cumplimiento de la ley* representan el 20% de los casos» (*ídem*). No obstante el optimismo acerca del rol que puede desempeñar la acción de inconstitucionalidad, es importante hacer notar el mayor protagonismo que ha tendido a mantener la controversia constitucional, más enfocada al ámbito de competencias entre niveles de gobierno, sobre las acciones de constitucionalidad; un ejemplo de ello, es que entre 1995 y 2010 se habían interpuesto apenas 734 acciones y 1409 controversias (Suárez Ávila, 2014: 326). Además, con respecto a las acciones de inconstitucionalidad, hay varios elementos que hacen difícil su posicionamiento como mecanismos efectivos para ampliar la protección de los derechos humanos por parte de la Suprema Corte. El asunto principal tiene que ver con quiénes tienen la facultad legal para interponer dichas acciones: corporaciones públicas, centralmente la PGR, los partidos políticos (en temas electorales), el Ejecutivo Federal, el 33% de los órganos legislativos federales y estatales y, más recientemente, como se señaló en el capítulo anterior, la CNDH. Como muestra un detallado estudio acerca de la labor de la Corte en la protección de los derechos fundamentales (Suárez Ávila, 2014: 240 y ss), quien más interpone acciones de inconstitucionalidad es la PGR (el 45% entre 1995 y 2010) y no lo hace en materia de derechos, sino mayoritariamente en temas de finanzas de los estados. Los otros sujetos legitimados tampoco se han ocupado de impulsar acciones en esa materia. En particular, como se vio atrás, el que se hubiera facultado a la CNDH para interponer acciones de inconstitucionalidad, no llevó a un significativo aumento de las mismas en materia de derechos fundamentales. No obstante:

Si bien puede reprochársele a las legislaturas y las comisiones de derechos humanos que fueran tímidas en la utilización de su legitimación activa para proteger los derechos fundamentales, el problema parece ubicarse con mayor precisión en la ausencia de legitimación para los ciudadanos, las organizaciones protectoras de derechos

fundamentales, o cualquier otro sujeto de interés público, haciendo depender de la voluntad de los sujetos legitimados el inicio de los procedimientos (Suárez Ávila, 2014: 312).

El autor refiere un punto central relacionado con la capacidad de los ciudadanos individualmente considerados de incidir en el cuestionamiento del orden legal establecido, aspecto sobre el que se volverá al final de este capítulo. Por ahora, señalar que la lógica que parece haber imperado es la de mantener un control amplio sobre las posibilidades de transformación política y social, por la vía judicial, manteniendo la legitimación activa para la interposición de este tipo de recursos en corporaciones o instancias colectivas, vinculadas con el poder ejecutivo y el legislativo, que son los que de plano ya tienen acceso de diversa índole a la modificación del orden político.

El otro medio a través del cual la Suprema Corte parece estar dando ese lento viraje hacia una apropiación cada vez mayor del paradigma de los derechos humanos, y un comportamiento activo en la materia, es a través de la facultad de atracción del amparo, sobre todo a partir de 2006, y sobre todo en el seno de la Primera Sala de la Corte. Para comenzar, hay que recordar que la facultad de atracción es discrecional de los Ministros de la SCJN y también puede ser solicitada por Procurador General de la República y los Tribunales Federales. Un fenómeno de la mayor importancia y que recoge Suárez Ávila (2014: 73) en su estudio sobre la Suprema Corte varias veces citado, es que a pesar de no ser un sujeto legitimado en la materia, el quejoso figura como solicitante en el 25%¹⁶⁸ de las solicitudes de atracción hechas a la Corte entre 1995 y 2010, pero sobre todo entre 2009 y 2010. En principio la mayoría de las solicitudes hechas por los quejosos son desechadas de oficio, justamente porque legalmente no tiene la facultad para hacerlas. Sin embargo, Suárez Ávila refiere una

política *sui generis* adoptada por la SCJN para reducir el impacto negativo de la exclusión de las partes dentro de los sujetos legitimados para solicitar la atracción del amparo. La

¹⁶⁸ El autor señala la paradoja de que la PGR que sí es un sujeto legitimado para presentar solicitudes de atracción presentó en el mismo periodo sólo el 3% del total de las mismas, lo que muestra el desinterés de dicha corporación por perseguir «mejores y mayores definiciones de derechos fundamentales» lo que contrasta con el «enorme deseo» de los quejosos en dicho sentido (Suárez Ávila, 2014: 134).

política seguida consistió en poner a consideración de los ministros de la Sala la solicitud presentada por algún quejoso para que, en caso de así manifestarlo, alguno de ellos hiciera suyo el caso antes de proceder a desecharlo (2014: 75).

Esta política habría animado a los quejosos a solicitar la atracción de su amparo, y muestra un ejemplo claro de la búsqueda de los ciudadanos por encontrar nuevas vías de acción, así sea a través de mecanismos informales, para tratar de llegar hasta la máxima instancia del poder judicial, posibilidad negada de manera sistemática para el conjunto de los ciudadanos, individualmente considerados. También es muestra de un activismo progresista por parte de los magistrados de la Primera Sala, quienes implementaron la estrategia, interesados como parecen en un papel más activo de la SCJN en la protección de derechos fundamentales, pero limitados por la escasez de asuntos en la materia que finalmente llegan hasta sus despachos, sobre lo que se hablará más en el siguiente apartado.

En 2011 la Suprema Corte dio un paso más en este sentido de adoptar medidas más favorables al respeto y garantía de los derechos humanos, con la resolución definitiva en el expediente varios 912/2010, en la que sentaba posición frente a la sentencia Radilla Pacheco vs. México de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de manera casi paralela a la reforma de derechos humanos de 2011. En la resolución del expediente varios 912/2010 la Suprema Corte reconoció, en primer lugar, la obligatoriedad de las resoluciones dictadas por la Corte Interamericana respecto del Estado mexicano, el Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte. Por otro lado, estableció que en adelante debía primar el principio pro persona y que para ello no se debía tener en cuenta sólo la Constitución, sino que se debía introducir el parámetro de convencionalidad, lo que implica considerar «la totalidad de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte» (Cossío, 2012: 33). En otras palabras, la Corte avanza en la adopción al ámbito interno de la jurisprudencia interamericana y del conjunto de instrumentos internacional de derechos humanos firmados por el Estado mexicano, y abre la puerta para que opere el “bloque de constitucionalidad”, que implica dejar de plantear jerarquías entre las normas nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos, y considerarlas todas al mismo nivel

buscando siempre la máxima protección de la persona. Teniendo en cuenta el nacionalismo mexicano, con su correlato en el ámbito jurídico, su reticencia a adoptar el orden internacional de los derechos humanos, esta postura de la Corte, que se complementará con la reforma de 2011, marca un importante punto de quiebre.

En cuanto a la «tendencia a incremental hacia una mejor protección de los derechos fundamentales» (2014: 136) por parte de la Primera Sala de la SCJN, referida anteriormente y verificada empíricamente por Suárez Ávila, hasta el año 2010, parece haberse mantenido en los años posteriores. A comienzos de 2014 una destacada analista de la Suprema Corte, se mostraba optimista frente al trabajo que la corporación tenía por delante: resolver varios casos casi todos los cuales

tienen que ver con cuestiones de eficacia de derechos humanos y no con conflictos entre políticos como sucedía hace 10 años. También resulta llamativo que los casos más relevantes están en la Primera Sala, no en el Pleno, y que muchos de ellos fueron atraídos por los propios ministros. Todo ello nos habla de *un cambio de paradigma al interior de la Corte*. La *agenda de los derechos humanos*, esa que [el ministro] Silva Meza se propuso impulsar al iniciar su presidencia, *lentamente va tomando forma* (Cursivas añadidas)¹⁶⁹.

Los casos a los que aludía Magaloni Kerpel eran un amparo colectivo en el que ella participó y con el que esperaban que se les reconociera su interés legítimo para ampararse frente a la autorización de la autoridad federal de condonar a estados y municipios el pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) a sus trabajadores. En este asunto, la Corte falló en contra el amparo, con lo que alrededor de 600 millones de pesos se esfumaron de las arcas federales, hecho ampliamente registrado por la prensa¹⁷⁰. El segundo caso era el de un hombre inculcado por un delito de asesinato que demandó que su confesión había sido obtenida bajo tortura; la Corte falló el amparo a favor¹⁷¹. El tercer caso, igualmente

¹⁶⁹ Ana Laura Magaloni Kerpel, “La Corte en 2014” *Reforma*, 11 de enero de 2014 (<http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=16760>).

¹⁷⁰ “La SCJN niega a ciudadanos un amparo para que estados regresen los millones en ISR que la Federación les perdonó”, *Sin embargo*, julio 9 de 2014 (<http://www.sinembargo.mx/09-07-2014/1052573>); “Desechan amparo contra decisión de condonar ISR a estados y municipios”, *Excelsior*, julio 9 de 2014 (<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/09/969989>).

¹⁷¹ Se trataba del amparo 631/2013 interpuesto por Alfonso Martín Del Campo. El fallo de la Suprema Corte disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Pest1/Attachments/120/631-2013-AR-PS-VP.pdf>. Este caso generó mucha polémica, pues si bien muchas organizaciones nacionales e

bastante mediático, fue el del “juez del michoacanazo”, quien se había amparado para evitar que se le juzgara por actuaciones indebidas en el ejercicio de su función, amparo que la Corte falló en contra, permitiendo que siguieran su curso las investigaciones¹⁷².

Los referidos fallos de la Suprema Corte (como otros tantos) atrajeron fuertemente la atención de la prensa y situaron a la corporación en el centro del debate público, algo que no ocurrió durante la mayor parte del siglo XX, y ni aún en con tanta fuerza en las décadas anteriores, que es cada vez más frecuente, y que da cuenta del rol crecientemente central de la Corte en la vida social. En palabras de un estudioso de la Corte,

La muestra más visible del cambio consiste en la salida a la luz pública de los jueces. De un tradicional aislamiento y de ocupar una posición marginal en la vida pública mexicana, los jueces se han transformado y ahora ocupan un papel de la más alta importancia para el funcionamiento de las instituciones. En la actualidad la presencia de la justicia en los medios de comunicación es cotidiana (Caballero, 2009: 163).

El cambio a una Suprema Corte cada vez más visible se ha dado de la mano con la fuerza que han adquirido los derechos humanos en el seno del trabajo cotidiano de la corporación. En el informe de 2007 la Primera Sala, cuando se hace un resumen de los criterios jurisprudenciales producidos, se señala que fueron en materia civil y familiar, mercantil, penal, administrativa y tributaria. Tres años más tarde, en 2010, en el informe ya aparece un apartado dedicado a destacar los precedentes hechos en materia de derechos fundamentales. En 2012 se destacan aún más los pronunciamientos sobre derechos y además se insiste en que «la obligación de este Alto Tribunal que ya no sólo es de carácter constitucional, *es asegurar la justiciabilidad de los derechos humanos para así constituirse en un*

internacionales y defensores de derechos humanos lo aplaudieron (entre ellas Amnistía Internacional, la CIDH), hubo otras que lo rechazaron por considerar que una vez más los derechos humanos obstaculizaban el ejercicio de la justicia y se dejaba sin castigo a quienes ya habían sido declarados culpables; una nota que recoge las diversas reacciones: “Tras comprobarse tortura, un hombre preso desde 1992 recupera su libertad”, *Expansión CNN*, 18 de marzo de 2015 (<http://expansion.mx/nacional/2015/03/18/tras-comprobarse-tortura-un-hombre-preso-desde-1992-recupera-su-libertad>).

¹⁷² Alfredo Méndez, “Valida la SCJN proceso penal contra el juez del *michoacanazo*”, *La Jornada*, 11 de junio de 2015 (<http://www.jornada.unam.mx/2015/06/11/politica/006n2pol>). El *michoacanazo* se refiere a la detención de alcaldes y otros funcionarios acusados de vínculos con organizaciones criminales, la liberación de la mayoría de los cuales fue ordenada por el juez en cuestión Efraín Cázares.

verdadero órgano de justicia garante de los mismos» (Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2012: LXXXII) cursivas añadidas. En el informe de 2014, ya no se clasifican por materias los criterios jurisprudenciales emitidos, sino que se van presentando en forma cronológica; es destacable que de los 15 criterios que se incluyen en el informe 10 tienen que ver de manera expresa con derechos humanos. Entre finales de la Novena Época de la SCJN (1995-2011) y, especialmente, de la Primera Sala, y lo que va de la Décima Época, que inició a finales de 2011, además de los cambios normativos de gran calado, se ha transformado el quehacer de la Corte, cada vez más enfocado a los derechos humanos.

2. El derecho de amparo en México

El amparo es un recurso que ha estado presente en el ordenamiento jurídico mexicano desde el siglo XIX y fue ratificado en la Constitución de 1917 (vigente, con múltiples reformas) hasta la actualidad. En sus orígenes el amparo fue «concebido por Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero y los constituyentes de 1856-1857 como un procedimiento sencillo y breve para tutelar de manera específica los derechos individuales» (Fix-Zamudio, 1993: 7). En ese sentido original el amparo inspiró una gran cantidad de ordenamientos legales iberoamericanos, pero, de manera paradójica, el desarrollo que tuvo en el ámbito interno lo fue alejando de dicho carácter inicial, que prontamente perdió fuerza pues «a los fines de la tutela de derechos humanos para el que fue creado se le fueron incorporando otros instrumentos, especialmente el recurso de casación» (*ídem*). A partir de entonces,

el juicio de amparo mexicano se transformó de manera paulatina en un medio de impugnación contra todos los actos de autoridad, en la mayor parte de los casos por indebida aplicación de las disposiciones legales secundarias, y en un porcentaje menor, por violaciones de carácter directamente constitucional (Fix-Zamudio, 1993: 8).

Con respecto al sentido original del juicio de amparo, referido a la tutela de los derechos humanos, es de la mayor importancia señalar que existe una gran diferencia entre el paradigma actual de los derechos humanos, en el cual se ha ampliado de manera sensible

el catálogo de derechos reconocidos, y el vigente en el siglo XIX, mucho más acotado. María del Refugio González hace un seguimiento de los derechos incluidos en los diferentes instrumentos jurídicos de dicha centuria, y respecto a la Constitución de 1857, señala que: «Consagra como derechos del hombre: **igualdad, inviolabilidad de la propiedad privada, seguridad; libertad** de asociación, de prensa, de pensamiento, de circulación, de enseñanza, de ocupación; el derecho de **petición** y la garantía de **legalidad**» (González, 2004: 106, negritas en el original). En general, se trata de un catálogo que comprende los derechos civiles y que deja por fuera los políticos, en pleno desarrollo en esa época, y más aún otros tantos derechos que serán incluidos como tales hasta el siglo XX. Así las cosas, los derechos humanos en el siglo XIX, se circunscribieron a los civiles, y fueron catalogados como garantías individuales en la Constitución de 1857 y en la de 1917, confusión que se mantendrá durante todo el siglo XX y sólo será subsanada con la reforma constitucional de 2011 cuando se reemplace la expresión garantías individuales, por la de derechos humanos en el título 1 de la Constitución (Carbonell y Salazar Ugarte, 2011).

Durante el siglo XX el amparo fue usado de manera recurrente por la población para protegerse de la autoridad; como se señaló en el apartado anterior, la cantidad de amparos interpuestos hizo que el rezago fuera frecuente y que se adelantaran reformas para tratar de poner al día al sistema judicial en su conjunto y a la Suprema Corte. Se entiende que el amparo fuera usado de manera profusa si se tiene en cuenta que alrededor de la tercera parte de quienes los interpusieron hasta los años 60, obtuvo sentencias favorables (González Casanova, 1965). Reconociendo la existencia de diversas razones para que ello fuera así, una de peso sería la naturaleza misma del amparo:

El amparo únicamente protege a aquél que lo solicita. En consecuencia, los actos de las autoridades que son considerados inconstitucionales pueden seguir siendo válidos en contra de los ciudadanos que no pidieron amparo. Esta situación hace que los efectos del amparo sean muy limitados y por ello no tengan importantes consecuencias sobre la población en general (Caballero, 2009: 164).

Se trataba de un mecanismo estrictamente individual, con efectos muy precisos, sin la posibilidad de contribuir a la modificación del orden establecido; entre eso, y que no

aplicara en las materias más sensibles para el régimen político, se entiende que no fuera problemático para su estabilidad a lo largo del siglo XX.

En el desarrollo que tuvo el amparo durante el siglo XX, como se mencionó arriba, perdió su especificidad de tutelar las garantías individuales (básicamente los derechos civiles, porque los demás derechos, políticos y sociales, se mantuvieron fuera del ámbito del amparo) y se convirtió en un mecanismo para impugnar casi cualquier acto de la autoridad. En este mismo sentido, se expresa Elizondo (2009), quien además señala los efectos que la amplitud del ámbito de aplicación del amparo ha tenido sobre la extensión y duración de los procesos judiciales:

En sus inicios, el objetivo central del juicio de amparo era evitar la pena corporal contra el ciudadano. Dado lo preciado que es la libertad, hacía sentido protegerla ex ante a través de la suspensión de los actos del gobierno. Con el tiempo, el juicio de amparo fue ampliando su ámbito de protección a prácticamente todos los espacios en los que el poder judicial presupusiera la existencia de actos de autoridad violatorios de garantías individuales, incluidas las decisiones del propio poder judicial, lo cual en la práctica ha implicado duplicar las instancias de casi cualquier proceso judicial donde las partes llevan hasta el fin sus acciones judiciales (Elizondo, 2009: 8).

Adicionalmente, señala Elizondo que «El amparo ha llevado a una justicia particularmente complicada donde las incidencias procesales se multiplican; ha llevado también a abusos y situaciones absurdas» (*idem*). Dichas situaciones se refieren al uso del amparo para impedir la aplicación de la ley, o diferirla, lo que en muchos casos lleva a la imposibilidad misma de aplicarla.¹⁷³

Dada la amplitud del ámbito de acción del amparo, Fix-Zamudio propone entenderlo como «una federación de instrumentos procesales, cada uno de los cuales posee una función tutelar específica» (1993: 30), y por ello deben abordarse de manera separada:

en el amparo mexicano podemos descubrir cinco funciones diversas, ya que puede utilizarse para la tutela de la libertad persona [habeas corpus]; para combatir las leyes

¹⁷³ «Bajo el mecanismo del juicio de amparo, por ejemplo, circulan taxis no registrados ante la autoridad competente, convirtiéndose así en un recurso utilizado por taxistas que no tienen documentos y que sólo buscan evitar la regulación de la autoridad. Los quejosos han encontrado intersticios para hacer que los juicios de amparo se tramiten en distintos juzgados, con lo que el juego judicial es casi infinito» (Elizondo y Pérez de Acha, 2006: 93).

inconstitucionales [amparo contra leyes]; como medio de impugnación de las sentencias judiciales [casación]; para reclamar los actos y resoluciones de la administración activa [contencioso administrativo] y finalmente para proteger los derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de reforma agraria [amparo agrario] (Fix-Zamudio, 1993: 30-31).

Lo que señala el reconocido jurista acerca de todo lo que abarca el juicio de amparo explica que exista una vasta literatura especializada en cada una de esas 5 modalidades del juicio de amparo, que tienen sus especificidades y se tramitan de maneras distintas y ante instancias también distintas.¹⁷⁴ Los estudios del amparo en relación con la defensa de los derechos humanos, dentro de un paradigma más contemporáneo, es una vía de análisis que empieza a desarrollarse de manera más reciente, ya en el siglo XXI, de la mano con las reformas que han buscado fortalecerlo en este sentido y que serán mencionadas más adelante en este mismo capítulo.

Algunos tipos de amparo, el de suspensión de efectos y el fiscal, en particular, han sido objeto de cuestionamiento, por ser de los que más interponen los ciudadanos y congestionan las instancias encargadas de tramitarlos, favoreciendo en muchos casos intereses privados, de dilación de la ley en el caso del amparo para efectos, o los de grandes consorcios comerciales que eluden la aplicación de las leyes tributarias y se favorecen con el no pago de impuestos o la devolución de los mismos, que entran a sus arcas, habiendo

¹⁷⁴ Existe el amparo directo y el amparo indirecto, cuyas diferencias son las siguientes: 1a. Directo. La demanda se presenta ante la autoridad responsable para que, por su conducto, se turne al Tribunal Colegiado de Circuito, quien es el que resuelve. 1b. Indirecto. La demanda se presenta ante el Juez de Distrito, quien es el que resuelve. 2a. Directo. Procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio. 2b. Indirecto. Procede contra: leyes, actos que no provengan de tribunales judiciales administrativos o del trabajo, actos de dichos tribunales ejecutados fuera de juicio o después de concluido éste, actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él, y en los términos de las fracciones II y III del artículo 1º de la Ley de Amparo. 3a. Directo. La suspensión del acto reclamado la concede o niega la autoridad responsable (artículo 170 de la Ley de Amparo). 3b. Indirecto. La suspensión del acto reclamado la concede el Juez de Distrito, pudiendo decretarse de plano o a petición de parte. En esta última, se encuentra la provisional y la definitiva. 4a. Directo. En contra de la ejecutoria dictada por el Tribunal Colegiado no procede recurso alguno, salvo lo dispuesto en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo. 4b. Indirecto. En contra de la resolución que concede o niega la suspensión definitiva, —así como de la sentencia que se dicta en el amparo— procede el recurso de revisión del que conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito o la Corte según sea el caso. En: Suprema Corte de la Nación: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/content/t%C3%ADtulo-segundo?q=content/cap%C3%ADtulo-i-el-amparo-indirecto> y <http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/content/cap%C3%ADtulo-ii-el-amparo-directo?q=t2cp21>

sido pagados por los consumidores de sus productos (Elizondo, 2009). Por esto, Elizondo se refiere al amparo fiscal como una industria que se ha fortalecido en las últimas décadas y, sobre todo, desde mediados de 1990, cuando inició una verdadera epidemia de amparos fiscales «donde cada reforma a la ley fiscal venía acompañada de una cascada de amparos, ya que ganar uno, implicaba importantes ingresos para el amparado y sus abogados» (*ibíd.*, 14); el amparo fiscal fue entendido, señala el autor, como una garantía individual de los mexicanos, hecho que resulta bastante *sui géneris* y particular del caso mexicano (Elizondo y Pérez de Acha, 2006), cuando en realidad se trata de un proceso oneroso, al alcance de unos pocos, sobre todo grandes empresas que tienen la capacidad para pagar buenos abogados y asumir los costos del proceso legal¹⁷⁵. Adicionalmente, concebir como derecho fundamental eludir las reglas fiscales, los impuestos establecidos por el Estado, no hace parte del paradigma actual de los DH.

Para indicar la relevancia que tiene el amparo fiscal en el quehacer de la Suprema Corte, Elizondo se hace la siguiente pregunta: «¿*Suprema Corte o tribunal fiscal?*» (2009: 18) y señala que «La carga para la SCJN de los amparos contra leyes tributarias es muy elevada» (*ídem*), afirmación que se basa en el número de amparos que por esa materia deben tramitar las dos salas de la Suprema Corte. La situación la ejemplifica Elizondo señalando que en 2007 la Primera Sala debió tramitar 867 amparos, de los cuales 553, equivalentes al 66.8% fueron sobre cuestiones administrativo-fiscales (*ídem*).

En el informe de ese mismo año (2007), el Ministro Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte, José Ramón Cossío Díaz, señala respecto a los artículos constitucionales

¹⁷⁵ El amparo es un proceso oneroso. En general se cobra una cuota fija por presentar el asunto, más cierto porcentaje de ingreso adicional, que oscila entre 3 y 10% de lo recuperado, en caso de éxito. Si bien en teoría está al alcance de todos los contribuyentes y en la práctica llegan buenas demandas que involucran empresas pequeñas o medianas, en ocasiones porque el afectado es un pequeño empresario (el caso del artículo 2-C de la Ley del IVA), el amparo fiscal tiene sentido para quienes tienen amplios recursos y cuyos asuntos involucran grandes montos fiscales potenciales en disputa. Para ellos, el costo de invertir en un amparo se justifica por la potencial ganancia que pueden obtener (Elizondo, 2009: 15). Sólo una vez que se conceden 5 amparos en la misma materia y con la misma justificación, la Suprema Corte puede sentar jurisprudencia y modificar la ley beneficiando a todos los ciudadanos y no sólo a los que interponen el amparo. Esto es algo aprobado recientemente y que hasta la fecha todavía no se ha hecho efectivo en ningún caso.

considerados violados y los ordenamientos impugnados en los amparos turnados a la Corte, lo siguiente:

A la fracción IV del artículo 31 constitucional corresponde el 11%, a los artículos 14 y 16 el 40%, al 17 el 7%, al 5o. el 2.5%, al 22 el 2.2%, al 8o. el 1% y a artículos varios el 16%. Las impugnaciones novedosas, que por lo demás alcanzan en su conjunto sólo el 20.3%, se refieren a los artículos 1o., con un destacado 7.2%, 19 con 3.3%, 20 con 3%, 21 con 2%, 25 con 0.5%, 72 con 0.5%, 73 con 1.2% y 133 con un 2.6%. Del total de los ordenamientos impugnados, el 54.5% son de carácter fiscal y el resto se divide en una variedad importante, destacando el Código Penal Federal con un 5%, el Código Penal para el Distrito Federal con un 2%, el Código de Comercio con un 2.5% y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público con un 3% (Suprema Corte, 2007: 34).

Los artículos que se consideran más violados, de acuerdo a la enumeración del Ministro, son los referidos a la acción del ministerio público (procedimientos de detención, incluido el arraigo, de cateo de domicilio, entre otros) y de procuración de justicia (reglas de juzgamiento, imposición de penas, servicio de defensoría pública, entre otros), mientras que el 54.5% de los ordenamientos impugnados fueron de carácter fiscal, lo que sustenta la afirmación de Elizondo respecto al peso del amparo fiscal en el trabajo de la Suprema Corte.

El Ministro Cossío Díaz lo plantea también, de manera explícita en su informe como presidente de la Primera Sala, en 2007:

la composición de los asuntos es muy parecida a la reportada en el Informe del 2006. Esto es, *una gran cantidad de asuntos fiscales y de debido proceso*, al punto de dominar respecto a los provenientes de otras materias. Como lo señalamos el año anterior, el problema con este predominio no radica en el hecho de que se promuevan muchos más amparos en esta materia, sino en que se promuevan muy pocos relacionados con otras. Más específicamente, que en *éstos [amparos] no se hagan valer los diversos derechos fundamentales necesarios para constituir ciudadanía y generar las precondiciones de nuestra vida democrática* (Suprema Corte, 2007: 33) (cursivas añadidas).

El Ministro aclara que no por esto la Corte claudica en su misión de defender los derechos humanos, pero que, para avanzar de manera decidida en esa vía, requiere de que lleguen a la Corte más asuntos en materia de derechos humanos y que esto suceda es algo que «compete a buena parte de los integrantes de la sociedad, específicamente a quienes

hacen del derecho su ejercicio profesional» (34), y aclara que la Corte no puede ser la que genere los actos reclamados, pues sería autorreferente, y termina señalando al respecto que:

Hasta hoy, buena parte de las tareas de renovación de los criterios jurisprudenciales en materias diversas a la fiscal y al debido proceso provienen de los defensores públicos y de algunos de los grupos de litigio de interés público que empiezan a surgir en el país. Sería deseable que en el futuro surgieran esfuerzos más comprometidos por parte de diversos grupos de profesionales interesados, repito, en unas más robustas condiciones de la práctica profesional [el derecho] en que todos estamos inmersos (Suprema Corte, 2007: 34)

En el informe de 2007 se señala que fueron turnados a la Suprema Corte 2,797 amparos directos, los cuales representan el 36.10% del total de asuntos que ingresaron en el año. Por otro lado, para revisión ingresaron 508 amparos de los cuales el 62.6% correspondieron a la materia administrativa, 22.8% a la laboral, 8.7% a la penal y 5.9% a la civil. Asimismo, el 64%, es decir 326 amparos en revisión, fueron interpuestos por personas físicas y el 36% (182) por personas morales. Las leyes del Congreso de la Unión, con el 73%, fueron las que más se sometieron a estudio, seguidas de las leyes de legislaturas locales, con el 14% (Suprema Corte, 2007: 18)

Un indicador del trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la nación, en su relación con el amparo, es la materia de los amparos en revisión que fueron turnados a ponencia, esto es efectivamente resueltos por la Corte: en 2009, de acuerdo con los informes de labores, el 90.9% de los amparos en revisión resueltos por la Corte fueron en materia administrativa, y de ellos el 25.3% correspondieron a asuntos fiscales. El 9% restante fueron amparos penales, civiles y laborales. Un lustro más tarde, en 2014, se da una reducción notable de los amparos en materia administrativa, situándose los mismos en un 62.5% (49.5% general y 13% fiscal); la materia laboral es la siguiente con 22%. Sin embargo, en el acumulado total entre diciembre de 2008 y febrero de 2014, la tendencia todavía no se ha revertido tanto, pues el 74.3% de los amparos para revisión fueron en materia administrativa.

El problema con el amparo fiscal no es sólo que durante las últimas dos décadas haya ocupado un porcentaje importante del trabajo de la Corte, sino, además, que:

El juicio de amparo en materia tributaria está fundamentalmente basado en la supuesta violación al principio constitucional de equidad y proporcionalidad en el pago de impuestos. Sin embargo, casos como los aquí analizados [Jumex, Herdez y Alsea, que agrupa a varias franquicias como Domino's Pizza, Starbucks Coffee, Burger King, Popeye's Chicken & Seafood y Chili's Grill & Bar] terminan por generar una *profunda inequidad basada en la suerte o astucia de los litigantes* que no se encuentra en otros países (Elizondo, 2009: 28) (cursivas añadidas).

Y, finalmente, dado que la Corte al emitir un fallo sólo ampara el derecho de quien interpuso el amparo, se plantea un problema de legitimidad de las leyes, como lo señala Elizondo:

La inequidad permanente del sistema fiscal al que lleva el amparo, al poder algunos evitar pagar sus contribuciones, erosiona la legitimidad del recaudador y finalmente justifica la búsqueda de espacios de protección o de plano de evasión. Para que la ley sea legítima debe tratar de forma pareja a todos, se hayan o no amparado (2009: 31).

Se trata de un razonamiento que aplica en general al amparo, puesto que en todos los casos sólo quien litiga tiene la posibilidad de que se le proteja su derecho, con lo que de manera permanente se tiene una situación en la que los derechos se sitúan como privilegios de unos pocos. Al respecto Fix-Fierro señala:

la imposibilidad de anular las leyes con efectos generales permite a los poderes Legislativo y Ejecutivo mantener y aplicar disposiciones inconstitucionales, es decir, anular en los hechos una facultad que es propia y exclusiva del propio Poder Judicial. El problema en algo se alivia por el hecho de que el otorgamiento del amparo es casi "automático" cuando existe jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, pero la realidad es que el círculo de personas que pueden beneficiarse de esto es muy reducido (1999: 281-282).

En todo caso, como se ha señalado, la mayoría de amparos tramitados no son sobre derechos fundamentales, de manera que avanzado el siglo XXI:

la cuestión no ha sido muy distinta de como se venía dando en el pasado, en tanto los planteamientos hechos por las partes han seguido el rutinario camino de las violaciones al debido proceso o los principios fundamentales en materia impositiva. Con ello, el gremio de los litigantes ha dejado de plantear la violación de otros preceptos constitucionales, precisamente aquellos que contienen derechos fundamentales más sustantivos, limitando en mucho su desarrollo constitucional (Cossío D., 2010: 68).

Llama la atención la afirmación del Ministro Cossío, su insatisfacción porque los abogados no lleven ante el sistema judicial litigios sobre derechos fundamentales, sobre todo porque el planteamiento lo hace antes de la reforma de 2011, que le da rango constitucional a los derechos fundamentales, y los sitúa en el primer lugar del ordenamiento legal mexicano. Resultaba difícil esperar un “cambio desde abajo”, que a través del amparo se busque judicializar derechos fundamentales, con todo el peso histórico del amparo, no vinculado con un paradigma mucho más contemporáneo, y cuando la misma Corte no había mostrado una apuesta más decidida en torno a los derechos humanos. Por otro lado, se podría esperar que la aclimatación de la reforma de 2011, los efectos de la jurisprudencia de la Corte más favorable al discurso internacional de los derechos humanos, que se expresó en el Expediente Varios 912/2010 donde adoptó disposiciones de gran envergadura en el orden constitucional mexicano, a propósito de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Radilla, y la llegada a la Corte de más Ministros como el mismo Cossío, y otros como él, sobre todo los integrantes de la Primera Sala, interesados en un mayor activismo de la Corte, contribuyeran a dicho cambio: un mayor litigio por parte de los ciudadanos en torno a derechos fundamentales y con ello la posibilidad de que dichos casos lleguen hasta la Corte y den lugar a jurisprudencia en ese sentido.

Ante la escasez de asuntos sobre derechos fundamentales, desde finales de la primera década del siglo XXI, la Primera Sala, diseñó diversas estrategias para a través de la facultad de atracción, captar aquellos amparos que «permitieran iniciar una transformación en la interpretación de derechos fundamentales» (Suárez Ávila, 2014: 354). Finalmente, la estrategia para “cazar” amparos significativos que más funcionó fue la «poner a consideración de los ministros los asuntos presentados por los sujetos no legitimados» por el interés que ellos «ponen en conseguir la atracción del caso y sus argumentaciones de la relevancia para el tema de los derechos fundamentales» (*ibid.*, 357); así, en lugar de desechar dichos amparos, como correspondería en apego a estricta legalidad, se presentaban ante los ministros de la Primera Sala para que ellos consideraran la posibilidad de atraerlos. A través

de un procedimiento informal, se buscaba superar los obstáculos legales para acceder a amparos sobre derechos fundamentales.

Reforma al derecho de amparo

En junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que derogaba, reformaba y adicionaba disposiciones contenidas en los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución, con lo cual se modificó de manera sustancial el derecho de amparo. Se trata de una reforma que se gestó durante por lo menos una década, como lo señala José Antonio Caballero:

Hace más de 10 años se integró un grupo de trabajo que incluyó a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a magistrados de tribunales colegiados de circuito, académicos y a abogados postulantes, con el objeto de analizar el estado del amparo en México. El grupo percibió al *amparo mexicano como una institución inmutable al paso del tiempo*. Para decirlo con claridad, el amparo mexicano desprendía un olor a rancio que era necesario atender. Si bien muchos juristas habían comentado esta cuestión desde los años 60, *la mayor parte de la doctrina se había concentrado en hacer del amparo en México una especie de monumento incommovible* (Cursivas añadidas)¹⁷⁶.

Los elementos centrales de la reforma al derecho de amparo fueron los siguientes. En primer lugar, establece de manera expresa que el amparo protegerá los derechos humanos¹⁷⁷ contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por México. En segundo lugar, adiciona al interés jurídico el interés legítimo para poder interponer el derecho de amparo, que amplía y facilita el acceso al mismo, a la vez que hace posible la protección de derechos colectivos. En tercer lugar, se establece que se podrán interponer amparos no sólo en caso de violaciones de derechos por parte de las autoridades, sino también en caso de omisiones que también afecten negativamente el goce de los derechos. En cuarto lugar, estableció que la protección de los derechos

¹⁷⁶ José Antonio Caballero, “Un nuevo amparo para los mexicanos”, *El Universal*, 15 de diciembre de 2010 (<http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/50980.html>).

¹⁷⁷ La reforma de los artículos referidos al derecho de amparo se articula de manera clara con la de derechos humanos promulgada en el mismo año, en tanto ya no hace referencia a las garantías individuales sino a los derechos humanos, cambio de terminología que, como se vio antes en este mismo apartado, no es menor.

fundamentales también puede exigírseles a particulares, cuando éstos prestan servicios públicos, por lo que se podrán presentar recursos contra ellos.¹⁷⁸ En quinto lugar, el Ministro de la Suprema Corte Juan Silva Mesa, señala:

Una de las críticas sociales más añejas a la institución tradicional del Amparo, es atendida. *Ahora, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá declarar la inconstitucionalidad de normas generales.* Con este mecanismo, los beneficios de la impartición de justicia y de la protección constitucional alcanzarán a toda la sociedad, y no sólo a aquellos que cuentan con más recursos para defenderse (2011: snp) (cursivas añadidas).

La declaración de inconstitucionalidad no surte un efecto inmediato; la ley aclara que en primer lugar debe existir jurisprudencia por reiteración, a partir de resoluciones de amparos indirectos en tres ocasiones consecutivas y sin ninguna sentencia contraria entre ellas, y sólo entonces se puede emitir la sentencia de inconstitucionalidad, siempre que se cuente con los votos de 8 ministros, mínimo. Después se le dará al órgano emisor un periodo de 90 días para que aplique las correcciones necesarias y sólo en caso de que esto no suceda, procede la declaratoria de inconstitucionalidad. Se trata, entonces, de un proceso que, lejos de ser expedito, establece ciertos diques para contener la velocidad del cambio.

Un aspecto más que se modifica con la ley, en palabras del presidente de la época, Felipe Calderón (2006-2012), el día de la promulgación de la reforma constitucional, es que:

¹⁷⁸ Sobre este punto señala Diego Valadés: «El principio de que la defensa de la Constitución procede por igual ante el poder público y ante los poderes privados tiene una explicación comprensible: la norma suprema es universal y por ende resulta vinculante para todos, no sólo para algunos. Por lo mismo, en los sistemas constitucionales contemporáneos se tiende a ampliar la garantía de los derechos fundamentales para ejercer su defensa contra quienquiera que los afecte. Esto se ha conseguido a través de disposiciones constitucionales o legales, y de resoluciones jurisdiccionales. Algunos sistemas jurídicos, como el estadounidense, mantienen el concepto de que sólo el Estado puede ser responsabilizado por violaciones a los derechos fundamentales, pero muchos otros, entre ellos la mayoría de los europeos, un número creciente de sistemas latinoamericanos y algunos asiáticos, como el de Japón, ya adoptaron criterios de vanguardia. En México la nueva Ley de Amparo apenas cumplió un par de años pero todavía suscita extrañeza entre algunas personas. Pronto prevalecerá la convicción de que la norma no puede permitir a los particulares las violaciones que prohíbe al Estado.» (Diego Valadés, “Amparo contra particulares”, *Reforma*, 2015). El autor señala que queda pendiente que las comisiones de derechos humanos también puedan ocuparse de las violaciones cometidas por particulares.

La reforma limita el abuso de la suspensión del acto reclamado, para que no haya quien se escude en el amparo, buscando evadir la justicia o entorpecer la acción de la autoridad. Es decir, se cancela un vicio en el amparo tradicional, mediante el cual el otorgamiento de suspensiones eran, en muchos casos, simplemente factores dilatorios para la eficacia de las resoluciones. Quizá, la posposición de la justicia, el deterioro de la expeditéz [sic] en la aplicación de la misma, se lograba en gran parte por el uso excesivo, más que excesivo, el uso abusivo de la suspensión en el amparo (Calderón, 2013: snp) (cursivas añadidas).

En palabras de una estudiosa del tema, al hacer esto, «el legislador también reconoce que los jueces federales en algunos casos han confundido la defensa de derechos con la protección de intereses y privilegios de grupos de poder»¹⁷⁹ que fue lo que se señaló atrás acerca del amparo fiscal y las grandes empresas que se han visto beneficiadas por amparos fallados a su favor, por ejemplo.

El decreto de reforma de los artículos referidos al derecho de amparo se publicó en el Diario Oficial en junio de 2011, y establecía que el Congreso tendría 120 días (4 meses), para expedir las reformas legales correspondientes que permitieran la entrada en vigor del decreto. Sin embargo, el legislador tardó casi dos años para sancionar la Nueva Ley de Amparo, misma que fue promulgada el 1 de abril de 2013 por el presidente Enrique Peña Nieto. Su proceso de implementación es, entonces, muy reciente como para poder identificar qué tanto se ha ido modificando de manera efectiva la práctica del derecho de amparo, y si los derroteros planteados de mayor acceso al mismo, de una protección más integral de los derechos humanos, de un trámite más ágil, y de menores abusos, efectivamente se están cumpliendo. Por lo pronto, sin desconocer que es un importante avance la reforma mencionada, se plantean dudas acerca de que con ella se logre que el amparo sea más accesible:

El amparo sigue siendo un recurso legal para la élite, pues se necesita de un buen abogado para interponer una demanda que tenga posibilidades de éxito [...] Una verdadera política de derechos humanos es una política pensada y dirigida a los grupos vulnerables. En México, la paradoja es que la clase política decidió mejorar sustantivamente los instrumentos de defensa de los derechos humanos, pero se olvidó por completo de hacerlos accesibles (ídem).

¹⁷⁹ Ana Laura Magaloni Kerpel, “¿Derechos para quién?”, *Reforma*, 6 de abril de 2013.

El tema del alto costo del amparo, efectivamente es uno de los aspectos que dificulta que esté al alcance de la mayoría de la población, y que no sea un mecanismo cuyo éxito está condicionado por la situación económica de quien se ampara¹⁸⁰.

Por otro lado, en relación con la labor que puede llevar a cabo la Suprema Corte de Justicia en torno al amparo, a través de la facultad de atracción, hay que señalar que la reforma no parece ser favorable en este sentido, pues «profundiza el alejamiento de la atención ordinaria de casos por la SCJN» y «la dificultad de que los casos relevantes lleguen al seno de la Suprema Corte continuará, por lo que la necesidad de implementar políticas judiciales de “pescar” los casos permanece» (Suárez Ávila, 2014: 373). Aquí el problema reside en que las prácticas informales en este sentido (que fueron mencionadas atrás) dependen para su mantenimiento del activismo de ministros en concreto, que una vez terminen sus periodos no necesariamente van a ser reemplazados por otros con los mismos intereses.

3. Colombia: la Corte Suprema, construcción de una tradición

Ya se ha señalado (supra Cap. 3) que en Colombia, a diferencia del caso mexicano, donde el cambio se dio de manera escalonada con muchos momentos significativos, cuya jerarquización resulta difícil y que han hecho que se la llame una transición extendida, la promulgación de la Constitución de 1991 fue el momento central del proceso de cambio político que impactó en la totalidad de los ámbitos de la vida social del país. Es en 1991 cuando se crean la institución y el mecanismo más sobresalientes del proceso de transición que vivió el país: la Corte Constitucional y la acción de tutela, así como otras instituciones que en la región fueron emblemáticas de los procesos de transición de los 80 y los 90, el

¹⁸⁰ Hace un par de años, a propósito del fallo de la Suprema Corte a favor de cuatro ciudadanos que pidieron que se les autorice el autocultivo de mariguana con fines de consumo recreativo, algunos medios señalaron que se abría abierto un jugoso negocio de amparos por mariguana, pues si los consumidores de dicha hierba quisieran ampararse para obtener la misma dispensa, tendrían que incurrir en un gasto que podría ir entre \$5,000 y \$30,000 por amparo, dependiendo de prestigio del abogado o buffet al que se recurriera (<http://www.razon.com.mx/spip.php?article284238>).

Ombudsman o las Comisiones de Derechos Humanos, en el caso de México, Defensoría del Pueblo, en Colombia, sobre las que ya se abundó en el capítulo anterior.

Tampoco existió en Colombia antes de 1991 un mecanismo como el amparo, pero lo que sí tuvo un desarrollo temprano fue la figura del control de constitucionalidad y la posibilidad de que cualquier ciudadano interpusiera una acción de revisión de la constitucionalidad de las leyes expedidas por el gobierno, desde 1910. Por supuesto que para la época y durante buena parte del siglo XX *cualquier ciudadano* se refería a una minoría letrada capaz de entender las leyes y de apropiarse de dicho instrumento.

Sobre la tradición del ejercicio de control constitucional llevado a cabo por la Corte Suprema previa demanda ciudadana, no se ha abundado mucho y ello se explica en buena medida porque la Corte, sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX y hasta la década de 1980, tendió a compartir los esquemas valorativos predominantes en amplios sectores de la sociedad y en la élite gobernante, en el sentido de privilegiar el control del orden público en tiempos de alteración sensible del mismo, por encima del respeto irrestricto a los derechos consagrados en la Constitución entonces vigente (la de 1886). En esta vía, casi siempre que fueron demandadas las normas de estado de sitio, la Corte dio la razón al ejecutivo, y las declaró constitucionales, reiterando que los derechos consagrados eran efectivos en tiempos de paz, pero que viéndose ésta alterada, podían ser restringidos. Entre los puntos álgidos de los decretos expedidos al amparo del estado de sitio estaba el juzgamiento de civiles acusados de algunos delitos en tribunales militares (ver cap 2), práctica que se mantuvo durante varias décadas hasta que finalmente la Corte Suprema lo declaró inconstitucional en 1987.

Durante los 80 años (entre 1910 hasta 1991) que la Corte Suprema de Justicia de Colombia (CSJ) ejerció la labor de control constitucional, tuvo grandes variaciones en su desempeño¹⁸¹. Al comienzo el tribunal no estaba familiarizado con el ejercicio de la labor asignada y fue cauteloso, y optó en muchos casos por la inhibición como estrategia de adaptación (Cajas, 2014a: 77); en este primer periodo la Corte habría mantenido un

¹⁸¹ La reconstrucción del ejercicio de la función de control constitucional por parte de la Corte Suprema se basa en gran medida en el trabajo de Mario Cajas Sarria (2014). En adelante, se hará referencia a los dos volúmenes del libro cuando se hagan referencias textuales.

comportamiento moderado, mientras iba ganando fortaleza y legitimidad institucional y autonomía, manteniendo un comportamiento moderado. Después de este primer periodo más vacilante, vino otro que abarcó la segunda parte de la década de 1930, en el que la Corte afianzó la tarea de control constitucional estableciendo nuevas reglas interpretativas para las demandas de inconstitucionalidad dándole mayor fuerza y amplitud a la revisión constitucional¹⁸², a la vez que se abstuvo de ejercer el control constitucional del estado de sitio.

Durante las décadas de 1940 y 1950 la Corte Suprema entraría en un proceso de repliegue y desprestigio en medio de la convulsionada situación en la que se sumió el país durante estas décadas: primero el control del gobierno por parte de los conservadores, después el del general Rojas Pinilla y, finalmente, de una Junta Militar de transición, que dio paso a los gobiernos del Frente Nacional (supra cap 2). La polarización liberal conservadora se expresó con fuerza en la Corte, de manera que los magistrados liberales votaban en bloque y los conservadores hacían lo mismo. Luego, durante el gobierno de Rojas Pinilla, la Corte o se inhibió o se pronunció a favor de las amplias facultades ejercidas por el presidente; durante ese periodo en el que fue evidente la aquiescencia de la Corte con el gobierno de Rojas Pinilla, se produjeron cambios de gran calado en la corporación; por un lado, en 1952 la Corte estableció que «había llegado el momento de devolverle el vigor a la justicia constitucional colombiana, tal como se quiso en 1910, y reafirmar el “principio integral de la guarda de la Constitución”, lo que implicaba asumir el control de constitucionalidad de las leyes, incluyendo los vicios de trámite en su formación» (Cajas Sarria, 2014: 349) y dejar de lado el criterio diferencial que había sostenido desde hacía 4 décadas y que llevaba a declararse incompetente en relación con los vicios de trámite de las leyes. Con esto, se ampliaba el ámbito de control constitucional por parte de la corporación.

¹⁸² El punto central para fortalecer y ampliar el control constitucional fue que la Corte adoptó la tesis «según la cual se debían confrontar las demandas ciudadanas con la integridad de la Constitución y no solo contra los precisos artículos constitucionales que el demandante citaba como infringidos» (Cajas, 2014a: 260)

En segundo lugar, Rojas Pinilla creó la sala de negocios constitucionales que sería la encargada de llevar a cabo la revisión constitucional, modificación que después echó para atrás la Junta Militar que lo sucedió en el gobierno, la cual, por su parte, estableció el sistema de cooptación de la rama judicial, de manera que los magistrados ya no serían nombrados por el congreso y el presidente, sino por la misma entidad: «No había pues ninguna influencia directa de los órganos políticos en la conformación del poder judicial, un caso de autonomía judicial casi único en el mundo» (Uprimny, 2001: 274)¹⁸³ Si bien la Corte a partir de 1957 fue autónoma en el sentido descrito, del mismo modo que todas las demás ramas de la administración pública, debía estar compuesta de manera paritaria por liberales y conservadores¹⁸⁴, eso sí, seleccionados por los mismos magistrados, lo cual se mantendrá hasta la promulgación de la Constitución de 1991, año a partir del cual se acabó la paridad y el mecanismo de cooptación.

En el tránsito del régimen militar al Frente Nacional y durante los primeros años de éste, la Corte realizó un control selectivo de constitucionalidad y, en general, respaldó las medidas tomadas por los sucesivos presidentes al amparo del estado de sitio, en aras de restablecer el orden público. Un ejemplo de esto lo señala Cajas Sarria, quien menciona que a propósito de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el Decreto 12 de 1959, en su fallo estableció límites al Ejecutivo, cosa pocas veces vista:

la Corte se decidió a controlar el poder presidencial, pero solo en lo estrictamente necesario. La decisión de la Corte coincidía con una grave situación de orden público en todo el país, que se atribuía a factores tales como la agitación social y la violencia guerrillera, y la ineficiencia del aparato judicial estatal. El fallo fue visto como un impedimento para que el Ejecutivo pudiera asignar a sus propios jueces y fijar nuevas reglas, más expeditas, para castigar el delito. Esto tal vez ayudó a fermentar las propuestas gubernamentales que no cesaron de insistir en un necesario revolcón al aparato judicial y al sistema de persecución y juzgamiento de los delitos (Cajas 2014b: 67)

¹⁸³ «Conviene empero destacar que esa autonomía orgánica no fue una conquista del activismo político de los funcionarios judiciales, ni un triunfo de movimientos ciudadanos en defensa del Estado de Derecho, ni siquiera un proyecto particular de algún sector de los partidos políticos. Por esas paradojas de la historia colombiana, la independencia de la rama judicial fue obra de la Junta Militar» (*ibíd.*, 275).

¹⁸⁴ Hasta entonces la Corte se integraba por miembros de los partidos conservador y liberal, en la misma proporción en la que estos estaban representados en el Congreso.

Este fallo produjo malestar en el seno del gobierno que tomó algunas medidas de presión sobre la Corte que no rindieron ningún fruto, pero lo que sí se mantuvo fue la perspectiva de una reforma constitucional para modificar el estatus de la entidad. Dicha reforma avanzó en el Congreso pero fue desechada en 1963. Durante esos años la Corte Suprema, por otro lado, estaba resolviendo una demanda de inconstitucionalidad contra la ley 135 de 1961 que establecía la reforma agraria, un anhelo de algunos sectores y una promesa en términos de pacificación social del FN. A finales de 1964 la Corte declaró exequible dicha norma, cuyo trámite en el Congreso se había prolongado durante años y que fue objeto de pugnas y fuertes controversias y negociaciones entre los partidos liberal y conservador, y con una de las facciones de éste último, en particular, los ospinistas, que redujo el alcance de la ley.

En 1968, después de un intento fallido de impulsar en el Congreso la creación de la Corte Constitucional, bajo la presidencia del liberal Carlos Lleras, se produjo una reforma de la estructura de la Corte Suprema y se creó dentro de ésta la Sala Constitucional y se delimitó y acortó el tiempo que tendría la Corte para juicios de inconstitucionalidad que, de no estar establecido y poder durar años, ahora no podría ser mayor a 40 días. También se estableció el control automático de los decretos de estado de sitio, que antes dependía de que hubiera una impugnación por parte de los ciudadanos.

El control automático de los decretos de estado de sitio inició en 1969 con la declaratoria que emitió el presidente para hacer frente a una situación creciente de inseguridad que se registraba en un departamento del sur del país; la Corte declaró exequible el decreto que transfería a la justicia militar a quienes estuvieran acusados de delitos como secuestro y extorsión, con un solo magistrado en contra, quien sostuvo que el control que se estaba haciendo sobre los decretos de estado de sitio era laxo (Cajas Sarria, 2014b: 117). El autor señala que si bien había algunas voces en contra de dichas medidas, había un «amplio respaldo ciudadano y político a las medidas de excepción del Ejecutivo. La percepción generalizada era que se trataba de herramientas legales eficaces para combatir la delincuencia y restablecer el orden público» (2014b: 118). Un ejemplo de ello, citado por el mismo autor, es la carta que publican en un medio de circulación nacional

varias organizaciones (sindicatos, medios radiales, la universidad pública del departamento, gremios, entre otros) expresando su conformidad con el estado de sitio, confiando que con las medidas contempladas se lograría restablecer el orden público (idem).

Un año después, en 1970, con ocasión del conflicto generado por las elecciones presidenciales que dieron como ganador al candidato del Frente Nacional, y como perdedor al exgeneral Rojas Pinilla, se expidió una nueva declaratoria de estado de sitio, con medidas como la aplicación de prisión preventiva a sospechosos de haber cometido delitos, o la práctica reiterada de transferir el juzgamiento de ciertos delitos a la justicia penal militar, así como la censura de medios escritos y, sobre todo, radiales. La Corte declaró exequibles todas las normas. Unos meses más tarde declaró inexecutable un nuevo decreto de estado de sitio que establecía un periodo de hasta 60 días de detención sin que mediara un proceso judicial para personas sospechosas de acciones subversivas, argumentando que la Constitución permitía un periodo máximo de 10 días. Hasta comienzos de los 70 las decisiones de la Corte Suprema eran tomadas, en general, por unanimidad, pero desde mediados de la década empezaron a registrarse salvamentos de voto de magistrados que hacían énfasis en la necesidad de un control más integral de los decretos de estado de sitio (Cajas Sarria, 2014b: 135). Durante los años siguientes se seguirán emitiendo normas que establecían diversas restricciones y endurecían las sanciones para controlar el orden público y también la protesta social; no obstante, dichas medidas no impidieron que se produjera el paro nacional de 1977, y se promulgaran más medidas de estado de sitio, declaradas exequibles por la Corte:

la Corte mantuvo su doctrina del control constitucional de los estados de sitio basada en la conexidad entre las medidas tomadas y la preservación del orden público. Además, es notoria la valoración que hizo la corporación de la situación política y de las condiciones reales del orden público en el país. Sus sentencias, sin duda, privilegiaron la defensa del régimen y el respaldo al Gobierno Nacional, gracias a una interpretación flexible de lo que significaba la distinción entre una “restricción” de un derecho o una garantía constitucional y la “proscripción” de los mismos (Cajas Sarria 2014b: 126).

En 1978 se expidió en el país el Estatuto de Seguridad, del presidente liberal Julio César Turbay (1978-1982), en el que se recogían muchas medidas tomadas durante los

años anteriores y se ampliaban las facultades a los militares en el manejo del orden público. El Estatuto recibió apoyo de diversos sectores políticos y sociales y la Corte lo declaró exequible, con 5 magistrados salvando su voto. El decreto tuvo 19 impugnaciones que la Corte resolvió reafirmando la exequibilidad de la norma:

El fallo de la Corte puede considerarse como uno de los episodios más oscuros en la historia jurisprudencial de la Corte, en buena parte por los graves efectos que tuvo la aplicación del Estatuto de Seguridad en los derechos humanos de centenares de colombianos que denunciaron los excesos militares durante los tres años que la norma estuvo vigente. La sentencia pasó a hacer parte del repertorio de razones para que durante la década de los ochenta se exigiera un cambio en el control constitucional colombiano; se decía que, con él, la Corte dejaba ver su enorme incapacidad para interpretar la Constitución en favor de los derechos, y que prefería las prerrogativas de la excepcionalidad en cabeza del Ejecutivo (Cajas Sarria, 2014b: 168)

El apoyo inicial que amplios sectores dieron al Estatuto de Seguridad de Turbay se fue modificando a medida que se hacían evidentes los excesos de la fuerza pública y las violaciones a los derechos humanos. Hubo reacciones de organizaciones nacionales frente a esta situación, y se llevó a cabo el I Foro Nacional por los Derechos Humanos (Bogotá, 30 de marzo de 1979), convocado por personalidades de la época, intelectuales, artistas, periodistas, entre los que se encontraban el escritor Gabriel García Márquez, el pintor Alejandro Obregón, el político liberal Luis Carlos Galán, por mencionar algunos (Bitar Giraldo, 2007).

El encuentro fue un hecho político de singular importancia para denunciar los excesos del Estatuto de Seguridad, sensibilizar a la opinión pública nacional sobre las serias violaciones de los derechos humanos que estaban ocurriendo en el país, y además para despertar el interés de la comunidad internacional en el caso colombiano (Cajas Sarria, 2014b: 180).

Un año después de haber declarado exequible el Estatuto Seguridad, la Corte declaró inexecutable otro decreto de estado de sitio que modificaba las condiciones de defensa de quienes estaban siendo procesados por la justicia militar (Decreto 2482). En la sentencia del 3 de diciembre en la que declaró la inexecutable del decreto,

la corporación respaldó su postura doctrinal recurriendo a los convenios internacionales “ratificados por Colombia”, en el sentido que estos reforzaban la obligación de hacer

efectivo el derecho a la defensa, en una especie de incorporación de la noción de “bloque de constitucionalidad” muy contrario a lo expresado en la sentencia de 1978 que dio vía libre al Estatuto de Seguridad, cuando la corporación rechazó que los tratados internacionales fuesen un parámetro para evaluar la constitucionalidad de un decreto de estado de sitio (*ibíd.*, 187)

Un cambio fuerte en el transcurso de un año, que llevó a la Corte a hacer un control más estricto de los decretos de estado de sitio y con lo cual se puso en sintonía con la crítica y la molestia cada vez mayor ante la vigencia del Estatuto de Seguridad. En este contexto, el presidente Turbay decidió invitar a Amnistía Internacional a que visitara el país, lo cual efectivamente hizo, y después de la visita publicó un informe en el que mencionó la difícil situación de derechos humanos en el país y el imperativo de derogar el Estatuto de seguridad. En 1980 la guerrilla del M-19 se tomó la Embajada de República Dominicana y el gobierno invitó a la CIDH como mediadora para la liberación de rehenes, que terminó de manera favorable; en este contexto el gobierno hizo concesiones tácticas como permitir por primera vez la «verificación internacional de los juicios llevados a cabo por las fuerzas militares bajo el estado de sitio» (Bitar Giraldo, 2007: 33), que en su mayoría eran seguidos a personas acusadas de pertenecer a las guerrillas.

Finalmente, antes de terminar su mandato, el presidente Turbay retiró el Estatuto de Seguridad, levantó el estado de sitio¹⁸⁵ y trató de llevar a cabo una reforma constitucional para incorporar a la Constitución algunas de las medidas de dicho estatuto, pero la reforma no pasó el examen de la Corte.

¹⁸⁵ El trabajo de Bitar (2007) señala que la conjunción de estos hechos, la movilización de organizaciones nacionales como reacción a la aplicación del Estatuto de Seguridad, su vinculación cada vez mayor con organizaciones internacionales, como Amnistía Internacional, la visita que ésta realiza a Colombia por invitación del presidente y la gran exposición internacional del país por cuenta de la toma de la Embajada Dominicana, fueron fundamentales para el cambio durante el gobierno de Turbay, que empezó desconociendo la vigencia de los derechos humanos en el país y terminó haciendo concesiones tácticas y atendiendo las recomendaciones de Amnistía, algunas de las cuales coincidían con las demandas de la guerrilla. Bitar, además, considera que otro elemento fundamental que llevó a que se diera ese sensible cambio durante el gobierno de Turbay fue: «la vulnerabilidad del gobierno colombiano frente a la crítica internacional sobre sus prácticas. Esta vulnerabilidad se dio gracias a que el Estado colombiano requería una buena imagen internacional, en especial para mantener aliados, a fin de enfrentar diplomáticamente la demanda de Nicaragua sobre el control del archipiélago de San Andrés» (*ibíd.*, 32). El gobierno colombiano había venido haciendo fuertes señalamientos acerca de las violaciones a los derechos humanos por parte del gobierno del país centroamericano y al verse señalado de las mismas prácticas, debió mostrarse capaz de una postura distinta que no le restara legitimidad internacional.

En 1984, ya bajo la presidencia del conservador Belisario Betancourt (1982-1986), se produjo el asesinato del ministro de justicia Lara Bonilla y se promulgaron nuevos decretos de estado de sitio que fueron aprobados por la Corte Suprema, si bien por una escasa mayoría de votos, lo cual ponía

en evidencia que la corporación estaba dividida en torno a los límites constitucionales de la autoridad presidencial bajo el régimen de excepción. A tal punto habían llegado las cosas que había sido necesario llamar a conjueces que resolvieran el empate en la Sala Plena de la Corte; varios de esos fallos fueron aprobados por la diferencia de un voto, que fue el de un conjuez (Cajas, 2014b: 288).

Los desacuerdos cada vez mayores entre los magistrados de la Corte, que impedían decisiones unificadas, estaban relacionados con el cambio generacional en la Corte, la emergencia y visibilidad de las organizaciones de derechos humanos y una mayor influencia del discurso internacional de los derechos humanos, por un lado; por otro lado, se mantenía vigente una línea de pensamiento que consideraba que era necesario dotar al presidente de las herramientas necesarias para el control de un orden público cada vez más deteriorado en el país. Cajas Sarria muestra que las tensiones entre estas posturas eran visibles en la opinión pública, que los medios se referían a los dos bloques existentes en la Corte y que había quienes tomaban partido a favor de uno u otro. Para completar el panorama de tensiones que envolvía a la Corte, se mantenía vigente la discusión en el gobierno y la academia acerca de la conveniencia de crear una Corte Constitucional, como se había planteado en décadas anteriores, pero con argumentos cada vez más fuertes a favor de dicha iniciativa.

En 1985 la situación empeoró con la toma del Palacio de Justicia por parte de la guerrilla del M-19 que terminó con una intervención a sangre y fuego por parte del Ejército, con el trágico final de 11 magistrados muertos (de los 25 que conformaban la corporación). Esto sumió a la Corte en una situación todavía más complicada, al sentirse amenazada por la labor que realizaba y verse en la necesidad de recomponerse después de que cerca de la mitad de sus miembros hubieran muerto. No fue fácil para la Corte hacerlo; los 4 magistrados de la Sala Constitucional habían muerto y los primeros juristas de

renombre que designaron para ocupar dichos lugares, rechazaron el nombramiento y al final terminaron nombrando personas con menor prestigio que quienes habían fallecido.

Después de los trágicos sucesos del Palacio de Justicia, la Corte retomó labores y siguió ocupando un lugar central en el debate político de la época. Sobre el difícil asunto de la extradición, después de los vaivenes de los años anteriores, la Corte declaró inexecutable la ley que había aprobado el tratado con EE. UU., alegando vicios de trámite. El gobierno trató de salir al paso y solucionar dichos vicios, pero la Corte mantuvo su decisión, aclarando que las extradiciones podían mantenerse por vía administrativa. La reacción en los medios fue que la Corte había actuado por miedo a los traficantes, después de lo sucedido en 1985, y que por eso había tomado tal decisión frente a la extradición. En medio de este debate, en marzo de 1987, la Corte declaró inexecutable el Decreto 3671 del 19 de diciembre de 1986, que le asignaba a la justicia penal militar la competencia para investigar y juzgar delitos de tráfico de drogas ilegales. Hubo reacciones variadas: los militares y otras voces creían que la Corte había dejado al país sin una herramienta central de lucha contra los traficantes y que estaba actuando movida por el temor a ellos. Otras voces se expresaron a favor de la Corte. Lo cierto es que:

con este fallo, la Corte Suprema de Justicia dio un giro trascendental a su jurisprudencia sobre el control constitucional del estado de sitio, sobre una cuestión que parecía intocable, pues durante gran parte del siglo XX, sin contar las décadas del siglo XIX, los gobiernos optaron por reprimir la violencia recurriendo al juzgamiento de civiles por jueces militares (Cajas Sarria, 2014b: 363).

La reacción de los militares, el presidente y otros sectores de la sociedad, fue bastante enconada (García Villegas, 2001: 324). El presidente, en transmisión televisada llamó a la Corte “el principal escollo” para poder enfrentar la crisis por la que atravesaba el país y agregó:

Las exigencias a que debe ajustarse el Gobierno al expedir un decreto de estado de sitio son mucho más estrictas que antes. [...] Y este cambio no se debe a una modificación del texto del art. 121 sobre estado de sitio sino a un cambio en la jurisprudencia de la Corte, que el Gobierno respeta y acata [...] pero que considera inoportuno, excesivo e injustificado (Cajas Sarria, 2014b: 372)

La Corte pidió un espacio igual para réplica y en cabeza de uno de sus magistrados defendió el fallo y los cambios en la doctrina. La pugna producida por el fallo de la Corte en el que ejerció un control constitucional muy severo del estado de sitio tuvo, entonces, amplia cobertura mediática y fue motivo de división entre la clase política. Un año después el gobierno promulgó un nuevo paquete de medidas (Decreto 180 de 1988) tendientes al control del orden público, y la Corte declaró exequible muchas de ellas, pero otras tantas no. Cajas Sarria señala:

De este modo, por un lado la Corte ejerció su control amplio de constitucionalidad sobre este decreto de estado de sitio y excluyó del orden jurídico importantes disposiciones que daban un importante campo de acción a la fuerza pública, pero al mismo tiempo avaló un gran paquete de medidas dirigidas a enfrentar la delincuencia. La voz del Gobierno que pedía respaldo de la Corte para enfrentar la violencia, por ahora y en parte, parecía haber sido oída por la corporación (Cajas Sarria, 2014b: 379).

El final de la década de 1980 también fue el final del ejercicio del control constitucional por parte de la Corte Suprema de Justicia, pues la Constitución de 1991 trasladó dicha función a la recién creada Corte Constitucional. Como se señaló en el capítulo 3, el proceso que llevó a la redacción de una nueva Constitución fue posible por decretos presidenciales emitidos por el ejecutivo al amparo del estado de sitio, los cuales fueron declarados exequibles por la Corte Suprema. Es decir, una de las figuras más cuestionadas del “viejo orden”, el estado de sitio, dio vía libre a las demandas del movimiento estudiantil a favor de una nueva Constitución y la Corte Suprema declaró constitucional que se conformara una Asamblea Nacional Constituyente, misma que luego le quitó la función de control constitucional, bajo el presupuesto de que aquella institución no estaría en capacidad de garantizar el nuevo orden.

Al hacer un balance del comportamiento de la Corte Suprema durante las últimas dos décadas en las que ejerció el control constitucional, Cajas Sarria señala que:

no es posible generalizar el análisis al punto de señalar una “evolución” hacia un mayor control de constitucionalidad [...] La Corte, por momentos, incrementó su ámbito de control, pero dependiendo del asunto sometido a su jurisdicción y el momento en que este se presentó. *Un camino en zigzag parece ser la descripción más adecuada para este período de su jurisprudencia* (Cajas Sarria, 2014b: 233) (cursivas añadidas).

Por su parte, Uprimny plantea que la corporación habría puesto en práctica un “activismo judicial incipiente” durante esas décadas, evidente en algunas de las sentencias ya mencionadas, como la que declaró inexecutable las reformas propuestas por López Michelsen en 1978, la reforma constitucional de Turbay en 1981, y las declaraciones de inconstitucionalidad que hizo en 1987 sobre las atribuciones de la justicia militar para procesar civiles, señaladas atrás (Uprimny, 2001: 279-280). Dicho activismo estaría vinculado con la adopción de una postura independiente del poder Ejecutivo pero, aún más, distante de cierto consenso social existente en torno a la conveniencia de privilegiar el mantenimiento del orden público por encima del respeto a los derechos consagrados constitucionalmente y a la perspectiva internacional de los derechos humanos, que en la década de 1980 iba tomando cada vez más fuerza en el país y planteándose desde muchos ángulos como referente deseable de la acción gubernamental. En dicha década, por lo demás, se verá la pugna entre esas posturas contrarias permeando las discusiones en el seno de la Corte, pero también en el debate público.

La acción de inconstitucionalidad: el ciudadano frente al Estado

La figura del control de constitucionalidad existente desde 1910 en Colombia, se puede situar como pionera en la región, del mismo modo que lo fue el amparo en México, e implicaba una forma de presentación del ciudadano frente al Estado sobre cuyos alcances es necesario hacer algunas precisiones. En primer lugar, subrayar que con dicha figura se estableció la posibilidad de que cualquier ciudadano cuestionara las normas sancionadas por el ejecutivo y el legislativo desde el punto de vista de su no conformidad con el orden constitucional: «desde 1910, existe la acción pública, en virtud de la cual, cualquier ciudadano puede pedir que se declare la inconstitucionalidad de cualquier ley, sin necesidad de ser abogado y sin ningún formalismo especial» (Uprimny y Villegas, 2002: 261). Se trataba de un trámite

sin cargas procesales y pruebas, así como libre de costos o documentos. Esto quiere decir que todo ciudadano ha tenido y tiene el derecho constitucional de acusar por la vía principal de acción pública directa o abierta, abstracta y sin necesidad de demostrar interés alguno o sin estar vinculado a ningún proceso, las leyes, ya sean ordinarias, orgánicas o marco, y todos los decretos con fuerza de ley que se estimen contrarias a la Constitución (Ortiz, 1997: 113).

Como se mencionó atrás, en sus inicios en 1910, y durante una buena parte del siglo XX, decir que todo ciudadano o cualquier ciudadano podía presentar una acción de inconstitucionalidad, se refería a una minoría letrada capaz de entender las leyes, con los medios para estar al tanto de las normas promulgadas y de apropiarse de dicho mecanismo y usarlo, persiguiendo un beneficio no necesariamente directo; por esta vía, los ciudadanos se encuentran ante la posibilidad de incidir en la configuración del orden legal.

No hay trabajos sistemáticos acerca de quiénes eran aquellos ciudadanos que no bien era expedida una ley tenían el interés y el tiempo para interponer acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. El trabajo de Cajas Sarria, de nuevo, es el que aporta pistas al respecto. El autor identifica a algunas de las personas que hacen uso de ese derecho; de 1910 y hasta la década de 1970 por lo menos, eran todos hombres; en la década del 20 se identifica a un dirigente obrero cercano a grupos comunistas y luego a los liberales en la década de 1930, años más tarde un dirigente socialista, grupos de ciudadanos no caracterizados y un “grupo de influyentes abogados”. En algunos casos el autor logra identificar a los demandantes como abogados, pero en muchos otros no; sin embargo, su hipótesis es que en la mayoría de los casos se trataba de abogados (Conversación por skype, 4 de abril de 2016), si bien no era éste un requisito para interponer una demanda de inconstitucionalidad, como se señaló atrás. De manera más específica, después de los años 60, empiezan a aparecer abogados de militantes de las guerrillas de izquierda o protodefensores de derechos humanos de manera cada vez más frecuente entre los demandantes¹⁸⁶. Después de los años setenta empiezan a figurar de

¹⁸⁶ Otros autores han planteado al respecto: «Therefore, although the *actio popularis* was public in theory, strong economic and other powerful pressure groups made use of it in practice, proving that the publicly available legal channel originally devised to defend the public interest had become an instrument for the promotion of cleverly disguised private interests» (Cepeda, 2004: 541). La situación no necesariamente fue como la señala Cepeda. Si bien hubo representantes de intereses económicos que hicieron uso de las

manera esporádica algunas mujeres, de las que no se registra información adicional a sus nombres (Cajas Sarria 2014a/2014b).

A partir del recorrido hecho por la trayectoria de la Corte Suprema en su papel de tribunal constitucional, queda claro que no obstante no haber sido ajena a las tensiones políticas derivadas de las pugnas entre el liberalismo y el conservatismo, particularmente antes de que se estableciera la cooptación a finales de los años 50, la institución fue construyendo una tradición argumentativa, que implicaba una reflexión sobre sus propias actuaciones, las sentencias proferidas en periodos anteriores, por magistrados distintos, discutiendo algunos autores extranjeros para sustentar cambios importantes en su doctrina¹⁸⁷. Durante toda la segunda mitad del siglo XX, en sus sentencias la Corte debió desarrollar una y otra vez sus argumentos a favor de las disposiciones de estado de sitio tanto cuando las declaraba exequibles como cuando no. Los ciudadanos que impugnaban una ley determinada obtenían así una respuesta argumentada que sustentaba las razones por las que se les daba la razón o no a su demanda. Esto implica que se forjara una tradición de interpelación de la autoridad por vías legalmente establecidas, que si bien estaba bastante circunscrita a sectores puntuales de la sociedad, por la vía de la atención que recibían los pronunciamientos de la Corte Suprema en la prensa escrita, con más fuerza a finales de la década de 1970 y toda la de los 80, tenían resonancia en la esfera pública.

De la Corte Suprema a la Corte Constitucional

Los argumentos para la creación de la Corte Constitucional, eran de diversa índole y algunos menos nobles que otros; por un lado se señalaba que para asegurar la defensa de la

acciones públicas de inconstitucionalidad, también es cierto que hicieron uso de ellas personas interesadas en lo público, y en la defensa de sectores vulnerables actuaron representantes de sindicatos, de grupos de izquierda, algunos protodefensores de derechos humanos. Muchas de las acciones que se interpusieron tenían un trasfondo de defensa de los derechos humanos, aunque dicho discurso no estuviera aún plenamente estructurado.

¹⁸⁷ Un ejemplo claro se encuentra en la sentencia de julio de 1952, cuando decidió que podía ocuparse de los vicios de trámite. Para Cajas Sarria en esta sentencia se muestra la apertura de la Corte al neoconstitucionalismo, que se gesta en la segunda postguerra, y en el que ya se planteaba que «ni siquiera el Congreso podía actuar fuera de la Constitución cuando creaba las leyes» (2004: 352).

nueva Constitución, no se podía confiar la tarea en la Corte Suprema, punto sobre el que insistieron con vehemencia varios miembros del gobierno, encabezado por el liberal César Gaviria (1990-1994) pues aquella no necesariamente iba a comprometerse con el nuevo marco normativo y a acoger el enfoque de derechos (Cepeda-Espinosa, 2004); había sectores que aducían la necesidad de un órgano especializado que ejerciera el control constitucional y, por otro lado, como señala Uprimny, si bien

en general la introducción de una Corte Constitucional es sinónimo de fortalecimiento del control judicial a los poderes políticos, por lo cual es un símbolo de una mayor autonomía judicial [...en Colombia...] *se buscaba sancionar la incipiente independencia de la Corte Suprema, trasladándole el control constitucional a una entidad que fuese más receptiva a las consideraciones políticas*, pues en todos los proyectos los magistrados de la nueva Corte Constitucional sería elegidos por órganos políticos. Así, la CC en Colombia era pensada por algunos para reducir, más que para fortalecer, el control judicial de constitucionalidad, pues se consideraba que el país había caído en el gobierno de los jueces (2001: 281) (Cursivas añadidas).

Apoyándose en planteamientos de los mismos magistrados de la Corte Suprema, Uprimny señala que la cooptación, si bien había permitido «una cierta independencia judicial, en la práctica también había impedido la renovación de los criterios interpretativos, sobre todo en materia constitucional ya que los magistrados de la Corte Suprema tendían a elegir a colegas con orientaciones jurídicas similares» (2001: 299), lo que hacía muy difícil que se acogiera el paradigma de los derechos humanos en la jurisprudencia de la Corte, tensiones que se ilustraron páginas atrás.

No obstante la expectativa señalada sobre una menor independencia de la Corte derivada del nombramiento de los magistrados que la integran por el Senado a partir de ternas presentadas por el presidente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, el balance que se puede hacer de la Corte Constitucional después de 25 años de existencia es que logró consolidar una notable independencia, y ha logrado mantener una interpretación y aplicación de la Carta bastante progresista, más allá de los vaivenes producto de las orientaciones conservadoras o progresistas de los magistrados que la han integrado durante este tiempo.

Basándose en datos aportados por magistrados de la Corte Suprema, Cajas Sarria señala que:

entre 1886 y 1991, la Corte decidió 2496 sentencias [...] Tan solo entre 1969 y 1979, es decir, una década después de haber entrado en funciones la Sala Constitucional de la Corte, había dictado 662 sentencias. En un período un poco más amplio que el anterior, entre 1969 y 1984, la Corte conoció 1250 procesos de constitucionalidad y decidió en promedio 84 asuntos de constitucionalidad por año (2014a: 47).

En el caso de la Corte Constitucional, los resultados en términos numéricos son muy superiores. Esto resulta previsible habida cuenta de la gran publicidad del nuevo texto constitucional y que sus disposiciones resultaban más cercanas a la ciudadanía (además, del crecimiento poblacional y de mayores niveles de escolaridad, etc.). Así, en los 24 años transcurridos entre 1992 y 2015, la Corte Constitucional decidió 5,971 sentencias de control abstracto de constitucionalidad, lo que implica un promedio de 248 por año. En el caso de las sentencias de control concreto de constitucionalidad (a partir de las tutelas), donde no se puede establecer un punto de comparación, porque no existían antes de 1991, pero que representan por encima del 70% de las decisiones de la Corte, alcanzaron la cifra de 17,471 entre 1992 y 2015, un promedio de 727 anuales¹⁸⁸.

Como se mostró en el recorrido acerca de la Corte Suprema en el ejercicio del control constitucional, antes de que éste le fuera retirado en 1991, uno de los elementos más polémicos estuvo relacionado con el control laxo ejercido sobre las declaratorias de estado de sitio y las normativas promulgadas al amparo del mismo. La Constitución de 1991 dedicó un capítulo (Cap. VI, artículos 212 a 215) a los estados de excepción y estableció que además del *Estado de guerra exterior*, el presidente con firma de todos sus ministros podría declarar el *Estado de conmoción interior*, para enfrentar alteraciones graves del orden público que requirieran medidas extraordinarias, prohibiendo expresamente que los civiles sean investigados o juzgados por la justicia penal militar y que se suspendan los derechos humanos y las libertades fundamentales. Finalmente, el presidente con firma de todos sus ministros podrá declarar *Estados de emergencia* para enfrentar situaciones que representen una amenaza inminente al orden económico, social y ecológico del país. Dichas declaratorias, establece la Carta, tendrán una duración limitada a 90 días en el caso

¹⁸⁸ Estadísticas de la Corte Constitucional de Colombia, disponibles en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/estadisticas.php> (6/04/2016).

de la Conmoción Interior y 30 en el de las Emergencias (estableciendo la posibilidad de su prórroga con autorización previa del Congreso) y el control inmediato por parte de la Corte Constitucional tanto a la declaratoria como a los decretos emitidos.

La expectativa era que la figura de estado de sitio, ahora *Estado de conmoción interior* se empleara como un recurso excepcional y no habitual, a diferencia de lo que había ocurrido en las décadas anteriores a 1991. Sin embargo, «en los primeros cinco años de vigencia del nuevo texto superior se declaró en cinco oportunidades» el Estado de conmoción interior y en dos de ellas (en 1992 y 1995) se solicitó las dos prórrogas posibles, de tal manera que en cada una de esas ocasiones se prolongó por 180 días. Se trata de un tiempo considerable y, sin embargo, muy inferior al último (y más largo) periodo de estado de sitio antes de 1991, el cual duró 7 años, 2 meses y 5 días, transcurridos entre 1984 y 1991 (García Villegas, 2001: 328)¹⁸⁹. Entre 1996, que terminó la segunda prórroga del Estado de conmoción declarado el año anterior, y 2002 no se recurrió a esta medida de excepción, lo cual podría entenderse como expresión de «cierta madurez política de los gobiernos de turno, que se vio reflejada en la tendencia a no acudir con relativa periodicidad a los mecanismos excepcionales» (Vanegas Gil, 2011: 286)¹⁹⁰. En 2002 se hizo una declaratoria que se prorrogó dos veces y alcanzó un periodo de 180 días. Esta fue la última declaratoria aprobada por la CC, pues la que se hizo varios años después, en 2008, fue fallada como inconstitucional. Desde entonces no ha habido ninguna otra declaratoria de Conmoción interior, por lo que el país estaría viviendo en la actualidad su periodo más largo en 7

¹⁸⁹ Este largo periodo durante el cual no se levantó el estado de sitio, coincide con el aumento de la violencia en el país, que alcanza su pico más alto, justamente, en 1991. Esto explica que en las discusiones de la ANC hubiera delegatarios que plantearan que el estado de sitio no había cumplido el objetivo de controlar el orden público, antes bien, se había disparado la violencia, con el agravante de afectarse la garantía de los derechos fundamentales (Bacca, 2010).

¹⁹⁰ Esto no quiere decir que haya quedado atrás la convicción entre muchos de los miembros de la elite política de la utilidad de las medidas de excepción y, más aún, de la necesidad de revivir el estado de sitio, ante lo que consideraban el excesivo control del estado de conmoción interior por parte de la Corte Constitucional, lo cual a su juicio lo hacía poco más que inútil. De este tenor fueron las declaraciones del Ministro del Interior Fernando Londoño, durante la primera administración de Álvaro Uribe (2002-2006); el entonces Ministro defendía la necesidad de suspender derechos y garantías durante los estados de excepción, para que fueran realmente efectivos, de otro modo, no servían para nada. Ver: El Tiempo, 21 de junio de 2002, “Uribe quiere revivir estado de sitio” <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1353644>

décadas sin estar bajo algún estado de excepción, esto es, en torno a 8 años. Durante este periodo, sin embargo, en varias ocasiones y desde diversos sectores se ha pedido al presidente en el cargo (Juan Manuel Santos 2010-2014 y 2014-2018) que declare el Estado de conmoción en todo el país o en algunas regiones para responder a escaladas violentas de la guerrilla, paros judiciales, entre otros.

Si en los 25 años posteriores a la entrada en vigencia de la nueva Carta ha habido 7 declaraciones de Estado de conmoción interior (3 de ellas declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional), el número de Estados de emergencia social, económica o ecológica ha sido mayor, llegando a 13 declaratorias (4 de ellas halladas inconstitucionales por la Corte, una más condicionada y otra más fue considerada parcialmente constitucional) (*ídem*). La última de ellas, con una duración de 30 días, bajo el gobierno Santos se produjo en 2015 en una parte del territorio nacional para hacerle frente a la situación generada por el cierre de la frontera con Venezuela, por decisión de las autoridades del vecino país. La anterior se había dado también durante el gobierno Santos, pero en su primer periodo, en 2011, para hacerle frente a los estragos producidos por las lluvias como resultado del Fenómeno de la Niña y que fue declarado inconstitucional por la Corte, pues previamente ya había habido una declaratoria de emergencia para hacer frente a la misma situación.

En resumen, en los primeros años después de promulgada la nueva Constitución se siguieron usando los estados de excepción con alguna recurrencia, luego fueron espaciándose las declaratorias, y a finales de la década de 2000, hubo un nuevo repunte ¹⁹¹, pero ya durante los últimos 5 años apenas se ha recurrido a 2 estados de emergencia por periodos de 30 días. Por otro lado, a diferencia de lo que pasaba hasta 1987, cuando las declaratorias de estado de sitio eran sinónimo de la vigencia de la ley marcial, al transferir el juzgamiento de diversos delitos a la justicia militar (ver *supra* cap 3), las mayores limitaciones a los estados de excepción hacen que sean menos factibles las violaciones sustentadas legalmente a los derechos humanos. El otro elemento sustantivo es el control

¹⁹¹ Desde 1991 Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) ha sido el presidente que más ha usado los estados de excepción, pues declaró dos (de 7) conmociones interiores y cuatro emergencias económicas, sociales o ecológicas, de las 13 que ha habido en el país en los últimos 25 años.

de la Corte, que ha asumido con especial atención esta función, dejando atrás la mayor permisividad que primó en torno al estado de sitio durante la segunda mitad del siglo XX¹⁹².

En torno a la recurrencia al estado de sitio y sus efectos sobre la cultura política del país, García Villegas ha señalado:

La cultura del estado de excepción ha hecho laxa la interpretación sobre las prerrogativas gubernamentales para superar las crisis y, sobre todo, ha legitimado la tolerancia respecto de los medios estatales para restablecer el orden público. Todo ello ha sido posible gracias a la aceptación institucional del lenguaje de excepción y de la idea según la cual hay que salvar a la sociedad en peligro. Así, a través de la reproducción del discurso pre-contractual se fomenta la violencia institucional. [...] Hay pues una relación de causalidad –y de responsabilidad– entre el uso abusivo de la excepción constitucional y la violencia anómica y generalizada que vive el país al final del siglo XX y principios del XXI. Es a esto a lo que llamo *constitucionalismo perverso* (García Villegas, 2001: 360) (Cursivas añadidas).

Durante la década de 1990, con la promulgación de la Constitución de 1991, la creación de la Corte Constitucional como guardiana de la carta amplia de derechos contenida en aquella, esta herencia del *constitucionalismo perverso* se habría ido debilitando de manera paulatina. Uno de los objetivos centrales de la Asamblea Nacional Constituyente era, justamente, acabar con el estado de sitio, asegurarse que la nueva Constitución prohibiera expresamente que por vías legales se suspendieran los derechos fundamentales y esto quedó plasmado en la redefinición que se hizo de los estados de excepción. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se asocia en general a la defensa de los derechos, muchos de los cuales no existían en la Carta anterior. En este sentido, se podría decir que la Corte actual es progresista y hace una defensa clara de los DH porque la Constitución lo es y lo contempla como un objetivo expreso; del mismo modo, la Corte Suprema de

¹⁹² Así, en las conclusiones de la Sentencia C-216/11, en la que declaró inconstitucional una declaratoria de emergencia, la Corte Constitucional señaló: «La Constitución Política de Colombia encomendó a esta Corte la función de impedir que las facultades de legislar sean usadas e invocadas cuando no estén material, formal y razonablemente justificadas, como ocurrió en el presente caso. Es deber de esta Corte defender la estabilidad y las reglas más básicas del Estado Social de Derecho, cuando el camino para resolver las situaciones jurídicas pudiere ser frecuentemente el de las reglas de excepción, como ocurría de manera casi permanente, se reitera, en vigencia de la Carta de 1886».

Justicia antes de 1991 estaba inmersa en un sistema (global) que en su conjunto concedía una menor atención a la protección de los derechos humanos (Cepeda, 2004: 241)¹⁹³.

La vigencia del *constitucionalismo perverso* referido por García Villegas, fue lo que hizo más urgente un nuevo enfoque constitucional en 1991 y si bien el estado de sitio (artículo 123 de la Carta de 1886) como cultura de Estado, al que recurrían los presidentes sin importar su signo político, fue uno de sus pilares, también había otras puertas abiertas a la arbitrariedad, de carácter igualmente legal, que fueron modificadas en 1991 (Bacca Mejía, 2010)¹⁹⁴. En este sentido, una parte de lo que generaba un gran rechazo en diversos sectores de la sociedad era lo que estaba escrito en la Constitución y las leyes que a su amparo se habían promulgado a lo largo del siglo XX, y sobre todo en la segunda mitad. Lo anterior explica que la transición exigiera modificar lo escrito y que ante la efectiva y legal supresión de los derechos, se viera como necesario que éstos quedaran expresamente incluidos en la Constitución, no sólo los que antes eran conculcados, sino otros tantos que ni siquiera estaban contemplados en la Carta previa. Como se desprende de las citas de García Villegas, esa cultura del estado de excepción no desaparece en 1991, se prolonga durante las dos décadas siguientes, si bien se expresa de manera distinta.

Muchos de los análisis acerca del cambio constitucional en Colombia y del afianzamiento del garantismo y el enfoque de derecho en general tienden a concentrarse en la Corte Constitucional, que nació como una institución virtuosa, y la tutela, que explica en buena medida el gran dinamismo de la jurisprudencia de la Corte; sin negar las amplias y

¹⁹³ Si bien, como se refirió en la parte inicial del capítulo tercero, después de la Segunda Guerra Mundial, el discurso y la normatividad de los derechos humanos empezó a desarrollarse de manera consistente, y hubo un crecimiento exponencial de los instrumentos (acuerdos, pactos, etc.) de derechos humanos (Elliot, 2007), en el continente americano será con la presidencia de Jimmy Carter (1977-1981) que empiezan a tener un lugar en la agenda, tendencia que no continuaría con Ronald Reagan (1981-1989). Durante la década de los 80 en el marco de las transiciones a la democracia de varios países que tuvieron periodos de dictaduras, los derechos humanos toman fuerza en la región.

¹⁹⁴ En particular había dos artículos de la Constitución de 1886 bastante repudiados por las prerrogativas que daba a las fuerzas policiales y sobre los que hubo sendos debates en la Asamblea Nacional Constituyente; el artículo 23 que establecía que no podía haber detenciones, ni allanamientos, ni ninguna otra acción de requerimiento “sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente” y el 28 que permitía que aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública. En ambos casos, las órdenes no tenían que provenir de la autoridad judicial, con un proceso de investigación que las respaldara.

suficientes razones que hay para ello, que la Corte haya logrado de manera casi inmediata, no bien creada, posicionarse con fuerza en el escenario político y social nacional, adquirir el protagonismo que adquirió y que mantiene hasta la actualidad (aunque haya tenido algunos altibajos en su prestigio), no puede explicarse en su valor intrínseco, en la probidad y meritoria trayectoria de los primeros magistrados que la integraron, en un despertar, después de una época oscura. Hay que volver la mirada hacia atrás, volver sobre la Corte Suprema, sobre el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, desde 1910, lo que explica que

cuando la Corte Constitucional entra a funcionar, en 1992, la cultura jurídica y política colombiana está muy familiarizada con la *judicial review*, al punto de que a pocos les parece extraño en la comunidad jurídica colombiana que ese tribunal tenga la facultad de anular leyes aprobadas por el Congreso. La Corte podía entonces entrar a actuar vigorosamente, sin temor a que el Ejecutivo o las fuerzas políticas decidieran cerrarla, contrariamente a lo sucedido en otros países, en donde la primera tarea del tribunal constitucional ha solido ser la conquista de la legitimidad para su función (Uprimny, Rodrigo y García-Villegas, 2002: 261).

Había, entonces, un terreno abonado para una actuación independiente de la Corte Constitucional, por el trabajo hecho por la Corte Suprema, si bien se trata de un aspecto sobre el que poco se ha abundado en la bibliografía existente. La independencia que ha mostrado la CC no haya habido presiones (como ya mostrará más adelante) o que su actuar haya estado libre de controversia e, incluso, de rechazo por sectores que esperaban que fallara de una manera distinta en temas álgidos como el aborto, o en el caso de la aprobación de la reelección (que permitió que Álvaro Uribe tuviera un segundo periodo, si bien cuando quiso ir por un tercer periodo, la Corte declaró inconstitucional el proyecto).

Por otro lado, la fortaleza del trabajo de la Corte Constitucional no se derivaría solamente del camino allanado por la Suprema en el ejercicio del control constitucional, sino de otros factores propios del sistema político colombiano (aunque bastante comunes a otros sistemas políticos, sin que por ello hayan dado lugar a cortes tan activistas). De acuerdo con Landau y Murcia (2009), el débil sistema de partidos, con aparatos muy poco cohesionados, y con ciclos de vida cortos, ha hecho que la rama legislativa no juegue un papel más decisivo en la formulación de las políticas, ha posibilitado que la Corte llene ese

vacío, “inyecte política en el sistema”, y sea la encargada también de llevar a cabo un control más estricto del poder ejecutivo. Para los autores la legitimidad de la que goza la Corte Constitucional es la que debería tener la rama legislativa.

Las deficiencias del legislativo, por su parte, venían desde antes de la Constitución de 1991, cuando el Congreso (controlado por los partidos liberal y conservador, altamente fragmentados internamente) dejaba de legislar en virtud del estado de sitio y, luego, quien asumía dicha función era el ejecutivo (ver supra Cap. 3). Después de 1991, la situación empeoró por el surgimiento de partidos cada vez más pequeños, no interesados en desarrollar políticas nacionales, en muchos casos organizados en torno a fuertes liderazgos regionales y que en muchas ocasiones no votan de formar cohesionada. A partir de 1991, se abrieron nuevas puertas que han sabido ser usadas por la población, frente a las dificultades de procesar las soluciones necesarias desde la rama legislativa:

En primer lugar, después de 1991, los colombianos entendieron muy pronto que la protección que la Constitución daba a sus derechos fundamentales podía tener efectos directos en su vida cotidiana. En segundo lugar [...] muchas personas buscan que se cumplan sus derechos sociales a través de esta vía judicial, sobre todo aquellos relacionados con la salud, las pensiones y los salarios. En tercer lugar, *en no pocos casos lo que está en juego es la resolución caso por caso, de problemas socioeconómicos urgentes que el sistema político ha sido incapaz de resolver en un nivel más colectivo*. Por otra parte, los ciudadanos también están haciendo un uso creciente de la *actio populares*, la acción pública de inconstitucionalidad que fue ideada inicialmente para impulsar la revisión abstracta de la legislación, pero que se está utilizando cada vez más para poner en tela de juicio la constitucionalidad de ciertas disposiciones legales, con base en sus efectos sobre el disfrute de los derechos fundamentales. Éste es, quizá, un efecto colateral de dos factores: la existencia de la acción de tutela y su impacto sobre la comprensión de los ciudadanos del potencial y relevancia de la Constitución en su vida cotidiana, junto a la incapacidad de los canales políticos normales para tratar los problemas urgentes que afectan cotidianamente a los colombianos, que son entonces remitidos para que sean resueltos en una instancia judicial (Cepeda, 2005: 97).

Ante la incapacidad del sistema político para engendrar soluciones políticas y estructurales para resolver los problemas más acuciantes de la sociedad, el resultado ha sido transferir el ritmo de la transformación al activismo individual de los ciudadanos que vía el fetichismo jurídico¹⁹⁵ y la judicialización (sobre el que se hablará más adelante en este

¹⁹⁵ En su replanteamiento en algunas corrientes de pensamiento que han tomado fuerza en Colombia y que se aleja de las acepciones negativas que normalmente le son atribuidas al fetichismo legal, en tanto sinónimo

capítulo) de la política parecieran tener en sus manos de manera mediata la agencia del cambio.

4. La acción de tutela en Colombia

Creada en 1991 como un mecanismo que garantizara efectivamente la amplia carta de derechos consagrada en la nueva Constitución, la acción de tutela se convirtió, junto con la Corte Constitucional, en uno de los referentes más importantes de la transición colombiana.

La acción de tutela fue apropiada de manera acelerada por la población, pues se pasó de 8,060 tutelas interpuestas en 1992, a 133,273 una década más tarde, y 498,240 en 2014, con tasas de 3,02, 32,65 y 104 por 100,000 habitantes, respectivamente. En los 22 años transcurridos entre 1992 y 2014, el número de tutelas fue de 4,698,597 lo que da un promedio de 213,500 por año (Defensoría del Pueblo, 2015: 69). En cuanto a la distribución geográfica, el análisis de la Defensoría señala que para 2013 se interpusieron tutelas en 1045 municipios del país, y en 2014 en 1058 (*ibíd.*, 69-70), lo que equivale al 95,34% y 96,53% de los 1096 que existen. Por supuesto que la concentración de las tutelas se da en las zonas urbanas más grandes y céntricas (el departamento de Antioquia concentra el 32.71 y la capital del país, Bogotá, 16.68, *ibíd.*, 77) y que los municipios donde no se ha presentado ni una sola tutela están ubicados, en su mayoría, en departamentos con muy baja densidad poblacional, apartados de los centros urbanos y con difíciles vías de acceso, como es el caso de los departamentos de Amazonas, Vaupés, Vichada, Guainía y Guaviare, todos ellos en el suroriente del país, en zonas de llanura y selva; las tutelas

de un excesivo formalismo jurídico, de la fascinación por la exégesis y la complicidad con la injusticia real, de la creencia ferviente en que el derecho cambia la realidad y el desconocimiento del abismo entre la promulgación de la norma y su aplicación. En Colombia el fetichismo legal se plantearía, entonces, en unos términos distintos, como una fascinación con la ley, específicamente con el andamiaje constitucional de 1991, su perspectiva garantista y el amplio desarrollo que le ha dado la Corte Constitucional a través de la acción de tutela, en la que si bien la primacía es de la acción individual, se convierte, argumentan quienes defienden la redefinición del fetichismo legal, en un impulso para los movimientos sociales (Lemaitre, 2009). Como se verá más adelante, el devenir de la acción de tutela, supera la idea de un mecanismo estrictamente individual que sólo favorece a quien la interpone.

interpuestas en estos 5 departamentos representan un 0.2 del total nacional, y en población un 0.7.

Es importante señalar la apropiación del mecanismo por parte de la población y no solo de la ciudadanía, porque la tutela puede ser interpuesta por menores de edad, a través de sus representantes o de manera directa; el trabajo de García Villegas y Rodríguez que analiza los primeros 5 años de la acción de tutela, señala que el 5.07% de los solicitantes fueron representantes de menores de edad y el 2,06 fueron directamente menores de 18 años (2001: 428).

El devenir efectivo de la Acción de Tutela es una vía consagrada en la nueva Constitución, es paradigmático respecto de la consagración de vías individuales de acción, como lo señala uno de los impulsores de este mecanismo, así como de la Corte Constitucional en el proceso constituyente de 1991, y posteriormente magistrado de la misma, con respecto a la acción de tutela:

el demandante es rara vez una organización social; usualmente es un ciudadano que actúa en su propio nombre, que puede o no ser respaldado discretamente por un grupo social. No obstante, en casos relacionados con temas de orden público, las ONG presentan *amicus curiae*¹⁹⁶, y en los casos que se refieren a asuntos sociales, usualmente intervienen sindicatos (Cepeda, 2005: 107).

Se trata de un mecanismo apropiado individualmente en mayor medida, pero que logra un alto impacto en una esfera más amplia, gracias a que la Corte Constitucional, la instancia encargada de la revisión última de las tutelas, puede sentar jurisprudencia a partir de una única acción de tutela, contando con una legitimidad tal que no han prosperado los intentos de algunos presidentes de debilitar los poderes de la Corte y que «desde 1991, todo presidente de la república ha propuesto una enmienda constitucional en respuesta a una decisión de la Corte» (Cepeda, 2005: 98).

La centralidad de la acción de tutela en el ordenamiento político y judicial colombianos da cuenta, como se señaló en el apartado anterior, de la centralidad de la rama

¹⁹⁶ Los *Amicus Curiae* son tomas de posición por parte de terceros no afectados en un litigio frente a las cortes o instancias de decisión que aportan argumentos a favor de una posición.

judicial que puede ocupar el lugar del legislativo y el ejecutivo en la resolución de problemas centrales de la sociedad:

la existencia de la acción de tutela y su impacto sobre la comprensión de los ciudadanos del potencial y relevancia de la Constitución en su vida cotidiana, junto a la incapacidad de los canales políticos normales para tratar los problemas urgentes que afectan cotidianamente a los colombianos, que son entonces remitidos para que sean resueltos en una instancia judicial (Cepeda, 2005: 97).

Ante la falta de respuestas efectivas de las coaliciones gobernantes, en el caso colombiano, con una gran dificultad para generar soluciones efectivas a problemas estructurales, parecería haberse transferido el ritmo de la transformación al activismo individual de los ciudadanos, como se mostrará en este mismo apartado.

Respecto a los derechos invocados en las tutelas, durante los primeros años fueron: el de petición, trabajo, debido proceso, educación y seguridad social. El derecho a la salud se ubicaba en el octavo lugar, con un 4,12% de las tutelas invocándolo (García Villegas y Rodríguez, 2001: 427). Esta situación se modificará sensiblemente en los años siguientes, pues entre 2006 y 2008, el de salud será el más invocado en las tutelas, alcanzando en este último año el 41.5%, lo que llevó a que en 2008 la Corte Constitucional emitiera la sentencia T-760 de 2008 en la que reafirmaba el carácter fundamental del derecho a la salud¹⁹⁷, sistematizaba las violaciones más recurrentes al mismo y ordenaba una serie de medidas a varios ministerios para solucionar la situación. A partir de 2009, como resultado de los efectos de la sentencia de la Corte, las tutelas invocando el derecho a la salud,

¹⁹⁷ La salud fue incluida en la Constitución de 1991 en el *Capítulo II. De los derechos sociales, económicos y culturales*, y no en el capítulo 1 de los *Derechos fundamentales*. Sin embargo, desde la década de 1990 y con más fuerza en la siguiente, la Corte Constitucional empezó a sentar jurisprudencia en la que se reconocía el derecho a la salud como fundamental, primero por su conexidad con otros derechos poseedores de dicho carácter (como el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana), después considerándolo fundamental por tratarse de población de especial protección (niños, mujeres, ancianos), y finalmente reconociendo su carácter fundamental intrínseco. Así, el derecho a la salud que inicialmente no tenía un estatus de fundamental, fue adquiriéndolo gracias a la Corte Constitucional que fue legitimando por la vía de declarar constitucionales las tutelas que reclamaban el derecho a la salud y evolucionando su jurisprudencia en la materia (Defensoría del Pueblo, 2009; Sentencia T-760 de 2008). Las implicaciones de esto son mayores en tanto los pronunciamientos de la Corte no pueden ser recurridos ni por el ejecutivo ni por el legislativo. Tanto así que en 2017, finalmente, el Congreso expidió una ley estatutaria de la salud en el que se recoge la afirmación de la salud como un derecho fundamental y se reestructura el sistema de salud para garantizarlo.

bajaron y se empezaron a ubicar entre 23 y 26% durante los años siguientes, y hasta 2014. El derecho de petición desde el 2009 volvió a subir de manera acelerada, ubicándose en un mínimo de 40 y un máximo de 51.88% para el 2014 (Defensoría, 2011 y 2015: 72).

Con la expedición de la Sentencia T-760 de 2008, emitida por la honorable Corte Constitucional como resultado de la alta participación que tenían las tutelas en salud, se esperaba que las tutelas, a nivel global, empezaran a disminuir. Sin embargo, aunque en los dos años siguientes se presentó una leve disminución, estas no fueron suficientes para que se observara en las cifras globales, ya que otros grupos poblacionales, como los desplazados y los ciudadanos próximos a pensionarse, empezaron a interponer acciones de tutela con el fin de reclamar sus derechos (Defensoría, 2011: 90).

Con respecto al derecho de petición, la Defensoría recuerda que:

La Corte Constitucional ha reiterado que el derecho de petición es una garantía fundamental de aplicación inmediata, cuya efectividad responde al servicio de la comunidad, así como de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución Política, para la garantía de la participación de los ciudadanos en todas las decisiones que los afectan. Por lo anterior, la obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición, ya que *es necesario que la respuesta dé solución de fondo al asunto que se plantea, con claridad, congruencia y oportunidad. No se entiende cómo las entidades continúan ignorando las peticiones de los ciudadanos o dando respuestas en forma inoportuna o incongruente, generalmente mediante el uso de formatos generales.* En consecuencia, entre otras, durante 2014, se interpusieron 258.504 acciones por violaciones a este derecho, cifra que corresponde al 51,88% de las tutelas interpuestas en Colombia, con un incremento del 18,22% en relación con el año anterior y con un favorecimiento del 75,3% en primera instancia hacia los tutelantes (*ibíd.*, 74) (Cursivas añadidas).

El Derecho de petición, en primer lugar de la lista de derechos invocados durante la mayoría de los más de 23 años transcurridos desde su creación, junto con “Otros derechos económicos, sociales y culturales” (que no incluyen la salud) y el derecho a la “Vida digna y dignidad humana”, que están en tercer y cuarto lugar respectivamente, tienen como principal entidad demandada la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, encargada de atender a las víctimas del conflicto armado en Colombia¹⁹⁸. Lo

¹⁹⁸ La Unidad para las Víctimas busca el acercamiento del Estado a las víctimas mediante una coordinación eficiente y acciones transformadoras que promuevan la participación efectiva de las víctimas en su proceso de reparación. En atención a eso, se encarga de coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado, articular a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/rese%C3%B1a-de-la-unidad/126>

anterior quiere decir que si bien el derecho de petición sigue siendo el más invocado, son distintas las instituciones que no están garantizando dicho derecho, y se lo utiliza como una manera de presionarlas para que presten los servicios requeridos. La mayoría de las víctimas del conflicto armado son desplazados que debieron dejar sus propiedades y actividades económicas ante amenazas o acciones de los diferentes grupos armados. Si bien se trata de un fenómeno que empezó a registrarse con fuerza desde la década de 1980,

parece ser que no existía una clara conciencia en las personas respecto a la violación de derechos que implicaba la huida forzosa del hogar. Sólo así se explica que, pese a la inmensa popularidad de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, se debiera esperar hasta 1997 para que un grupo de desplazados decidiera hacer uso de ella (Sánchez Mojica, 2004: 241).

Con la interposición de tutelas, la Corte Constitucional empezó a emitir jurisprudencia que cumplió un papel central para la definición del problema del desplazamiento forzado, el cual entiende «como la violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas que se ven obligadas a huir» (*ibíd.*, 242)¹⁹⁹ y para que los sucesivos gobiernos empezaran a ocuparse de la atención a la población afectada por el fenómeno. Para las primeras décadas del siglo XXI, el uso de la tutela por parte de la población desplazada no deja duda de que se han asumido como sujetos de derechos. Esto no obsta para que la atención debida a la población desplazada siga siendo deficiente, lo cual la Corte reconoció en la Sentencia T-025 de 2004, en la que declaró el estado de cosas inconstitucional²⁰⁰ y ordenó una serie de acciones a diversas agencias estatales encaminadas

¹⁹⁹ Sánchez Mojica refiere también que la población más afectada por el desplazamiento es de origen rural o semirural, con menores niveles educativos y capital cultural, lo que hizo que tardaran más en apropiarse del mecanismo de la tutela.

²⁰⁰ Se trata de declaratorias en las que la Corte asume el diseño de políticas y, además, el monitoreo a las dependencias gubernamentales encargadas de su implementación. Tanto en el caso de la salud, como en el del desplazamiento forzado, la Corte «ha sabido aprovechar su mecanismo de denuncia individual de fácil acceso [la tutela] para obtener una información acerca de los problemas generalizados planteados por la sociedad colombiana» (Landau y Murcia, 2009: 81). Adicionalmente, y ubicándose a la cabeza de diferentes entidades gubernamentales aliadas para la defensa de los derechos, la Corte se apoya para emitir sus pronunciamientos en informes y testimonios recogidos por la Defensoría del Pueblo, y también de la Procuraduría General de la Nación. Sobre esta última institución, hay que aclarar que a diferencia de la primera, el compromiso con la Constitución, y con la defensa de los DH no ha sido consistente y ha variado, dependiendo de quién la preside. Particularmente, el Procurador elegido para el periodo 2009-2013 y reelegido para el 2013-2016, de pública filiación conservadora, Alejandro Ordóñez, ha sido más bien

a corregir la situación. En 2014, el jurista Rodrigo Uprimny, presidente de la Comisión de Seguimiento a la sentencia, en el acto de la conmemoración de los 10 años de la misma, señaló que era «un cumpleaños agridulce» con sentimientos de vergüenza y esperanza por lo mucho que faltaba hacer en la atención a los desplazados, a la vez que se verificaban procesos organizativos de gran valor y un empeño de la Corte Constitucional en lograr la protección efectiva de dicha población²⁰¹.

Con respecto a los resultados de la acción de tutela, la Defensoría (2014) señala que «En primera instancia, los jueces favorecen a los tutelantes en el 82,8% de los casos» (81), lo que explica que las víctimas recurran a este mecanismo, pues saben que les asiste el derecho y que a través de la tutela pueden garantizarlo. Por otro lado, que se interpongan tantas tutelas a una sola institución, que es la encargada de la atención y restitución de derechos de las víctimas, permite plantear varias interpretaciones; la primera, que los ciudadanos en condición de víctimas no están recibiendo la atención esperada, acorde a las expectativas creadas por la normatividad vigentes y ampliadas en el marco del proceso de paz iniciado a finales de 2012 entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC. La segunda, muy relacionada con la anterior, sería que las oficinas de esta entidad estatal están desbordadas ante el tamaño de la población que debe atender, como resultado de un número de víctimas mucho mayor al esperado²⁰² y que, con todo y el trámite expedito de las tutelas y el alto número de demandas interpuestas, se convierte en una manera de priorizar la atención, respondiendo en primer lugar a quienes interponen las tutelas.

opuesto a los pronunciamientos de la Corte, sobre todo en lo que atañe a los derechos sexuales y reproductivos.

²⁰¹ “Diez años de la sentencia T-025 de 2004, un cumpleaños agridulce”, *El Espectador*, 07/29/2014 (<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/diez-anos-de-sentencia-t-025-de-2004-un-cumpleanos-agri-articulo-507181>).

²⁰² «En el último año, casi un millón de personas se registraron ante la Unidad de Víctimas como afectadas por hechos relacionados con la guerra desde 1985. Ese conteo, que es la base para aspirar a la reparación administrativa que entrega el Estado, llega hoy a los 8 millones de personas. Es casi el doble de los cálculos que se hicieron en el 2011, cuando fue promulgada la ley y se estimaba que los colombianos que pedirían reparación serían cerca de 4,5 millones, pues eran los que entonces aparecían en los registros de la desaparecida oficina de Acción Social de la Presidencia, encargada de las ayudas humanitarias». <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/cifras-de-las-victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/16565045> (consultado 16/04/16)

Como se mostró en el apartado anterior, buena parte del trabajo de la Corte Constitucional y del dinamismo o riqueza de su jurisprudencia proviene de la revisión de las tutelas que por ley debe hacer la corporación, a la cual llegan todas las tutelas interpuestas a lo largo y ancho del país; a su vez la Corte escoge de forma discrecional los fallos de tutela que serán objeto de revisión (artículo 33 del decreto 2591 de 1991), y procede el recurso de insistencia por parte de alguno de los magistrados de la corporación, el Defensor del Pueblo o el Procurador General de la República, para que revisen aquellos que consideren de especial relevancia. El promedio acumulado de tutelas revisadas por la Corte durante los 23 años transcurridos entre 1992 y 2014 es de 0,73. Sin embargo, fue en la primera década de existencia, cuando la Corte logró el promedio más alto de revisión, el 1.2% del total de acciones de tutela interpuestas en el país, porcentaje que fue bajando de manera sostenida durante los 13 años siguientes hasta 2014, cuando el promedio se ubicó en 0,33. La disminución sostenida del porcentaje de tutelas revisadas por la Corte se da aunque el número de tutelas revisadas efectivamente haya aumentado, aunque con vaivenes, de forma más o menos sostenida, de manera que si en 1992 la Corte revisó 182 fallos de tutela, una década después, en 2001, fueron 976 y en 2014, 1,169. El menor porcentaje de revisión se explica por el crecimiento exponencial de las tutelas.

La Corte Constitucional no produce informes periódicos de labores, ni sistematiza la información sobre el conjunto de las tutelas que se interponen en todo el país, en los diferentes juzgados, o las que finalmente somete a revisión. Fueron trabajos académicos durante los 90 los que dieron algunas pistas acerca de cómo estaba funcionando la tutela, los derechos que más se tutelaban, así como alguna información sobre quiénes interponían dichas acciones. El trabajo que más aporta información es el de García Villegas y Rodríguez (2001) que además de enumerar los derechos tutelados, cuáles son las instituciones más demandadas, entre otros aspectos, aporta información sobre quienes interponen las tutelas; al respecto afirman que ni el nivel educativo, ni los ingresos son factores determinantes u obstáculos para que las personas recurran a las tutelas. Adicionalmente, señalan que la mayoría (más del 90% de la muestra) presentan el recurso sin contar con ninguna ayuda (de un abogado u otra persona), lo que da cuenta de la

facilidad para acceder a la tutela; en el decreto reglamentario de la misma (2591 de 1991) se establecía que una de sus características era la informalidad, por lo cual:

No será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado. La acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación [...] No será necesario actuar por medio de apoderado. En caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, la acción podrá ser ejercida verbalmente.

Posteriormente, desde comienzos de la década de 2000, la Defensoría del Pueblo se ha encargado de sistematizar la información general acerca de la tutela²⁰³, para luego concentrarse en aquellas que invocan específicamente el derecho a la salud, tema sobre el cual ha hecho un seguimiento detallado; dichos informes son la fuente primordial para entender el comportamiento de la tutela durante los últimos 15 años.

Además de las críticas que ha recibido la Corte por la falta de sistematización de la información de las tutelas, y de algún seguimiento al perfil de quienes las interponen, la acción de tutela misma, tal y como fue definida desde 1991, ha recibido críticas desde diversos ámbitos. Desde el político, uno de sus detractores más visibles y consistentes ha sido el ex Ministro de Justicia Fernando Londoño Hoyos (2002-2004) (gobierno de Álvaro Uribe) quien desde antes de ocupar dicho cargo y desde los medios y la academia, se expresó en contra de la Constitución de 1991, de la Corte Constitucional y de la tutela; durante su periodo de ministro fue el encargado de presentar una reforma para limitar la tutela, impedir que pudiera amparar derechos sociales, y que dejara de ser un mecanismo de uso masivo para convertirse en un procedimiento excepcional. La reforma no pasó, pero las críticas hacia la tutela han persistido²⁰⁴; los argumentos centrales en contra del

²⁰³ En la introducción a uno de los informes sobre la tutela y el derecho a la salud, el Defensor del Pueblo Volmar Pérez, señaló: «La Defensoría del Pueblo, como entidad abanderada en la protección de los derechos humanos, ha visto la tutela como una acción aliada en la protección de los mismos. Durante estos 20 años, la entidad no sólo ha ayudado a muchos ciudadanos en el ejercicio de acciones judiciales, sino que ha empoderado a otros más para su interposición y en muchas ocasiones ha insistido ante la Corte Constitucional para su revisión, cuando ha visto una violación flagrante» (Defensoría 2011: 15).

²⁰⁴ El ex ministro Londoño sigue manteniendo una importante presencia en la vida pública del país, a través de espacios en la radio y la prensa en los que sigue generando polémica y haciendo sus acérrimas críticas a la tutela, con frases lapidarias como la siguiente: La tutela desquició el poder judicial. «Lo corrompió. Lo volvió pedazos». (Marzo 9 de 2015) <http://www.las2orillas.co/maldita-tutela/> No se puede decir que el ex

mecanismo son: la congestión judicial provocada por el alto número de tutelas y porque los jueces deben dedicar su tiempo de manera prioritaria a ellas, y desatender sus casos de justicia ordinaria; la brevedad del tiempo establecido para fallar la tutela, 10 días, que se consideran insuficientes para poder hacer un fallo serio y razonado; que la tutela se pueda interponer para tutelar derechos sociales, lo que implica un costo desmedido para el Estado. Después de la fallida reforma durante el gobierno de Álvaro Uribe, ningún otro gobierno ha intentado modificar la tutela, si bien puede haber expresiones de rechazo de altos funcionarios frente a fallos específicos que consideran cuestionables.

En 2014 en la opinión pública y entre los miembros del legislativo se discutió con vivacidad acerca de los méritos de la tutela, ante lo que se llamó la “tutelatón” a favor del Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro (2012-2015)²⁰⁵, quien estaba ad portas de ser destituido; se planteó el mal uso de la tutela y la necesidad de frenar este tipo de situaciones, lo que llevó a que detractores y defensores de la tutela plantearan sus posiciones. Entre los detractores de la tutela, una de las cabezas más visibles y que aprovechó la situación para pugnar por una reforma a fondo de la misma, en el sentido de restringirla y limitar sus alcances, estaba el procurador de la nación, Alejandro Ordoñez (2009-2016), de reconocido talante conservador y opositor del alcalde Petro. Entre los defensores de la tutela, el ex ministro Humberto de la Calle durante el gobierno de César Gaviria (1990-2002), y una voz muy activa en el proceso constituyente de 1991, señaló a partir de lo sucedido en el caso Petro: «La conclusión es que se requieren correctivos. Pero para racionalizar sin dar marcha atrás. Para mejorar un instrumento crucial en el reconocimiento de los derechos. No para devolverse». Agregaba que no se podía juzgar el mecanismo a partir de algunas «tutelas equivocadas o simplemente absurdas»²⁰⁶, sin tener en cuenta los más de 5 millones de recursos interpuestos que habían permitido el acceso efectivo a la justicia y la protección

ministro esté solo en su cuestionamiento de las tutelas, expresa un sector de la opinión, pero la voz mayoritaria sigue siendo la que está a favor de la tutela.

²⁰⁵ Exguerrillero del M-19, colectividad que se desmovilizó en el marco del proceso constitucional de 1991 y en el que algunos de sus miembros participaron muy activamente (ver infra cap 3). Durante varios periodos fue senador, electo con algunas de las más altas votaciones logradas para acceder a dicha corporación.

²⁰⁶ Humberto De La Calle, “Tutela: ¿qué hacer?”, *El Tiempo*, 29 de Abril del 2014, (<http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/tutela-que-hacer-humberto-de-la-calle-columnista-el-tiempo/13903456>).

de los derechos de millones de ciudadanos y proponía algunos cambios puntuales para impedir que se abusara de la tutela. En el mismo sentido se expresaron reconocidos juristas²⁰⁷. El tema fue apagándose en los medio de comunicación conforme la situación se iba normalizando y otros asuntos copaban la atención pública, sin que se adelantara ninguna reforma en torno a la tutela.

En cuanto a las críticas desde el ámbito académico, han venido aumentando en la medida en que se han multiplicado los análisis en torno al funcionamiento concreto de la tutela y a la labor de revisión de la Corte. Estas críticas desde el mundo académico tienen mucha menos resonancia que las de tipo político, si bien coinciden en algunos puntos con ellas y, por lo general, son mucho mejor argumentadas. En particular, resaltan los cuestionamientos a la celeridad del procedimiento y la dificultad para los jueces de cumplir con ellos, y la revisión discrecional que lleva a cabo la Corte Constitucional de las tutelas, y que fue establecido de ese modo en la Constitución. Sobre dicho proceso se ha empezado a hablar de manera más detallada y acuciosa en la última década, identificando una serie de problemas, que han generado cuestionamientos acerca de su idoneidad. De manera sucinta, se señala que los encargados de reseñar esquemáticamente las tutelas que llegan a la Corte Constitucional procedentes de todo el país, son auxiliares *ad honorem*, que pueden ser estudiantes que finalizan su carrera de derecho o recién graduados; se deja a discreción de ellos que presenten más detalles en el caso de que algún asunto les parezca de especial relevancia (Jaramillo Sierra y Barreto Rozo, 2010; Rubio, 2011). La Corte mensualmente y mediante sorteo, asigna a dos de sus magistrados para que se encarguen de seleccionar las tutelas que serán revisadas; una vez hecha la selección, se conforman salas de revisión, que siguen un orden rotativo y alfabético.

Un elemento sobre el que también se llama la atención es que la Corte no tiene información acerca de los patrones de selección de las tutelas, ni ha generado «ningún mecanismo consolidado orientado al aprendizaje» (Jaramillo Sierra y Barreto Rozo, 2010:

²⁰⁷ Por ejemplo, César Rodríguez Garavito, académico de la Universidad Nacional de Colombia, miembro fundador del colectivo Dejusticia, y una de las voces más autorizadas y progresistas, en temas de constitucionalismo y justicia. Ver: “Dos reformas para fortalecer la tutela”, *El Tiempo*, 28 de abril de 2014 (<http://www.elespectador.com/opinion/dos-reformas-fortalecer-tutela-columna-489443>).

70) para fortalecer la rutina institucional en relación con el proceso de revisión. Las críticas a la selección y revisión de las tutelas, adquirieron una gran actualidad en los años recientes, especialmente con el caso de un magistrado de la Corte acusado de haber pedido una gran suma de dinero a cambio de seleccionar una tutela para revisión y favorecer a una de las partes²⁰⁸. Todo el debate generado en torno a este hecho llevó a que la Corte Constitucional por primera vez decidiera rendir un informe de gestión, el cual fue televisado y tuvo una duración de cerca de 40 minutos. Allí se dieron cifras sobre la labor de la Corte entre 2009 y 2015 con la presencia de todos sus magistrados, se mencionaron las sentencias más importantes producidas en dicho periodo, los procesos de seguimientos a las sentencias sobre “estados de cosas inconstitucionales”, particularmente las referidas a la atención a la población desplazada y a la salud. Se señaló que se optimizarían los procesos internos, entre ellos el de selección de tutelas, haciéndolo más reglado y menos discrecional, con criterios transparentes y públicos. Con posterioridad la Corte publicó en su sitio de Internet una actualización de su reglamento en el que definía criterios objetivos, subjetivos y complementarios, los cuales, aclara, son «meramente enunciativos y no taxativos» (Corte, 2015: 19)²⁰⁹. Igualmente, se creó la Unidad de Análisis y Seguimiento al

²⁰⁸ Se trata del escándalo protagonizado por el magistrado Jorge Pretelt, nombrado para el periodo 2009-2017, de extracción conservadora, ternado por el expresidente Álvaro Uribe, de quien también es amigo personal. El presidente en funciones (Juan Manuel Santos), así como varios ministros y políticos de diferentes partidos pidieron al magistrado que renunciara para no afectar a la Corte, pero él se negó y se mantuvo en la corporación, hasta que el Senado de la República definió que se le debe iniciar un proceso disciplinario, con lo que finalmente tuvo que dejar su cargo y ahora enfrenta un juicio penal por parte de la Corte Suprema de Justicia. El magistrado Pretelt fue elegido, junto con otra magistrada, María Victoria Calle, de ternas hechas por el entonces presidente Uribe; sobre estas postulaciones y nombramientos, en la prensa de la época se señaló: «lo más preocupante es que la Presidencia [...] parecía más interesada en colocar fichas que le fueran leales, a nombrar profesionales con destacada trayectoria en derecho constitucional. Ninguno tiene una producción académica rigurosa, ni tampoco tiene un doctorado, ni son expertos en Derecho Constitucional o reputados entre sus colegas por su ejercicio profesional, que es lo mínimo que se le debería pedir a un magistrado cuyo papel será vigilar la Constitución y velar porque se respeten los derechos fundamentales de los colombianos. Con esta movida el presidente Uribe rompió una tradición de los anteriores presidentes que habían preservado la estatura de la Corte, nombrando gente con sobrada reputación y trayectoria para estar en esta sala». Revista Semana, 2009/03/25 “Eligen dos nuevos magistrados a la Corte Constitucional”. <http://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/eligen-dos-nuevos-magistrados-corte-constitucional/101389-3>

²⁰⁹ a) Criterios objetivos: unificación de jurisprudencia, asunto novedoso, necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial, exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental, posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional.

Proceso de Selección de Tutelas, con lo que parecería atenderse la crítica por la falta de sistematización de este proceso, mencionada arriba.

Como el escándalo que involucró a uno de los magistrados de la Corte era por la selección de una tutela que involucraba grandes intereses económicos, en el informe se aclaró el número de fallos de tutela expedidos por la corporación en los últimos 5 años que involucraran grandes intereses económicos (115), y el número de ellos que fueron negados (77) o concedidos (38) (Corte, 2015, en video). Además del informe, los magistrados de la Corte dieron la posibilidad a quienes estuvieran interesados en plantear preguntas a la corporación sobre su trabajo de enviarlas vía correo electrónico; las respuestas a las preguntas enviadas fueron puestas a disposición pública en la página de Internet de la corporación. El ejercicio de rendición de cuentas no tuvo gran difusión en medios, pero lo que sí tuvo resonancia fue el anuncio acerca de las modificaciones en el proceso de selección de las tutelas, y la definición de criterios más explícitos para llevarlo a cabo.

En medio de las reacciones de los magistrados de la Corte, las reformas implementadas por ellos mismos para tratar de hacer frente a la crisis derivada de la acusación contra el magistrado Pretelt y las críticas aquí mencionadas, el entonces Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora (luego él mismo cuestionado, como se señaló en el capítulo anterior), radicó un proyecto de ley para reformar el Decreto 2591 de 1991, que reglamenta la acción de tutela. Partiendo del reconocimiento de que la tutela es una de la figura más representativa de la Constitución de 1991, también reconoce que ha sido objeto de críticas y de abusos y de irregularidades necesarias de subsanar; entre estas últimas menciona:

el uso irracional dado por muchas personas, especialmente abogados, que la han querido convertir en una tercera instancia para discutir sus diferencias frente a las decisiones adoptadas por la justicia ordinaria y administrativa; las campañas masivas de interposición de tutelas por los mismos hechos y circunstancias -o llamadas tutelatones- que agravan el

b) Criterios subjetivos: urgencia de proteger un derecho fundamental o la necesidad de materializar un enfoque diferencial.

c) Criterios complementarios: lucha contra la corrupción, examen de pronunciamientos de instancias internacionales judiciales o cuasi judiciales, tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional; preservación del interés general y grave afectación del patrimonio público.

ambiente de congestión judicial y promueven la inseguridad jurídica; la falta de transparencia y control ciudadano frente a las decisiones de los jueces y, en particular, sobre el proceso de revisión que adelanta la propia Corte Constitucional; así como los vacíos regulatorios o la falta de adecuación normativa a la jurisprudencia constitucional vigente, entre muchos otros. (PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 038 DE 2015 CÁMARA, exposición de motivos).

El proyecto de ley hace curso en la Cámara de Representantes, donde ya lleva su segundo debate. A diferencia de los proyectos de reforma que hubo durante el gobierno de Álvaro Uribe, la propuesta elaborada por la Defensoría del Pueblo, institución reconocida por su defensa y conocimiento de la Acción de tutela, no genera reacciones negativas, ni temores por un posible debilitamiento de dicho mecanismo.

5. La tutela y el amparo

La presentación hecha de dos mecanismos que a pesar de ser el uno bastante reciente (la tutela) y el otro muy longevo (el amparo), muestra que se sitúan los dos como característicos de los respectivos ordenamientos jurídicos de los que hacen parte, el colombiano y el mexicano. Más allá de ese lugar protagónico, muestran fuertes contrastes. La tutela es el signo del cambio del orden colombiano y el amparo, con las reformas recientes, especialmente la de 2011, busca inscribirse dentro de la dinámica de cambio mexicano, en un proceso muy reciente en el que todavía están por materializarse la mayor parte de las transformaciones posibles.

Los principales problemas del mecanismo de amparo están relacionados con el hecho de ser un proceso dispendioso, demorado, que no está al alcance de las mayorías, pues se requiere de un abogado y de la calidad de éste último puede llegar a depender el éxito del amparo; por otro lado, la falta de especificidad del mecanismo que aplica virtualmente para todo el ordenamiento jurídico como una tercera instancia y que ha tendido a ser más un instrumento de los poderosos, así como de aquellos que buscan retrasar la aplicación de la ley. El amparo, por otro lado, se mantuvo durante todo el siglo XX como un recurso cuyos efectos cobijaban exclusivamente a quien lo interponía. El

establecimiento temprano del amparo contrasta con las críticas planteadas a la manera como se desarrolló durante el siglo XX y en las últimas décadas, a pesar de las modificaciones legales que se mencionaron atrás. Es muy reciente el uso del amparo para asegurar la garantía de los derechos humanos, también recientemente incorporados al ordenamiento jurídico mexicano, y habrá que esperar para ver si efectivamente se fortalece en dicha vía. Igualmente, los pasos para que el amparo deje de cobijar exclusivamente a quien lo interpone y de pie a que la Suprema Corte establezca una jurisprudencia que aplique al conjunto de la sociedad es un proceso bastante mediado, sobre cuya efectividad todavía no hay ninguna certeza.

En el caso de la acción de tutela, no adolece de los mismos problemas del amparo. En primer lugar, como se mostró, la acción de tutela surgió dentro del nuevo orden constitucional y, con ello, en el marco del paradigma de los derechos, lo que le dio un carácter distinto al del amparo mexicano. La acción de tutela es un mecanismo específico para la protección de los derechos fundamentales y, por ende, no aplica a todo el orden legal; es sencillo y gratuito, no requiere de un abogado, y expedito, se resuelve en un tiempo corto (10 días). No se puede usar para evitar la aplicación de la ley y ganar tiempo mientras se sigue desempeñando una actividad económica sin contar con todos los permisos (en el caso de los taxistas o algunos comercios, por ejemplo, como puede suceder en México), ni para protegerse frente a una posible acción judicial. Las críticas a la acción de tutela se han enfocado a los efectos de congestión sobre el sistema judicial, y la prelación que tienen sobre los asuntos de la justicia cotidiana, que terminan siendo relegados porque no tienen el plazo perentorio que sí tienen las tutelas.²¹⁰ Otra crítica, sobre la que se han sustentado los intentos de reforma de la acción de tutela, tiene que ver con la facultad de revisión de la Corte Constitucional, y la facultad de emitir jurisprudencia

²¹⁰ En palabras de Uprimny (2003: 66), «this intervention of the Constitutional Court is an expression of what might be called ‘dramatic justice’, that is, the intervention of the judicial system in events that transfix the media. Sometimes, a form of dramatic justice can be positive for the consolidation of democracy because of its symbolic effect. But the risk of dramatic justice is that it can hide the problems of the everyday or ‘routine’ justice, which can be more important for the lives of the citizens. In Colombia, the great political salience and visibility of the Constitutional Court contrasts sharply with the inability of the routine justice system to respond to the demands arising from social conflicts»...

a partir de las tutelas, de una o muchas, sin que esté determinado un número mínimo o un procedimiento determinado (como en el caso del amparo), lo cual hace posible que incida de manera efectiva sobre el orden legal general, modificando leyes, y, de facto, legislando. De hecho, muchas decisiones de la Corte «muestran una importante judicialización de ciertas políticas públicas, pues no sólo las decisiones de la Corte han implicado un gasto público considerable sino que, además han condicionado las prioridades y orientaciones de las estrategias gubernamentales en estos sectores [población desplazada, sistema de salud, etc.]» (Uprimny, 2007: 58).

Las críticas al amparo y a la tutela, entonces, son de índole distinta: en el primer caso se cuestiona su efectividad para la defensa de los derechos, el que su aplicación sea restringida y se pueda aplicar una norma a la mayoría de la sociedad, mientras unos pocos logran librarse de ella; en el segundo caso, se cuestiona el predominio de la tutela, su importancia desmedida en relación con la justicia ordinaria y lo que puede desarrollar la Corte a partir de la revisión concreta, a partir de las tutelas, a las que toma como termómetro de los problemas sociales más acuciantes y sienta jurisprudencia. Las reformas al amparo se han dado en la vía de que adquiera una mayor especificidad para la defensa de los derechos y que sea posible que la Suprema Corte incida en el orden legal para beneficio de todos y no sólo de quien se ampara. En el caso de la tutela, muchos de los intentos (fallidos) de reforma buscaban debilitarla y restringir sus alcances.

Como se señaló, a lo largo de todo el siglo XX los efectos del amparo fueron estrictamente individuales. Esto se empieza a modificar a partir de la última década del siglo actual en la medida en que la Suprema Corte empieza, primero por iniciativa de algunos ministros, y después de 2011, como resultado de la reforma de ese año, a ocuparse de manera clara de los derechos humanos. Las estrategias de la Primera Sala de Corte para atraer amparos de ciudadanos que versan sobre derechos, porque son ellos los que se ocupan de insistir en su atracción, incluso sin ser sujetos legítimos, mientras que las corporaciones legitimadas sencillamente no tienen interés en ello, son indicativos de procesos de afirmación del ciudadano, en cuanto individuo, que presiona por ampliar los canales de interpelación de la autoridad y el orden establecido.

En el caso de la tutela, al ser creada junto con la Corte Constitucional, nació con el potencial de ir más allá del plano estrictamente individual; es decir, la tutela favorece en lo inmediato a quien la interpone, en un proceso ágil y efectivo, pero con la potestad de revisión de la Corte, enfocada desde sus inicios a favorecer la protección de los derechos fundamentales, la tutela se configuró desde el comienzo como una vía jurisdiccional de cuestionamiento y, de manera indirecta, modificación del orden establecido.

6. Judicialización de la política en Colombia y México

Los procesos descritos en torno a las Cortes en los dos países muestran cambios importantes en los dos países en términos del fortalecimiento de la justicia constitucional y de una mayor centralidad de los tribunales en las sociedades colombiana y mexicana. Se trata de diversas expresiones o niveles de lo que se ha llamado la *judicialización* de la política, fenómeno que se caracteriza por: i) Las altas cortes participan en la tarea de legislar, antes reservada para el ejecutivo y el legislativo; ii) La conflictividad entre los diferentes niveles de gobierno y en el seno de la sociedad en general, así como entre el Estado y la sociedad, tienden a resolverse cada vez más en los tribunales; iii) Cada vez hay más actores sociales interesados en plantear sus demandas a través del sistema judicial (Sieder, R.; Schjolden, L. y Angell, A.: 2005: 19; (Uprimny, 2007: 53-54).

Más allá de estos rasgos generales del proceso de *judicialización* de la política, en Colombia y México se ha desarrollado con acentos propios. En el caso de Colombia se trata de un proceso de gran magnitud, que ha permitido que las decisiones de los jueces jueguen un papel central en la vida cotidiana de las personas, y en el devenir político, social e, incluso, económico de la sociedad, a la vez que desde la sociedad se usa cada vez más el derecho, se apela más a los jueces, para reclamar los derechos. Así, en Colombia:

Desde 1991, el proceso de judicialización de la política se ha extendido considerablemente hasta cubrir una gran parte de las áreas de la vida cotidiana colombiana, convirtiendo a la Corte Constitucional en un actor esencial del proceso democrático, con presencia e impacto sin precedentes y permanentes en el sistema político (Cepeda, 2005: 88).

La Corte Constitucional se volvió un actor central en la sociedad de la mano de la acción de tutela, y del control constitucional automático de las leyes y las reformas constitucionales, que hacen que periódicamente el conjunto de la sociedad esté pendiente de lo que resolverá la Corte, pues ésta ha «emitido sentencias sobre casi todos los aspectos de la vida colombiana» (*ibíd.*, 96).

Lo que hace mayor la expectativa frente a los pronunciamientos de la Corte Constitucional es que muchos de ellos tienen efectos *erga omnes*, cobijan a toda la población o a un segmento de ella (los desplazados, o los usuarios del sistema de salud, por ejemplo), incluso si su pronunciamiento es producto del control concreto a partir de acciones de tutela.

En el caso mexicano, la *judicialización* de la política ha tenido unas implicaciones distintas a las señaladas para el caso colombiano; el proceso de la Suprema Corte de Justicia para convertirse en un tribunal constitucional ha sido un proceso más reciente y más lento. Por otro lado, las atribuciones como máximo tribunal constitucional se han desplegado de manera preponderante en la resolución de conflictos entre los estados y la federación; la lógica misma de la forma como se estableció el mecanismo de revisión de constitucionalidad, la acción de inconstitucionalidad, que requiere del 33% de los miembros de la Cámara de Diputados, o ser impuesta por funcionarios determinados (Procurador General de la República, por ejemplo), hace que quede inscrita dentro del “juego de la política”, dentro de la correlación de fuerzas entre los diferentes actores en posiciones de poder. Esta forma predominante de judicialización de la política hace que la cercanía del derecho y de los jueces a la sociedad sea menos fuerte que en el caso colombiano. En la última década las decisiones de los jueces en casos emblemáticos de fallos de amparos de la Suprema Corte, altamente difundidos ha llevado a que se les vea como más cercanos; sin embargo, en gran medida, quienes están en capacidad de interponer dichos amparos son personas pertenecientes a sectores medios y altos, y más allá de la difusión de dichos fallos, sus efectos se aplican solamente a quienes se ampararon, si bien desde 2011, en ciertas condiciones, se abre la posibilidad para que a la postre puedan tener un impacto general.

En el caso mexicano la afirmación del discurso de los derechos humanos, como se mostró en capítulos precedentes, fue mucho más escalonada y tardó en ampliarse hasta abarcar las políticas sociales, lo que incidió en el ritmo y el carácter de la judicialización de la política. Al respecto, Magaloni Kerpel, señalaba la necesidad de ampliar la agenda de los derechos humanos en México para que no quedaran circunscritos al horror de las torturas y las desapariciones y abarcaran el conjunto de servicios que el Estado debe proveer a los ciudadanos. La autora aludía al caso colombiano, donde este proceso ya se habría verificado y donde:

Lo importante es que los ciudadanos tienen mecanismos jurisdiccionales ágiles y baratos para corregir el mal funcionamiento de sus instituciones. En México, el único mecanismo jurisdiccional para reclamar violaciones a derechos humanos es el amparo, cuyo tecnicismo lo hace inaccesible para la mayoría de la población²¹¹.

La judicialización de la política tendría en México menos condiciones de profundizarse por la manera misma de definir los derechos y los mecanismos con los que cuentan los ciudadanos para presentarse frente al Estado. Por otro lado, al no existir mecanismos tan expeditos, hay menos vías institucionales para el reclamo que, además, contribuyan a un mayor dinamismo del proceso de cambio.

El proceso de judicialización de la política en Colombia fue mucho más acelerado que en el caso mexicano, derivado de la larga tradición de revisión judicial existente en el país, como se mostró en este capítulo. Antes de 1991 en el país ya se sabía que los jueces podían pronunciarse e incidir efectivamente en el curso de los acontecimientos de la vida nacional. Por otro lado, ante la precariedad de las soluciones dadas desde el sistema político, la vía judicial se convirtió pronto en una alternativa rápida y poco costosa para lograr respuestas efectivas para problemas individuales, pero experimentados por amplios sectores de la población. Justamente uno de los rasgos centrales de la judicialización en Colombia es que abre la puerta para que a partir de un mecanismo individual haya

²¹¹ Ana Laura Magaloni Kerpel, “Resolver la esquizofrenia”, *Reforma*, 7 de marzo de 2015 (<http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=57823>)

modificaciones de carácter general, con el problema de dejar descansar aspectos centrales del cambio en la proactividad de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

El recorrido hecho por algunos de los procesos centrales del desarrollo de la ciudadanía en Colombia y México, desembocando en las reformas adelantadas en las últimas décadas de lo que se ha llamado la transición democrática, permite concluir que en el caso de Colombia hubo un proceso de configuración de ciudadanía con una capacidad menor de dirección del proceso por parte de la elite gobernante a lo largo del siglo XX; en contraste con el caso de México. Esto implicó que no se desarrollara una alta capacidad para moldear y organizar el campo social, y se dejara un mayor espacio para el desarrollo de procesos y organizaciones de carácter autónomo y diverso. El propio sistema político colombiano se configuró como altamente personalista y con una baja capacidad de dirección de las dirigencias partidistas sobre los miembros de las colectividades, lo que derivaba en una amplia fragmentación y baja disciplina que entorpecían el proceso legislativo. De un modo similar, el conjunto de la sociedad colombiana escapaba a un control centralizado que derivara en procesos organizativos dirigidos desde arriba; en este sentido, y siguiendo a Mann, habría un bajo poder estructural del Estado, o lo que es lo mismo, una baja capacidad para penetrar la sociedad civil y lograr implementar sus políticas y directrices. El régimen político hasta finales del siglo XX tuvo acentuados rasgos autoritarios, en particular el estado de sitio como cultura de estado y como recurso al que apelaban los gobernantes sin importar su signo político (liberal o conservador). El estado de sitio permitió que de manera legal se pudiera recurrir, por un lado, a prácticas represoras que no obstante no implicaban un control efectivo de la dinámica social, lo que se evidencia, entre otras cosas, en la multiplicación de los movimientos guerrilleros y de las organizaciones paramilitares y de traficantes durante las décadas de 1970 y 1980, con una importante capacidad de desestabilización social y política. Por otro lado, el estado de sitio permitió que el ejecutivo ejerciera la función legislativa, lo que más que ser un indicador de gran poder concentrado en esta instancia, era un indicador de la dificultad para que se

desarrollara la función legislativa por parte del Congreso, dada la alta fragmentación e indisciplina partidista.

Adicionalmente a lo señalado respecto de la baja capacidad de control ejercida sobre el conjunto de la dinámica social por parte de la elite gobernante que permitió que se generaran organizaciones, dinámicas, de desigual carácter, que escapaban al control estatal, hay que recordar que, como parte de la condición de ciudadanía existente en Colombia a lo largo del siglo XX, había mecanismos de participación ciudadana que abrían la posibilidad para injerir de manera directa en el ordenamiento político existente, cual es el caso de la longeva acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con la cual cualquier ciudadano podía demandar la constitucionalidad de una ley ante la Corte Suprema de Justicia. A estos rasgos centrales señalados hay que agregar la configuración de un orden social y político excluyente, y un Estado bastante pequeño con un bajo gasto público y una pobre provisión de servicios sociales básicos.

Ante el conjunto de condiciones señaladas, sumadas a la explosión de la violencia en la década de 1980, por la acción de poderosas organizaciones de traficantes y la proliferación de grupos paramilitares (en su mayoría articuladas con las primeras) y guerrilleros, las reformas implementadas entre finales de los 80 y comienzos de los 90 expresan condiciones de posibilidad dadas por dichas configuraciones previas. Las presiones y demandas, tanto internas como externas, por las violaciones a los derechos humanos que fueron descritas en el cuerpo del trabajo, y que implicaban un cuestionamiento al conjunto de la institucionalidad existente, así como cierto convencimiento de la coalición gobernante en ese momento (1990-1991), llevaron a que el discurso internacional de los derechos humanos se incorporara de manera expedita y amplia a la legislación interna.

El andamiaje discursivo de los derechos humanos, que le asigna una gran centralidad al ciudadano y al individuo, se incorporó al orden constitucional de 1991 y se fue desarrollando a través de algunas de las instituciones claves a las que dio origen ese nuevo ordenamiento: la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo. La acción de tutela fue el otro componente central que también ha contribuido a afianzar la perspectiva

de los derechos en el ámbito público, la cual está articulada a las dos instituciones mencionadas, pero especialmente a la Corte, como se mostró en los dos últimos capítulos; la tutela ha sido profusamente usada desde su creación, y si bien es un mecanismo individual, debido al proceso de revisión que adelanta la Corte, y la facultad para sentar jurisprudencia a partir de esta revisión concreta de constitucionalidad, tiene el potencial de propiciar modificaciones al orden establecido. En una perspectiva que vas más allá de la circunscripción de la ciudadanía a la participación política, y plantea otros ámbitos de acción y demanda, se trata del establecimiento de mecanismos a través de los cuales el individuo, en tanto tal y en tanto ciudadano, reclama al Estado ante la vulneración de sus derechos.

El proceso de afianzamiento y apropiación del discurso de los derechos humanos y sus implicaciones prácticas en la vida social resultan innegables. En el trabajo se mostró la importancia que adquirieron la tutela y los diferentes mecanismos que las personas pueden interponer ante la Defensoría del Pueblo, a lo largo de las más de dos décadas que han transcurrido desde su incorporación al ordenamiento legal colombiano. Se trata de una serie de vías que permiten procesar la conflictividad social, al menos una parte de ella, y para una parte de la población, pues es innegable que se fueron creando institucionalidades paralelas, ya que mientras en los centros urbanos más consolidados se fue afianzando el uso de los mecanismos establecidos en la Constitución del 91 para la defensa de los derechos fundamentales, en muchas regiones, algunas de ellas las más apartadas y menos densamente pobladas del país, habitadas por comunidades campesinas, colonos pobres, grupos étnicos, lo que imperaba era la ausencia de la institucionalidad estatal y si había fuerza pública en no pocas ocasiones, su presencia no era garantía de protección, sino que en ocasiones podía ser todo lo contrario. En otros casos, poblaciones urbanas en la periferia de ciudades tan importantes como Medellín, quedaron atrapadas en el desarrollo de operativos militares y en medio de la violenta confrontación entre grupos paramilitares

y guerrilleros, con el resultado de graves violaciones a los derechos humanos.²¹² Para todas esas poblaciones, los logros de la constitucionalidad progresista y garantista establecida en la Constitución de 1991 resultan o desconocidos y ajenos, o irrelevantes e inoperantes; en el mejor de los casos, podían beneficiarse del sistema de alertas tempranas implementado por la Defensoría del Pueblo, pero esto no siempre evitaba que terminaran siendo víctimas fatales en el marco del conflicto o tuvieran que desplazarse para poder salvar sus vidas.

Como se mostró, las profundas reformas que vivió el sistema político colombiano se dieron en medio de un incremento altísimo de la violencia. Si la Constitución de 1991 fue promulgada en el año en que el país alcanzó una de las tasas más violentas de su historia, la implementación de la misma se dio en un periodo en el que la violencia fue a la baja, de manera paulatina, pero seguía siendo muy elevada en términos comparativos regionales y mundiales. En efecto, durante las décadas de 1990 y 2000, después de haber logrado controlar la violencia más directamente vinculada a poderosas organizaciones de traficantes de drogas, el país enfrentó a un repunte del conflicto armado y la violencia paramilitar (también vinculadas en menor y mayor grado al tráfico de drogas ilegales), y de estrategias legales e ilegales de contrainsurgencia que derivaron en prácticas tan nefastas como la colaboración de miembros del ejército con grupos paramilitares, por acción u omisión, que derivó en la comisión de masacres de pobladores acusados de tener algún vínculo con la guerrilla y en los llamados *falsos positivos*.

Así las cosas, el ímpetu civilizatorio y pacificadorio del nuevo ordenamiento legal, con un importante anclaje en el discurso internacional de los DH, se enfrentó desde su inicio mismo a prácticas y discursos completamente opuestos, alimentados por paradigmas fuertemente arraigados en el país, en el marco de los cuales el mantenimiento del orden estaba por encima de cualquier otra consideración, y los militares se resistían a dejar atrás las amplias facultades y cierta discrecionalidad que les fue permitida durante la prolongada vigencia del estado de sitio. Esos diferentes paradigmas siguen en pugna, si bien en los

²¹² La llamada “Operación Orión”, que se realizó entre el 16 y el 17 de octubre de 2002, durante el gobierno de Álvaro Uribe, para desarticular las milicias urbanas de la guerrilla en zonas deprimidas de Medellín y que altamente cuestionada por la cantidad de víctimas civiles y las violaciones a los derechos humanos.

últimos años parecería estar ganando fuerza el primero, en detrimento de los segundos; es posible que el proceso de paz con la guerrilla de las FARC ayude al debilitamiento tanto de las institucionalidades paralelas, como de paradigmas de combate contrainsurgente en los que el respeto por los derechos humanos no se considera un imperativo.

La conocida tesis del colombiano francés, Daniel Pecáut, según la cual en Colombia se habría dado un proceso paradójico en el que la violencia y la democracia no resultaban excluyentes, de manera que instituciones y procesos democráticos se fueron desarrollando en medio de una violencia creciente, se habría actualizado durante las décadas de 1990 y 2000, periodo en el que se crearon y consolidaron nuevas instituciones, de talante innegablemente democrático, se amplió el gasto público social y se garantizaron más servicios básicos al conjunto de la población; lo anterior se produjo en medio de una fuerte violencia (medida en tasa de homicidios, y menor a la registrada en entre 1985 y 1992), y de graves violaciones a los derechos humanos por parte de los grupos armados ilegales y miembros de la fuerza pública (ejército y policía). Como se mostró, la acción de la Defensoría del Pueblo, en mayor parte, y de la Corte Constitucional, en menor medida, se enfocó en intentar proteger a la población más vulnerable de los estragos del conflicto y a tratar de subsanar y reparar los derechos de las víctimas. En ambos casos, los detonantes del accionar de estas instituciones han sido, en gran medida, los recursos interpuestos individualmente tanto por quienes han sido amenazados y afectados en el devenir del conflicto, como por un espectro más amplio de la población que se apropió prontamente de los mecanismos de reclamación creados en el proceso constitucional de 1991. La nueva Constitución reconoció derechos, muchos de los cuales estaban (y muchos de los cuales siguen estando) lejos de materializarse y la población, de manera individual, empezó a reclamarlos, y fueron convirtiéndose en un material de diagnóstico para la Corte Constitucional y para la Defensoría, que a su vez, integrada la primera y dirigida la segunda por magistrados y personas decididas a desarrollar el espíritu garantista de la Constitución, desarrollaron una jurisprudencia que afianzaba el enfoque de derechos y unas prácticas de atención ciudadana apropiadas de dicho paradigma.

Como se vio, tanto en el caso de la Corte Constitucional y la tutela, como en el de la Defensoría, no han sido instituciones sin tacha y, no obstante, sus aciertos y virtudes, han adolecido de diversos problemas que en mayor o menor medida han afectado su capacidad para materializar el enfoque de derechos. En algunos casos esos problemas se han derivado del diseño institucional mismo, como en el caso de la Corte y la discrecionalidad en el proceso de revisión de las tutelas y, en otros casos, del desequilibrio causado en el campo político colombiano por la experiencia de una presidencia excepcionalmente fuerte, sin antecedentes, la de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), que además se extendió durante dos periodos, después de haber impulsado de manera exitosa una reforma constitucional que le permitió ser elegido por segunda vez²¹³. Uribe, abiertamente contradictor de los elementos progresistas de la Constitución de 1991, concentró mucho poder, pudo participar como ninguno otro presidente antes en el nombramiento de un mayor número de magistrados en las altas cortes y mantener en cargos como el de Defensor del Pueblo a personas que no fueran tan incómodas para su gobierno.

Resulta de gran relevancia señalar que las dos instituciones mencionadas y el mecanismo de la tutela, más allá de los problemas y cuestionamientos expuestos, han logrado mantener su fortaleza institucional y su condición de impulsoras del enfoque de derechos, ampliamente reconocida tanto dentro como fuera del país.

El proceso en el caso mexicano presenta claros contrastes con el colombiano. Para comenzar, a diferencia de la continuidad que exhibe el régimen político colombiano, en términos del sistema bipartidista que, configurado a mediados del siglo XIX, se mantuvo vigente hasta la década de 1980, en México, las configuraciones decimonónicas fueron drásticamente modificadas en las primeras décadas del siglo XX, como producto de la Revolución. La nueva élite gobernante fue incorporando las diferentes corrientes políticas y, cuando esto no era posible, controló la disidencia, reduciéndola a una expresión que no pusiera en riesgo las posiciones de poder alcanzadas. Este proceso fue acompañado de otro paulatino de inclusión de los diversos sectores sociales a través de las corporaciones y de

²¹³ Hay que recordar que cuando el entonces presidente Uribe impulsó una nueva reforma constitucional para poder postularse por tercera vez consecutiva a la presidencia, la Corte Constitucional, no la avaló.

ampliación del acceso a los beneficios sociales, así como del afianzamiento de un discurso nacionalista comprometido. Como resultado de la conjunción de todos estos factores, fue posible que se configurara una fuerte capacidad para moldear y controlar la dinámica social, a través de una estructura jerárquica y un proceso meticuloso de disciplinamiento a lo largo de toda la cadena de mando que tenía en su punto más alto al presidente de la república, pasaba por el órgano legislativo federal, y llegaba hasta los aparatos legislativos y ejecutivos estatales y municipales. Esto hizo difícil que surgieran, pero, sobre todo, que prosperaran organizaciones, dinámicas y sentidos que escaparan al control estatal o que estuvieran en capacidad de confrontarlo efectivamente, no sólo por la eficacia de los diversos mecanismos de contención política y social, sino también por la eficacia de la represión ejercida, siempre que ella se usó, y que si bien no impidió el surgimiento de movimientos de oposición armada y desarmada, sí evitó que adquirieran fuerza, que lograran movilizar amplios segmentos de la población, lo que a su vez reafirmaba la capacidad de la élite gobernante para conservar las riendas de la dinámica y la transformación social. Dicha capacidad empezó a debilitarse desde finales de la década de 1960, pero sería errado pensar que desapareció por completo durante las décadas siguientes, incluso durante aquellas de la transición democrática.

El carácter autoritario del Estado mexicano durante buena parte del siglo XX, como se mostró en el capítulo 2, es una tesis que en general no se pone en duda. Los cimientos de dicho autoritarismo fueron la virtual eliminación de la competencia política de manera que el partido revolucionario acaparó la mayoría de cargos de elección popular, en el caso de las presidencias municipales, gubernaturas y la presidencia de la república, y una mayoría calificada en los órganos legislativos. La capacidad de dirección existente, el disciplinamiento interno del partido hegemónico en la dinámica legislativa, hicieron que no fuera necesario recurrir a mecanismos de excepción, como sucedió en Colombia con el estado de sitio, al que recurrían los presidentes para evitar la parálisis legislativa. En México, el presidente podía contar con que sus iniciativas de ley serían aprobadas en el Congreso, donde miembros de su partido (el PRI) conformaban una mayoría altamente disciplinada y no hacían cuestionamientos mayores a los proyectos enviados por el

presidente y, en general, conducían el proceso legislativo de conformidad con el proyecto hegemónico.

Adicionalmente al control político y al ejercicio eficiente de la represión cuando era necesario, en México se configuró un orden social más incluyente que en el caso colombiano. Sin que se logaran extender los beneficios sociales al conjunto de la población, éstos llegaron a aquellos sectores incorporados y a la vez controlados políticamente. Se forjó una relación en la que obreros y campesinos accedían a ciertos beneficios sociales, y al estar organizados jerárquicamente, a través de las corporaciones, se aseguraba que sus demandas fueran contenidas. Hay que recordar que la tasa de sindicalización fue baja y en su punto máximo, en 1970, sólo llegó al 15% de la PEA; sin embargo, junto con el gran despliegue discursivo en torno a las banderas sociales de la Revolución, las políticas culturales nacionalistas, fue suficiente para afianzar la idea de un orden social incluyente (mucho más que el colombiano, sin duda), porque además de los beneficios directos a los trabajadores sindicalizados (en materia de salud, educación, vivienda) había una serie de instituciones y servicios colectivos dirigidos a las familias que ayudaban en muchos casos a compensar los bajos salarios. Para garantizar todas estas políticas el gasto público se mantuvo en niveles altos, al alza en periodos de mayor conflictividad, en muchos casos a expensas del endeudamiento. En general, se configuró un estado grande con capacidad para moldear y contener la dinámica social a través de las corporaciones; estado grande en el sentido de la capacidad de articular cadenas jerárquicas de mando que operaban desde los niveles más altos de la política federal hasta los ubicados en el extremo inferior, el del municipio, configurando redes eficientes para la circulación de la información, que contribuían a la estabilidad social. Dentro de los municipios, la unidad más pequeña del ordenamiento social, el ejido cumplió el rol de pacificación y organización del campo; no había aquí una ausencia de conflictos, pero estos se procesaron a través de vías políticas y judiciales, en particular del amparo agrario.

En el escenario descrito se configuraron formas de participación restringidas que dificultaban la incidencia de los ciudadanos sobre el ordenamiento político existente y se canalizaban las demandas sociales a través de los circuitos moldeados por el régimen

político. El mecanismo de amparo, resultaba excepcional en este sentido y en el desarrollo de la condición de ciudadanía jugó un papel importante, constituyendo un canal a través del cual el ciudadano podía protegerse frente al Estado, mediante un proceso lento y enmarañado, que exigía contar con un abogado y estar dispuesto a (y tener los recursos para) establecer un litigio usualmente largo y oneroso. El amparo permitía que puntualmente se resolvieran diferencias frente al actuar de las agencias estatales y no implicaba la posibilidad de modificar el orden existente, de incidir en él de manera más amplia. El amparo se podía dar ante una acción de alguna autoridad o la presunción de una inminente actuación frente a la cual los ciudadanos querían protegerse. El amparo cobijaba exclusivamente a quien lo interponía, lo cual a la postre generaba una desigualdad entre los ciudadanos, entre aquellos que obtenían que no se les aplicara una norma y el resto de la sociedad, a la que se le seguía aplicando.

Esta situación que predominó en relación con el amparo a lo largo del siglo XX, ha empezado a modificarse muy lentamente en las primeras décadas del siglo XXI con las reformas encaminadas a lograr que a partir de un número determinado de amparos favorables en una misma materia, y en ciertas condiciones, la Suprema Corte pueda emitir jurisprudencia con carácter general. Adicionalmente, con el protagonismo obtenido por los derechos humanos en la última década, gracias a las reformas que los introdujeron de manera expresa en el ordenamiento legal mexicano, cada vez se interponen más amparos en dicha materia, cuando la tendencia histórica era a concentrarse en el ámbito administrativo. Las condiciones para interponer el amparo, por su parte, no se han modificado mayormente en relación con los costos que supone recurrir a un abogado, lo que hace que este recurso siga estando lejos de democratizarse.

El amparo, si bien constituyó un mecanismo pionero para la protección del ciudadano frente al Estado, por su complejidad y costos, estuvo lejos de representar un medio para la defensa de los derechos humanos, por un lado, o un medio para la modificación del orden social, por otro. Nuevos mecanismos surgidos en el marco de la prolongada transición mexicana buscaron llenar ese vacío, cual es el caso, de manera central, de la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, primero, y las

comisiones de los estados, posteriormente, instituciones que también son resultado del proceso de transición democrática. La queja es un procedimiento gratuito, que se puede interponer cuando se violan derechos fundamentales y que tiene como objetivo central la conciliación entre el afectado que interpone la queja y la autoridad contra la que fue impuesta la queja; de la conciliación se encarga la Comisión, en un proceso que puede tardar meses y que se da al margen de los afectados. Esta nueva modalidad de relación con el Estado, donde se reconoce que las autoridades legalmente constituidas pueden violar los derechos de las personas, desde el comienzo tuvo problemas de legitimidad por varias razones: la sospecha de que la CNDH se encargaba más de defender delincuentes; la incompreensión del tipo de autoridad ejercida por la institución, por lo que se veían como débiles o insuficientes sus acciones para defender los derechos; desde comienzos de la década de 2000 se cuestionó ampliamente el desempeño de los *ombudsman* en relación con el manejo de abundantes recursos y la presentación de magros resultados, el no desarrollo de acciones oportunas en situaciones críticas y actitudes poco favorables para la conservación de su magistratura moral, como se desarrolló en el cuarto capítulo.

En la forma en que se condujeron los presidentes de la CNDH desde finales de los 90 hasta 2015, y en sus declaraciones, es posible evidenciar en muchos casos una valoración del ciudadano no como poseedor de derechos que deben ser garantizados por el Estado y restablecidos si han sido violados, sino como favorecidos por un acción benéfica y gratuita, frente a la cual en caso de inconformidad procede recurrir a otros mecanismos como el amparo, inscrito en una lógica distinta y costoso para quien lo interpone. Un elemento importante es que la queja sólo procede contra acciones de autoridades gubernamentales, lo que limita la capacidad de la institución que las tramita, la CNDH y las comisiones estatales, para atender una parte cada vez más importante de la conflictividad social, generada por violaciones a los derechos por personas y organizaciones ajenas al Estado o en confrontación con él.

El otro mecanismo que se creó en el ímpetu reformista de los años 90, fueron las acciones de inconstitucionalidad, a través de las cuales es posible impugnar leyes federales y estatales, y de esto modo, intervenir de manera directa en el ordenamiento político y social.

Se trata de una herramienta a la que sólo pueden recurrir altos funcionarios del gobierno, como quien preside la PGR, y el 33% de los cuerpos legislativos. Con ello, se circunscribe la capacidad de incidir en la configuración política a *individuos calificados* y a instancias colectivas. *Cualquier ciudadano* no puede impugnar una norma, ni antes ni después de las reformas.

Los ámbitos jurisdiccionales y los que no lo son se mantienen separados en México y no hay interacción prevista por las leyes ni efectivamente desarrollada entre las instituciones creadas o transformadas en el marco de las reformas, tales como la Suprema Corte y la CNDH. Igualmente, el amparo que con las nuevas reformas se aproxima más a la defensa de los derechos fundamentales, se mantiene en su propia órbita, envuelta en una complejidad legal que lo sigue haciendo más accesible a sectores de la población con más ingresos, y otros recursos de diversa índole para establecer un largo litigio, que tendrá efectos estrictamente individuales, a menos de que se cumpla con las condiciones de reiteración de 5 amparos favorables en el mismo sentido y aprobados por mayoría, para que la Corte pueda pronunciarse y emitir jurisprudencia de carácter general.

Tanto la CNDH como el amparo y la labor de la Suprema Corte han sido objeto de cuestionamiento, pero sobre todo la primera, junto con las comisiones estatales de derechos humanos. No obstante, el IFE, hoy Instituto Nacional Electoral (INE), que fue la institución sobre la que se depositó en mayor medida el sentido y el alcance del cambio en México, ha sido el blanco de mayores cuestionamientos. El trabajo se enfocó menos en el IFE porque las posibilidades de comparación con el caso colombiano hubieran sido menores. Sin embargo, para concluir, se puede señalar que la organización se fue decantando por un alto protagonismo de los intereses partidistas, con una fuerza tal que si bien su misión es hacer posible y salvaguardar el ejercicio del derecho al voto, el cual siempre es individual, en muchos casos se muestra como copada por los intereses corporativos (los de los partidos políticos con asiento en el INE). Del mismo modo que en el caso de la CNDH, al hoy INE se le cuestiona por su alto presupuesto y gastos excesivos de funcionamiento, así como su, en ocasiones, excesivo protagonismo en el ámbito público, que parecen distraerle de su principal misión. En efecto, difícilmente en toda la

región, y ni de lejos en Colombia, otra autoridad electoral tiene el protagonismo en la vida política que tiene el actual INE, ni quien precede la institución está bajo tantos reflectores como en México.

El lugar que ocupó en México el discurso de los derechos humanos, en el desarrollo de las reformas de los noventa, fue de lenta institucionalización, pues como se vio el foco estuvo puesto en los procesos políticos electorales, y el trabajo de las organizaciones de derechos humanos y en general la atención pública se enfocó hacia allí; al final de la década de los noventa la CNDH adquirió una mayor fortaleza, con más autonomía y más presupuesto. No obstante, más allá de la Comisión Nacional y las comisiones estatales que poco a poco se fueron creando en los estados, no había un cambio a mayor escala, pues los derechos humanos no se habían incorporado con fuerza a la legislación federal, si bien cada vez estaban más en el discurso y agenda públicas; será hasta la reforma de 2011 que se incorporen los derechos humanos a la Constitución de 1917, buscando enfocar el conjunto del orden legal a garantizar su cumplimiento. La reforma central en materia de derechos humanos en México, de manera paradójica, se produjo de la mano con un incremento en la tasa de homicidios del país, que había venido disminuyendo a lo largo de los noventa y en los primeros años del siglo XXI se había ubicado por debajo de 10 muertes por 100,000 hab. El país entró en una dinámica de una mayor reivindicación del discurso de los derechos humanos, de una mayor normatividad e institucionalidad orientadas hacia ellos, a la vez que crecía la espectacularidad de la violencia y la tasa de homicidios que llegó, justamente en 2011, a 23.88, su registro más alto en cincuenta años.

Un elemento central del proceso de lenta apropiación e institucionalización de los derechos humanos en México, es que estuvo acompañado de la sospecha de que fueran una herramienta que sirviera para la defensa de los delincuentes; dicha sospecha se extendió a la CNDH que tuvo que señalar enfáticamente que esa no era su misión y, como se vio, introducir modificaciones en su manera de clasificar los motivos de queja para no darle una mayor relevancia a los amparos puestos por la población privada de la libertad. La sospecha de que los derechos humanos (y la CNDH) cobijaran a los “delincuentes” y se convirtieran en una mampara protectora para ellos, que iniciaron temprano en los noventa

se han mantenido hasta la actualidad, y se han hecho cada vez más explícitas y objeto de álgida discusión pública, en medio del aumento de hechos delictivos, lo cual fue brevemente documentado en el cuerpo del trabajo.

En Colombia, la apropiación del discurso de los derechos humanos, expresada en la normatividad y en el desarrollo institucional, fue mucho más rápida que en México. En 1991, en medio de una situación de violencia exacerbada, se adoptaron enfoques, mecanismos e instituciones encargadas de asegurar la vigencia de los derechos. No obstante, a lo largo de las décadas de los noventa y los dos mil, si bien fue disminuyendo la violencia, se mantuvo en tasas comparativamente altas y con niveles de crueldad todavía mayores, derivados de un conflicto armado con multiplicidad de actores que sistemáticamente atacaban la población civil. Las instancias creadas para la promoción y defensa de los derechos humanos no parecían dar abasto para atender las necesidades de la población, ni estuvieron respaldados por una fuerte voluntad política y, en muchos casos, como en el de la Defensoría del Pueblo, no contaban con el presupuesto necesario.

En Colombia quienes parecían quedar excluidos del goce de sus derechos eran todos aquellos individuos considerados pertenecientes a los grupos guerrilleros, o colaboradores o comunidades asentadas en sus áreas de influencia, campesinas, en su mayoría. Mientras parecía ponerse mucho menos en duda que quienes han delinquido o están siendo procesados legalmente como sospechosos de haberlo hecho, tienen derechos que deben ser respetados (aunque con frecuencia ocurra lo contrario), en la lucha contrainsurgente parecía válido todo, incluidos los ataques a la población civil desarmada.



Este trabajo buscó mostrar las transformaciones de las condiciones de ciudadano e individuo en Colombia y México en el marco de las reformas de las últimas décadas del siglo XX y comienzos del actual. El cambio en los dos países resulta innegable. Una vez consolidado el sufragio universal y el que quienes llegaran a los principales puestos de gobierno fueran elegidos por voto popular, proceso que tardó más en Colombia que en

México, en las últimas décadas ha sido clara la pugna por una ampliación de la condición de ciudadanía, más allá de una definición centrada en el respeto a los derechos políticos, sin que la lucha por ellos pueda darse nunca por concluida, no sólo por la amenaza de los retrocesos que siempre está presente, sino también por las presiones de grupos al margen de la ley, fenómeno que enfrentan con sus peculiaridades los dos países. Dicha ampliación tiene que ver con el reconocimiento legal de un mayor número de derechos en ambos ordenamientos legales, y la definición de nuevos mecanismos, o la redefinición de los ya existentes para lograr que sean efectivamente garantizados, a través de mecanismos que los ciudadanos, de forma individual pueden interponer ante instancias jurisdiccionales y no jurisdiccionales. En esta tesis se abordaron sólo algunos de ellos, y, sobre todo en el caso mexicano, donde el control de la información fue un rasgo crucial del régimen político durante el siglo XX, los mecanismos de transparencia y acceso a la información, son expresión de esa tendencia mencionada en el trabajo, a un debilitamiento de las asimetrías sociales a favor de una mayor igualdad. En ambos casos se han delineado nuevos cursos de acción individual, si bien en el caso de Colombia el proceso ha sido mucho más expedito, en buena medida porque no eran del todo ajenos al ordenamiento legal.

En Colombia y México se iniciaron procesos de construcción de un nuevo orden institucional, marcado por la intensidad disruptiva de la globalización y la ruptura de las tradiciones autoritarias diferenciadas vigentes en los dos países, pero no su eliminación total: más bien, como se mostró en el trabajo, se configuran escenarios de tensión entre los nuevos contenidos, incorporados por la normatividad legal, y las resistencias culturales y sociales para que esos nuevos contenidos se asienten, se afiancen. Pero también es evidente, que no todo lo que viene de atrás, lo que estaba asentado en el orden legal y social antes de las reformas es desdeñable, como lo muestra con claridad la tradición argumentativa y de control constitucional de la Corte Suprema y la acción de inconstitucionalidad en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. UNAM, Siglo XXI.
- ACOSTA SILVA, Adrián (2000). “Estado y régimen presidencialista en México”. En: Labastida Martín del Campo, Julio; Camou, Antonio; Luján Ponce, Noemí (2000) (Coord.). *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. México: IIS-UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés Editores, pp. 85-106
- AGUAYO, Sergio (2010). *Vuelta en U*. México: Taurus.
- (2007) “Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México”. En: Aguayo S. y Bagley. B. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México: Siglo XXI Editores.
- (2003). “La alianza que no pudo ser”. En: Luken Garza, Gastón y Muñoz, Virgilio. *Escenarios de la transición en México*. México: Grijalbo, pp. 13-23.
- (1998). *1968: los archivos de la violencia*. México: Grijalbo.
- AGUAYO QUESADA, Sergio y PARRA ROSALES, Luz Paula (1997). *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y electoral*. México: Academia Mexicana de Derechos Humanos.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1999). “Partidos e instituciones políticas”. En: *Historia general de América Latina*. Madrid: Editorial Trotta; Paris, Francia: Unesco, Vol. III, pp. 435-450.
- ANNINO, Antonio (1999). “Ciudadanía “versus” gobernabilidad republicana en México”. En: SÁBATO, Hilda (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas, pp. 62-93.
- ARCHER, Ronald y Soberg Shugart, Matthew (1997). “El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia”. En: Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002, pp. 121-174.
- ARCHILA, Mauricio (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas (1958-1990)*. Bogotá: Universidad de los Andes, Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Bagley. B. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México: Siglo XXI Editores.
- ARIANNA SÁNCHEZ, MAGALONI, Beatriz, MAGAR, Eric (2010). “Legalistas vs. Interpretativistas: La Suprema Corte y la transición democrática en México”. En: Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio (Coord.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- ASTORGA, Luis (2010). “México: de la seguridad autoritaria a la inseguridad en la transición democrática”. En: Tokatlián, J. G. (comp.). *Drogas y prohibición*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- (2007). *Seguridad, traficantes y militares*. México: Tusquets.
- (2005). *El siglo de las drogas*. México: Plaza&Janes.
- (2003). *Drogas sin fronteras*. México: Grijalbo.
- ÁVILA ORNELAS, Roberto (2012). *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la transición democrática*. México, Editorial Porrúa.
- AYALA DIAGO, César Augusto (2011). *La explosión del populismo en Colombia. Anapo y la participación política durante el Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- (2006) *El populismo atrapado. La memoria y el miedo: El caso de las elecciones de 1970*. Medellín: La Carreta Editores, Universidad Nacional de Colombia.

- (2009) *Exclusión, discriminación y abuso de poder en EL TIEMPO del Frente Nacional*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- AZIZ NASSIF, Alberto (2003). "La construcción de la democracia electoral". En: Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo. *Una historia contemporánea de México: las instituciones*. México: Océano y el Colegio de México, pp. 367-428.
- BACCA MEJÍA, Angela Margoth (2010). *El individuo (y la sociedad) en discusión. El proceso constitucional de 1991 en Colombia*. Tesis de grado para optar por el título de Maestra en Estudios Políticos y Sociales. Tutor: Dr. Ricardo Pozas Horcasitas. México: FCPyS-UNAM.
- BARCELATA, Hilario (2012). "Estado, gasto público y desarrollo económico". En: José Luis Calva (Coord.). *Reforma fiscal integral*. México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios, pp. 57-86.
- BARRAN, José Pedro; CAETANO, Gerardo; PORZECANSKI, Teresa (Ed.). (1996.) *Historias de la vida privada en el Uruguay*. Santiago de Chile: Santillana.
- BARRERO, Tomás (2012). "Laureano Gómez y la democracia". En: Sierra Mejía, Rubén, *La restauración conservadora: 1946-1957*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- BARTRA, Roger (1989). "La crisis del nacionalismo en México". En: Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*. 51 (3), pp. 17-24.
- BASURTO, Jorge (1992). "Introducción". En: Basurto, Jorge y Cuevas, Aurelio (Coord.). *El fin del proyecto nacionalista revolucionario*. México: IIS-UNAM
- BAZDRESCH, Carlos y LEVY Santiago (1991). "El populismo y la política económica de México, 1970-1982". En: Dornbusch, Rudiger; Edwards, Sebastián (ed.). *La macroeconomía del populismo en América Latina*. México: FCE, 1992, pp. 255-296.
- BEJARANO, Ana María (2011). *Democracias precarias. Trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela*. Bogotá: Universidad de los andes.
- BELLO MONTES, Catalina (2008). "La violencia en Colombia: Análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del Siglo XX". En: *Revista Criminalidad*, Vol. 5, 1. Bogotá: Policía Nacional. pp. 73-84.
- BITAR GIRALDO, Sebastián (2007). *Los primeros pasos de los Derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Colección Prometeo.
- BIZBERG, Ilán (2010). "La democracia vacía". En: Ilán Bizberg, y Francisco Zapata (comps.), Comps.) *Los grandes problemas de México*. (Tomo VI Movimientos Sociales.). México, El Colegio de México, pp. 10-49.
- BAUMAN, Zygmunt (2000). *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- (2003). "Individualmente pero juntos". Prefacio, en Beck, Ulrich y Beck-Gersheim, Elisabeth (2001). *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona, Paidós.
- (2001). *La sociedad individualizada*. Madrid, Cátedra.
- BETANCOURT, Carlos Emilio (2002). "El sistema integral de protección y seguridad social". En: Garay Salamanca, Luis Jorge. *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo*. Colombia: Contraloría General de la República en coedición con Alfaomega Colombiana S.A. pp. 43-67.
- BETANCOURT MENDIETA, Alexander (2002). *El nacionalismo y el populismo en la historia contemporánea de Colombia. Un problema historiográfico*. Tesis de Doctorado en Estudios Latinoamericanos. UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.
- BECK, Ulrich (1986) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.
- (1997) (Comp.). *Hijos de la libertad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (1998) *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.

- BECK, Ulrich y BECK-GERSHEIM, Elisabeth (2001). *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós, 2003.
- BITAR GIRALDO, Sebastián. *Los primeros pasos de los derechos humanos en Colombia: la adaptación estratégica del gobierno de Julio César Turbay*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, CESO, Ediciones Uniandes, 2007.
- BIZBERG, Ilán (2010). "La democracia vacía". En: Ilán Bizberg, y Francisco Zapata (comps.), *Los grandes problemas de México, Tomo VI Movimientos Sociales*. México, El Colegio de México, pp. 10-49.
- BONFIL BATALLA, Guillermo (1990). *México profundo: una civilización negada*. México: Grijalbo.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane (1994). *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: El Colegio de México, 1996.
- BRUNER, José Joaquín (1992). *América Latina: cultura y modernidad*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Grijalbo.
- BURCKHARDT, Jacob (1992). *La cultura del renacimiento en Italia: un ensayo*. Madrid: Akal.
- BUSHNELL, David (1994). "Las elecciones en Colombia: siglo XIX". En: Credencial Historia No. 50, Febrero de 1994. Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. Búsqueda realizada en mayo de 2014: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/febrero94/febrero1.htm>
- CABALLERO, José Antonio (2009). "De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México". En: Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (Coords.). *Una historia contemporánea de México. Tomo 3: Las instituciones*. México: El Colegio de México, Océano, pp. 163-193.
- CABALLERO, José Antonio, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, OÑATE LABORDE, Alfonso (2006). "Libro blanco de la reforma judicial". Suprema Corte de Justicia de la Nación. http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/59032/59032_1.pdf
- CAJAS SARRIA, Mario (2014a). *La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1886-1991, Tomo I: De la Regeneración al régimen militar, 1886-1958*. Bogotá: Universidad de los Andes y Universidad Icesi.
- CAJAS SARRIA, Mario (2014b). *La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1886-1991, Tomo II: Del Frente Nacional a la Asamblea Constituyente, 1958-1991*. Bogotá: Universidad de los Andes y Universidad Icesi.
- CALDERÓN HINOJOSA, Felipe (2015). El presidente calderón en la promulgación de la reforma constitucional en materia de amparo. Presidencia de la República, 03 jun 2011. Consultado 20 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/06/el-presidente-calderon-en-la-promulgacion-de-la-reforma-constitucional-en-materia-de-amparo/>
- CAMOU, Antonio (2000). "Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano". En: Labastida Martín del Campo, Julio; Camou, Antonio; Luján Ponce, Noemí (2000) (Coord.). *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. IIS-UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés Editores.
- CANO, Gabriela (2007). "Ciudadanía y sufragio femenino: el discurso igualitario de Lázaro Cárdenas". En: Lamas, Marta (coord.). *Miradas feministas sobre las feministas del siglo XX*. México: FCE, CONACULTA, pp. 151-190.
- CANTO CHAC, Saturnino Manuel (1994). *La transformación de las relaciones gobierno-sociedad en México, 1971-1991*. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

- CARBONELL, Miguel (2003). "El nuevo papel del poder judicial y la transición a la democracia en México". En: Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (coord.) (2003). *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*. México, UNAM, IJ.
- (2001). *La Constitución en serio: multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*. En: CARPIZO, Jorge; GÓMEZ GALLARDO, Perla; VILLANUEVA, Ernesto (2009). *Moral pública y libertad de expresión*. México: D.F.: Porrúa, UNAM. Universidad de Puebla.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (2011). "Presentación". En: Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (Coord.). *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un Nuevo Paradigma*. UNAM, IJ, 2011, pp. VII-XII.
- CARBONELL, Miguel; SALAZAR, Pedro (Coord.) (2011) *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un Nuevo Paradigma*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México.
- CÁRDENAS, Enrique (1996). *La política económica en México, 1950-1994 (1996)*. México: Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- CARMAGNANI, Marcelo; HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (1999). "La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910". En: SÁBATO, Hilda (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas, pp. 371-404.
- CARPIZO, Jorge (2011). "¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?". En: Miguel Carbonell y Pedro Salazar (Coord.) *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un Nuevo Paradigma*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 313-338.
- (2009). "El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones". En: *Anuario de Derechos Humanos*. Nueva Época. Vol. 10. 2009, pp. 83-129.
- (2000). "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos". En: *Cuestiones constitucionales* Núm. 3, julio-diciembre.
- (1998). *Derechos humanos y ombudsman*. México, D.F.: Porrúa: UNAM.
- (1995). "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994". En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Número 83, Mayo - Agosto 1995 Nueva Serie Año XXVIII, pp. 807-842. Disponible en (revisado 23 de Feb. de 16) <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/83/el/el15.pdf>
- (1993) *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI Editores,.
- CARPIZO, JORGE; VALADÉS, DIEGO (2008). *Derechos humanos, aborto y eutanasia*. México, D. F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CASTAÑEDA, Fernando (1992). "Corporativismo y crisis del cálculo social". En: Luna, Matilde; Pozas, Ricardo (Coord.) (1992). *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. IIS-UNAM, México, pp. 71-84.
- CASTELLANOS PRIETO, Nelson. "El periodismo colombiano en los tiempos del frente nacional. Entre la lucha contra el consenso informativo y la profesionalización del oficio". En: *Folios* 26, 2011, Facultad de Comunicaciones, Universidad de Antioquia. P.91-110.
- CASTRO, Jaime (1988). "Crisis del régimen político y reforma constitucional". En: *Análisis Político*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, No. 3 ENE/ABR 1988, pp. 150-156.
- CASTRO CARVAJAL. Beatriz, Edit (1996). *Historia de la vida cotidiana en Colombia*. Bogotá, Norma.

- CENTENO, Miguel Angel (2002). *Blood and debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Centro de Derechos Humanos "Fr. Francisco de Vitoria O.P." A. C. *La actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos frente al Ejército mexicano*. Abril de 1997. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/mexico/cdhfvitoria/cndh.html>
- CEPAL (2012). *Base de datos y publicaciones estadísticas*. Disponible en: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas> [consultadas durante septiembre y octubre de 2012]
- CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina*. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/37839/P37839.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl> [consultado 5 de noviembre de 2012]
- CEPEDA ESPINOSA, Manuel José (2005). "La judicialización de la política en Colombia: lo viejo y lo nuevo". En: Sieder, Rachel; Schjolden, Line y Angell, Alan, (coords). *La judicialización de la política en América Latina*. México, CIESAS-Universidad Externado de Colombia, 2011, pp. 87-120.
- CIFUENTES, Eduardo (2002) "Trayectoria, organización y experiencia de la Defensoría del Pueblo en Colombia". *Revista Debate Defensorial*. En: Defensoría del Pueblo de Perú, No. 4 27-41.
- CLAVELLINA SOTELO, Margarito (2006). *Los organismos públicos de derechos humanos en México de la procuraduría de los pobres a la CNDH*. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2001) *Informe Sobre Desapariciones Forzadas*. 28 de noviembre de 2001.
- (1991) (1992) (1993) (1997) Informes semestrales de actividades.
- (1994) (1995) (1996) (1997) (1998) (1999) (2000) (2001) (2002) (2003) (2004) (2005) (2006) (2007) (2008) (2009) (2010) (2011) (2012) (2013) (2014). *Informes anuales de actividades*, México.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A (2004). "La legitimidad del estado mexicano". En: María del Refugio González y Sergio López Ayllón (Ed.) *Transiciones y diseños institucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. (343-396).
- COSSÍO D., José Ramón (2012). "Primeras implicaciones del Caso Radilla". En: *Cuestiones Constitucionales*, núm. 26. México: UNAM, IIJ, pp. 31-62.
- (2010). "Nuestro (mal) devenir constitucional". En: Cordera Campos, Rolando (Coord.) (2010). *Presente y perspectivas*. México: CIDE, FCE, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, pp. 29-80.
- (1997). "La Suprema Corte de Justicia y la transición democrática". En: *Este País* No. 73 Abril 1997. México.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1974). *La política de masas del cardenismo*. México: Ediciones Era, 1998.
- Corte Constitucional (2015). Preguntas a la Corte Constitucional, 17 de abril. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/PREGUNTAS%20A%20LA%20CORTE%20CONSTITUCIONAL%202017%20abril.pdf> (Revisado el 12 de febrero de 2016)
- Corte Constitucional (s.f.). *Trámite de selección de fallos de tutela para revisión*. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Tramite-Seleccion.php>
- Corte Constitucional ACUERDO 02 DE 2015 (Julio 22). Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Reforma%20Reglamento.pdf>
- CUÉLLAR VÁZQUEZ, Angélica (2014). *La SCJN: sus ministros, la Política y el agravio social*. México: UNAM, FCPyS.

- CUÉLLAR M., Roberto y THOMPSON, José (2008). «La observación electoral y sus instituciones». En: *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), Costa Rica.
- DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés (2000). “Gobernabilidad democrática en Colombia: excesos y déficit desde el Frente Nacional”. En: Labastida Martín del Campo, Julio; Camou, Antonio; Luján Ponce, Noemí (2000) (Coord.). *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. IIS-UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés Editores, pp. 259-282.
- (1990). “Proceso electoral y democracia en Colombia: las elecciones de marzo y mayo de 1990”. En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 52, No. 4, Procesos Electorales en América Latina (Oct. - Dec., 1990), pp. 99-125.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1992) (1993) (1994) (1995) (1996) (1997) (1998) (1999) (2000) (2004) (2005) (2006) (2007) (2008) (2009) (2010) (2011) (2012) (2013) (2014). *Primero a Vigésimo primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá, Colombia.
- (2009). *La tutela y el derecho a la salud. Período 2006-2008*. Bogotá, Colombia.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (2012). “La polémica sobre la tasa de afiliación sindical revisada”, en Enrique de la Garza (ed.), *La situación del trabajo en México, 2012: el trabajo en la crisis*. México, Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés.
- (2001). *Democracia y cambio sindical en México*. México: Plaza y Valdés.
- DÍAZ-CAYEROS, Alberto y MAGALONI, Beatriz (2003). “The politics of public spending – Part II. The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico”. Disponible en: http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0CFgQFjAH&url=http%3A%2F%2Fciteserx.ist.psu.edu%2Fviewdoc%2Fdownload%3Fdoi%3D10.1.1.9.4240%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&ei=6KurUOnjMMfKrQGKz4CIDQ&usq=AFOjCNGbvAPrHaqbAqj1casTIRDY0K3vGw&sig2=b11UN1aPRi_F64m39p3uKg
- DOMINGO, Pilar (2005). “Judicialización de la política: el cambio de papel político del Poder Judicial en México”. En: Sieder, Rachel; Schjolden, Line y Angell, Alan, (coords). *La judicialización de la política en América Latina*. México, CIESAS-Universidad Externado de Colombia, 2011, pp. 39-66.
- (1998). *Judicial independence: the politics of Supreme Court Judge in México*. CIDE, Documento de trabajo No. 64.
- DUDLEY, Steven (2008). *Armas y urnas: historia de un genocidio político*. Bogotá: Planeta
- DURKHEIM, Emilio (1924). *Sociología y filosofía*. Granada: Editorial Comares, 2006.
- (1995). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.
- DURAND PONTE, Víctor Manuel (2004). *Ciudadanía y cultura política: México 1993–2002*. México: Siglo XXI Editores.
- (2010). *Desigualdad social y ciudadanía precaria. ¿Estado de excepción permanente?* México: IISUNAM, Siglo XXI.
- EASTON D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu: Buenos Aires.
- ELIAS, Norbert (1987). *La sociedad de los individuos*. Barcelona: Península.
- (1977). *El proceso de la civilización*. México: FCE, 2009.
- (1999). *Los alemanes*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- ELIZONDO MAYER-SIERRA, Carlos (2010). “El peso del corporativismo en el siglo XXI”. En: Cordera Campos, Rolando (Coord.) *Presente y perspectivas*. México: CIDE, FCE, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, pp. 29-80.

- (2009). *La industria del amparo fiscal*. Documentos de Trabajo del CIDE. Número 210. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y PÉREZ DE ACHA, Luis Manuel (2006). “Separación de poderes y garantías individuales: la Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes”. *Cuestiones constitucionales* No. 14, enero-junio 2006.
- ELLIOT, Michael A. (2007). “Human rights and the triumph of the individual in world cultura”. *En: Cultural Sociology* 2007, Volumen 1 (3), pp. 343-363. Disponible en <http://cus.sagepub.com/cgi/content/abstract/1/3/343>
- EMMERICH, Gustavo Ernesto (1985). “Las elecciones en México 1808-1911: ¿Sufragio efectivo? ¿No reelección?”. *En: González Casanova, Pablo (coord). Las elecciones en México: evolución y perspectivas*. Siglo XXI, IISUNAM, 1989, pp. 41-68.
- ESCALANTE, Fernando (2007). “Baile de máscaras. Conjeturas sobre el Estado en América Latina”. *En: Nueva Sociedad* No 210, julio-agosto de 2007, pp. 64-77.
- ESTÉVEZ LÓPEZ, Ariadna (2007). “Transición a la democracia y derechos humanos en México: la pérdida de integralidad en el discurso”. *En: Revista Andamios*. Volumen 3, número 6, junio, 2007, pp. 7-32.
- ESTRADA, Alexei Julio (1994). *El Ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2007) “El Ministerio Público y la salvaguarda de la Constitución”. *En: Astudillo Reyes, César Iván y Carbonell Sánchez, Miguel. Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*. México: UNAM y CNDH.
- FALS BORDA, Orlando (1996). “Grietas de la democracia: la participación popular en Colombia”. *En: Análisis Político*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, No. 28 MAY/AGO 1996, pp. 78-87.
- FAVELA, Margarita (2010). “Sistema político y protesta social: del autoritarismo a la pluralidad”. *En: Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco (coord.). Los grandes problemas de México, Volumen VI Movimientos Sociales*, México, Colmex, pp. 101-146.
- FILGUEIRA, Fernando (200). *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. United Nations Research Institute for Social Development. Disponible en: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentid=D1F612F7B7D71534C1256FFF005447F7&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/D1F612F7B7D71534C1256FFF005447F7/\\$file/dfilguei2.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentid=D1F612F7B7D71534C1256FFF005447F7&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/D1F612F7B7D71534C1256FFF005447F7/$file/dfilguei2.pdf) [consultado 22 de octubre de 2012]
- FIX-FIERRO, Héctor (2012). “Jorge Carpizo, la jurisdicción constitucional y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. *En: Fix-Zamudio, Héctor y Astudillo Reyes, César Iván. Estatuto jurídico del juez constitucional. Libro en homenaje al doctor Jorge Carpizo*. México: UNAM, pp. 29-56. Disponible: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3166/8.pdf>
- (2003). “La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?”. *En: Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* Número 2, Julio – Diciembre Año 2003.
- (1999). “Poder Judicial”. *En: María del Refugio González y Sergio López Ayllón (1999) (Ed.) Transiciones y diseños institucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 167-221.
- FIX-FIERRO, Héctor y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (2000). ““¡Tan cerca, tan lejos!”. Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”. *En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, año XXXIII, num. 97, enero-abril de 2000, pp. 155-267.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor (2003). "Relaciones entre los tribunales locales y los federales en el ordenamiento jurídico mexicano". En: Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (coord.) (2003). *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*. México, UNAM, IJ, pp. 103-154
- (2000). "Evolución del control constitucional en México". En: VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (Coord.) (2000). *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 99-136.
- (1993). *Ensayos sobre el derecho de amparo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- (1986). "Posibilidad del ombudsman en el derecho latinoamericano". En: Varios Autores. *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 33-52.
- FLÓREZ BOLÍVAR, Roicer; Solano D., Sergio Paolo; Álvarez Jiménez, Jairo (2012). "Liberalismo, ciudadanía y vecindad en Nueva Granada (Colombia) durante la primera mitad del siglo XIX". En: *Tempo*, vol. 16, núm. 32, enero-junio, 2012, pp. 163-192, Brasil: Universidade Federal Fluminense Niterói.
- FLORES PÉREZ, Carlos Antonio (2009). *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. México: Ciesas.
- FLEURY, Sonia (1994). *Estados sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Argentina: Lugar Editorial, 1997.
- GABALDÓN, Luis Gerardo (1989). "La construcción del concepto de legitimidad de Weber a Habermas". En: Gabaldón, L. (Ed.) *Legitimidad y sociedad*. Venezuela: Alfadil Ediciones.
- GAITÁN, Pilar (1993): "Algunas consideraciones acerca del debate sobre la democracia". En: *Análisis Político* No. 20 Sept. – Dic. 1993. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), Universidad Nacional de Colombia, pp. 52-64.
- GALINDO RODRÍGUEZ, José (2010). *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*. México: Editorial Porrúa.
- GALLÓN GIRALDO, Gustavo (1979). *Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958-1978*, Bogotá: Editorial América Latina.
- GARCÍA JACALES, María del Socorro (2008). *La Ciudadanía en México 1810-2000*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, FCPyS, UNAM.
- GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO, Luis (2007). "La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman". En: *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 16, enero-junio 2007.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (2001). "Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997". En: Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas. *Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Tomo I. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, pp. 317-370.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y RODRÍGUEZ, César (2001). "La acción de tutela". En: Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas. *Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Tomo I. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, pp. 423-454.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina (2001). "La teoría general de garantismo. A propósito de la obra de L. Ferrajoli "Derecho y razón"". En: *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 31, Año 2001. P. 195-213. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/31/pr/pr13.pdf>
- GERMANI, Gino (1965). *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.

- GIBNEY, Matthew J. Editor (2004). *La globalización de los derechos humanos*. Madrid: Crítica.
- UBALDI GARCETE, Norma (2009). *Constitucionalidad de la ley sobre aborto en la Ciudad de México*. México: GIRE. Disponible en: https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2014/07/ConstAbortoCiudad_TD8.pdf
- GIROLA, Lidia (2005). *Anomia e individualismo*. Barcelona: Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana.
- (2008). “Normas. Para vivir juntos sin matarnos”. En: Zabludovsky Kuper, Gina (Coord.). *Sociología y cambio conceptual*. México: D.F., Siglo XXI.
- GONZÁLEZ, Fernán (1992). “La iglesia jerárquica: un actor ausente”. En: LEAL BUITRAGO, Francisco; ZAMOSC, León (1991). *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Tercer Mundo Editores, pp. 229-274.
- GONZÁLEZ, María del Refugio. “Las transiciones jurídicas en México del siglo XIX a la Revolución”. En: María del Refugio González y Sergio López Ayllón (Ed.) *Transiciones y diseños institucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 85-134.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1965). *La democracia en México*. México: Era, 1983.
- GONZÁLEZ COMPEAN, Miguel (2000). “El conflicto y las instituciones: La Revolución con objetivos”. En: González Compean, Miguel y Lomelí, Leonardo (Coord.) *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. México: FCE, pp. 200-238.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel (2003). “No hay modo de llegar”. En: Luken Garza, Gastón y Muñoz, Virgilio (2003). *Escenarios de la transición en México*. Grijalbo, México, pp. 119-129.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, Köppen, Ele, González Casanova, Pablo (1985). “Las elecciones de 1982”. En: González Casanova, Pablo (coord). *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*. Siglo XXI, IISUNAM, 1989, pp. 195-209.
- (1980). *Excelsior y otros temas de comunicación*. México: Caballito.
- Grupo de Memoria Histórica (2013). *Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- GUERRA, François-Xavier (1992). *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1999). “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”. En: SÁBATO, Hilda (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas.
- GUERRERO, Manuel Alejandro (2010). “Los medios de comunicación y el régimen político” En: Loeza, Soledad y Prud’home Jean-François (Coor.). *Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y procesos políticos*. México: Colegio de México, pp. 231-300.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (2001). “Escenarios de gobernabilidad en México y Colombia”. En: Schteingart, Martha y Duhau, Emilio, coordinadores. *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*. México, Porrúa.
- GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco (1996). “Dilemas y paradojas de la transición participativa”. En: *Análisis Político* No. 29, Sep/Dic 1996. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), Universidad Nacional de Colombia, pp. 43-64.
- HABERMAS, J. (1981). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid, Taurus.
- (1981). *La teoría de la acción comunicativa II*. Madrid: Taurus, 1987.

- HARTLYN, Jonathan (1994). "El presidencialismo y la política colombiana". En: Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (Comps.). *Las crisis del presidencialismo*. Tomo 2. El caso de América Latina. Madrid: Alianza, 1998.
- (1993). *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo
- HAUSER, Arnold (1985). *Historia social de la literatura y del arte*. Tomo 1. Barcelona: Editorial Labor
- HEATER, Derek (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza.
- HERMET, Guy (1989). *En las fronteras de la democracia*. México: FCE, 1983.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio (1992). "¿Del corporativismo a la contienda electoral?". En: Luna, Matilde; Pozas, Ricardo (Coord.) (1992). *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. IIS-UNAM, México, pp.150-172.
- Human Rights Watch, *La CNDH de México/Una evaluación crítica*. Human Rights Watch, 2008, https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf
- HUNTINGTON, Samuel (1991). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994, pp. 141-189.
- IANNI, Octavio (1977). "Populismo y relaciones de clase". En: Ianni, Octavio (1977). *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*. México: Era, pp. 83-150.
- INEGI (2009). Sistema para la consulta de las estadísticas históricas de México, 2009. Disponible en <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/ehm.exe/T010> Consultado julio 2013.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas históricas de México 2009*. <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/ehm/ehm.htm>
- IRUROZQUI, Marta (2004). *La ciudadanía en debate en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ITURRALDE, Manuel (2003). "Guerra y derecho en Colombia: el decisionismo político y los estados de excepción como respuesta a la crisis de la democracia" En: *Revista de Estudios Sociales*, No 15. Universidad de los Andes, pp. 29-46.
- KOCKA, Jurgen (2003). "Comparison and Beyond". En: *History and Theory*, Vol. 42, No. 1 (Feb., 2003), pp. 39-44, Wesleyan University. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3590801> Consultado 12/05/2010 00:21
- LABARCA, Margarita, LÓPEZ UGALDE, Antonio, SARRE, Miguel, SERRANO, Sandra. *Análisis de gestión de la CNDH en 2003*. Programa Atalaya, México, 2004. Publicado en Suplemento Este País, núm. 160, julio 2004.
- LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio. "México: corporativismo y democracia". En: Luna, Matilde; Pozas, Ricardo (Coord.) (1992). *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. IIS-UNAM, México, pp. 143-147.
- LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio y LÓPEZ LEYVA, Miguel (2004). "México: una transición prolongada (1988-1996/97)". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 66, No. 4 (Oct. - Dec., 2004), pp. 749-806.
- LACHENAL, Cécile, MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos y MOGUEL VALDÉS, Miguel (2009). *Los organismos públicos de derechos humanos. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ombudsman.pdf>
- LANDAU, David y LÓPEZ-MURCIA, Julián Daniel (2009). "Political institutions and judicial role: an approach in context, the case of the Colombian Constitutional Court". *Vniversitas*. Bogotá (Colombia) N° 119: 55-92, julio-diciembre de 2009.

- LASTRA LASTRA, José Manuel (2002). "Inconstitucionalidad de la cláusula de exclusión". En: Kurczyn Villalobos, Patricia y Macías Vázquez, María Carmen (Coord.). *Libertad sindical: cláusula de exclusión*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- LEAL BUITRAGO, Francisco (1991). "Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre estado y sociedad civil". *Análisis político*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, No. 13 MAY/AGO 1991, pp. 4-23.
- LEAL BUITRAGO, Francisco y Dávila, Andrés (1991). *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*. Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- LECA, Jean (1986). "Individualism and Citizenship". En: Birnbaum, Pierre and Leca, Jean. *Individualism. Theories and Methods*. Clarendon Press, Oxford, 1990, pp.141-189.
- LECHNER, Norbert (2003). *Estado y sociedad en una perspectiva democrática*. Polis, Año/vol. 2 número 006, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.
- (1988). *Los patios interiores de la democracia*. FLACSO, Chile.
- LEMAITRE RIPOLL, Julieta (2009). *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- (2011). *La paz en cuestión. La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*. Bogotá: Uniandes.
- LEVITSKY, Steven and Scott Mainwaring (2006). "Organized Labor and Democracy in Latin America". En: *Comparative Politics*, Vol. 39, No. 1 (Oct., 2006), pp. 21-42. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/20434019>. (Revisada el 6 de noviembre de 2013):
- LEYVA Gustavo (2002). "La genealogía del sujeto occidental moderno. Proceso de civilización y constitución de la subjetividad en Norbert Elias". En: Leyva G., Vera, H. y Zabłudovsky, G. (2002). *Norbert Elias: Legado y perspectivas*. México: Universidad Iberoamericana de Puebla, UNAM, UAM Iztapalapa, pp. 127-152.
- LINZ, Juan (2000). *Totalitarian and authoritarian regimes*. Boulder, Colorado: L. Rienner.
- LOAEZA, Soledad (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994: oposición leal y partido de protesta*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1989). "México 1968: los orígenes de la transición". En: *Foro Internacional*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. V. 30, no. 1 (117) (jul.-sept. 1989), pp. 66-92.
- LONDOÑO, Rocío (1989). "Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980)". En: Tirado Mejía, Alvaro (Dir.). *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta, pp. 271-305.
- LÓPEZ PORTILLO Vargas, Ernesto (2000). "La policía en México: función política y reforma." Presentado en Simposio Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos. Smith Richardson Foundation, Febrero, 2000. México. Disponible en http://www.insyde.org.mx/images/Policia_y_democracia.pdf
- MAGALONI KERPEL, Ana Laura (2007). *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*. México: Documento de trabajo CIDE No. 25.
- MANN, Michael (1984). "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados". En: *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5 Noviembre de 2006, UAM-AEDRI.
- MANRIQUE REYES, Alfredo (2005). "La Organización Electoral Colombiana hoy". En: PNUD Colombia. *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*, pp. 27-64.
- MARTUCELLI, Danilo (2010). *¿Existen individuos en el sur?* Santiago, LOM Ediciones.
- MARSHALL, Thomas Humphrey (1950). *Citizenship and social class, and other essays*. Cambridge: University Press.

- MELO, Jorge Orlando (2004). “La Libertad de Prensa en Colombia: pasado y perspectivas actuales”. En: Fernando Cepeda Ulloa, ed., *Fortalezas de Colombia*. Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1991). “Algunas consideraciones globales sobre “modernidad” y “modernización””. En: *Colombia, el despertar de la modernidad*. Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, 2002.
- MERINO, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MOLINA GIRALDO, Jesús (2000). *Imágenes colectivas y propuestas ideológicas del Estado y lo Público en Colombia a finales del siglo XX. Estudio de caso de la Reforma Constitucional de 1991*. Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.
- MEYER, Lorenzo (2009). “La visión general”. En: Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo. *Una historia contemporánea de México: las instituciones*. Océano y el Colegio de México, pp. 15-32.
- (1985). “La revolución mexicana y sus elecciones presidenciales, 1911-1940”. En: González Casanova, Pablo (coord). *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*. México: Siglo XXI, IISUNAM, pp. 69-100.
- MIDDLEBROOK, Kervin J. (1986). “La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México”. En: O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence, (Comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 2 América Latina. Buenos Aires - México: Paidós, 1989.
- MIGDAL, Joel S. (2001). *State in society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge, USA.
- Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz MENA (2014). *Informe del Presidente de la Primera Sala*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México.
- Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (2012). *Informe del Presidente de la Primera Sala*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México.
- MOSCOSO Perea, Carlos (1990). *El populismo en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MOSTAJO, Rossana (2000). *Gasto social y distribución del Ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe*. CEPAL. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4589/lcl1376e.pdf> [consultado 12/11/2012]
- NAVARRETE LINARES, Federico (2008). *Los pueblos indígenas de México*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, PNUD. Disponible en: http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf
- NOLTE, Detlef (1998). «Observación internacional». En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Nohlen, Dieter; Picado, Sonia; Zovatto, Daniel (Comp.). IIDH/CAPEL, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/La%20Observacion%20Internacional.htm Revisado jueves 3 de mayo 2012.
- NOVA RAMÍREZ, Víctor Edwin (2013). *Arnaldo Orfila Reynal. El editor que marcó los cánones de la edición latinoamericana*. Tesis de maestría en historiografía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- O'DONNELL, Guillermo (1986). Capítulo 1, “Introducción a los casos latinoamericanos”. En: O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence, (Comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 2 América Latina. Buenos Aires - México: Paidós, 1989.

- OLVERA, Alberto J. (2003). "Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México". En: Olvera, Alberto J. (Coor.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica y Editorial Veracruzana, pp. 164-175.
- ORÓSTEGUI DURÁN, Sandra Liliana (2008). "Traducción de la Constitución colombiana de 1991 a siete Lenguas Vernáculos". *Reflexión Política*, Vol. 10, Núm. 19, junio-sin mes, 2008. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- OROZCO HENRÍQUEZ, JESÚS (2006). La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional. En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 10, Madrid (2006), pp. 281-302.
- ORTEGA, Jesús (2001). "Un paso hacia la democracia". En: *El dos de julio: reflexiones posteriores*. FLACSO, IIS, UAM Iztapalapa, pp. 75-82.
- ORTIZ, Julio César (1997). "El nuevo sistema de control constitucional en Colombia. De la supresión de las funciones de control de constitucionalidad de la corte suprema de justicia a la creación de la Corte Constitucional". En: *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, pp. 99-132. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/159/15.pdf> Revisado 24 de Feb. de 16.
- OXHORN, Philip (2000). *Social inequality, civil, society and the limits of citizenship in Latin America*. Documentos de discusión sobre el Tercer Sector 9, 2000.
- PALACIOS, Marco (2001). *De populistas, mandarinés y violencias. Luchas por el poder*. Editorial Planeta, Bogotá.
- (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Editorial Norma, Bogotá.
- (1996). "La gobernabilidad en Colombia: aspectos históricos". En: *Análisis Político* No. 29, Sep/Dic 1996. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), Universidad Nacional de Colombia, pp. 3-23
- PANFICHI, Aldo J., (2002). "Sociedad civil y democracia en los Andes y el Cono Sur a inicios del siglo XXI". En: Panfichi, Aldo J. (Coor.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica y Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 13-46.
- PÉCAUT, Daniel (1989a). *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*. Bogotá: Siglo XXI.
- (1989b). "Colombia: violencia y democracia". En: *Análisis Político*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, No. 13 MAY/AGO 1991, pp. 40-59.
- (1987). *Orden y violencia. Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Bogotá: Editorial Norma, 2001.
- PELLICER DE BRODY, Olga (1977). "La oposición en México: el caso del henriquismo". En: *Foro internacional*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. V. 17, no. 4 (68) (abr.- jun. 1977), p. 477-489. Disponible en (Revisada en mayo 2014): http://biblio-codex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/2EV37QLMYHGI71MSX56M177NQNU15E.pdf
- PERBELLINI, Melina (2012). "Transiciones a la democracia: temor, incertidumbre y compromiso intelectual y político". En: *Temas y debates* 24 / año 16 / julio-diciembre 2012, pp. 159-166. Disponible en (recuperado 15/07/14): <http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2236/14-27-1-SM.pdf?sequence=1>
- PÉREZ, Amada Carolina (2011). *Nosotros y los otros: Las representaciones de la nación y sus habitantes 1880-1910*. Tesis Doctorado en Historia. Colegio de México, 2011.

- PÉREZ VARELA, Víctor M. (2005). "LA cláusula de exclusión en el derecho laboral mexicano". En: *Jurídica*. México: Universidad Iberoamericana, pp. 425-442. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/35/pr/pr22.pdf>
- PICO DELLA MIRANDOLA, Giovanni (2003). *Discurso sobre la dignidad del hombre*. México, D.F., UNAM, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial.
- PINEDA CAMACHO, Roberto. "Estado y pueblos indígenas en el siglo XIX". En: *Revista Credencial Historia*. Edición 146. Febrero de 2002. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/febrero2002/estado.htm> Recuperado 14 de julio de 2014.
- PISSARELLO, Gerardo (2007). *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*. Madrid, Trotta.
- PLIEGO, Fernando, "Asociación civil y transición democrática en México". En: Meyenberg, Yolanda y Herrera, J. Mario coord. (2003), *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México*. México: IIS-UNAM
- POSADA CARBÓ, Eduardo (1996). "Civilizar las urnas: conflicto y control en las elecciones colombianas, 1830-1930". En: *Boletín Cultural y Bibliográfico*. Número 39. Volumen XXXII. Bogotá: Banco de la República de Colombia.
- POZAS HORCASITAS, Ricardo (2014). *Los límites del presidencialismo en las sociedades complejas. México en los años sesenta*. México: Siglo XXI Editores: UNAM, Coordinación de Humanidades.
- (2008). "La democracia fallida: la batalla de Carlos A. Madrazo por cambiar al PRI". En: *Revista Mexicana de Sociología* 70 n.1 (enero-marzo, 2008): 47-85
- (2006). *Los nudos del tiempo. La modernidad desbordada*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, IIS-UNAM, Siglo XXI.
- (1997) "La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, No. 2 (Apr. - Jun., 1997), pp. 23-40.
- (1996) "Democracia autoritaria: autoridad sin democracia". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, No. 1 (Jan. - Mar., 1996), pp. 243-250.
- (1993). *La democracia en blanco. El movimiento médico en México, 1964-1965*. México: Siglo XXI e IISUNAM.
- (1992). "El desarrollo de la seguridad social en México". En: *Revista Mexicana de Sociología*. México. Vol. 54, No. 4 (Oct. - Dec., 1992), pp. 27-63.
- PROGRAMA ATALAYA. (2007) *Análisis de la gestión de la CNDH 2006-2007*. México: ITAM, FLACSO, Fundar. Disponible en (Consultado 17/09/2015): [http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atalaya/01.%20\(2\)/01.%20\(3\)/03.%20\(9\)/02.%20\(9%209N\).PDF](http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atalaya/01.%20(2)/01.%20(3)/03.%20(9)/02.%20(9%209N).PDF)
- RAMOS ESCANDÓN, Carmen (1996). "Demandas de género y crisis política en el México de hoy". **En:** Luna, Lola G., Vilanova, Mercedes (Comp.) (1996). *Desde las orillas de la política. Género y poder en América Latina*. Edición del Seminario Interdisciplinar Mujeres y Sociedad, Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.edu/SIMS/pdf/OrillasPolitica/OrillasPolitica-07.pdf> Visitado en marzo de 2014
- RABOTNIKOF, Nora (1992). "Corporativismo y democracia: una relación difícil". En: Luna, Matilde; Pozas, Ricardo (Coord.) (1992). *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. IIS-UNAM, México, pp. 27-39.
- RAMÍREZ, Carlos Enrique y RODRÍGUEZ BRAVO, Johann (2002). *Pobreza en Colombia: Tipos de medición y evolución de políticas entre los años 1950 y 2000*. Estudios Gerenciales, Octubre - Diciembre. Universidad ICESI, Cali, Colombia.
- RENAUT, Alain (1989). *La era del individuo*. Barcelona, Destino, 1993.

- Registraduría Nacional del Estado Civil, República de Colombia (s.f.). “Registraduría Nacional del Estado Civil. 60 años”. Disponible en (Consultado en abril de 2013): (<http://www.registraduria.gov.co/-Historia,218-.html>)
- REVELO REBOLLEDO, Javier Eduardo (2009) “La Defensoría del Pueblo: el silencio complaciente”. En: García Villegas, Mauricio y Javier Eduardo Revelo Rebolledo /codirectores. *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).
- REYNA, José Luis (1985). “Las elecciones en el México institucionalizado, 1946-1976”. En: González Casanova, Pablo (coord). *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*. Siglo XXI, IISUNAM, 1989, pp. 101-118.
- RODRÍGUEZ KURI, Ariel (2004). “El presidencialismo en México. Las posibilidades de una historia”. En: *Historia y política*, núm. 11, Enero/Junio, 2004, pp. 131-152.
- ROJAS, Cristina (2008). “La construcción de la ciudadanía en Colombia durante el gran siglo diecinueve 1810-1929”. En: *Poligramas* 29 • junio 2008 • pp. 295-333.
- ROMERO, Mauricio (2002). “Paz, reformas y cambio en la sociedad civil colombiana”. En: Panfichi, Aldo J. (Coor.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica y Pontificia Universidad Católica del Perú. pp. 331-357.
- RUBIO, Mauricio (2011). *Entre la informalidad y el formalismo. La acción de tutela en Colombia*. Documentos de Trabajo n.º 32. Universidad Externado de Colombia.
- SÁCHICA, Luis Carlos (1991). “El indígena en Colombia”. En: *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*. México: UNAM – IIJ, pp. 167-180.
- SAFFORD, 2002. *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma.
- SÁBATO, Hilda (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas.
- SALAZAR DE LA TORRE, María Isabel (2007). *La institucionalización de los derechos humanos en México: tradición jurídica y coyuntura global. 1988-1994*. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- SALAZAR MADERA, Mario y Zavala Barrenechea, Eduardo (2005). “El gasto social en México y el combate a la pobreza”. En: *Revista Centroamericana de Administración Pública* (48-49): pp. 191-202. San José de Costa Rica.
- SÁNCHEZ, Gonzalo y MEERTENS, Donny (1983). *Bandoleros, gamonales y campesinos*. Bogotá: Ancora Editores.
- SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz E. (2004). “El trato más favorable a los desplazados internos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana”. *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano* N° 7. Año 2004 Universidad Carlos III de Madrid, pp. 227-267. Disponible en: <http://www.idpc.es/archivo/1212663454bsanchez.pdf>
- SANTOS, Boaventura de Sousa y García Villegas (2001: 57). “Colombia: el revés del contrato social de la modernidad”. En: Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas. *Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, pp. 11-83.
- SARMIENTO SÁNCHEZ, Daniel Hernando (1988). *Cultura política y estado de sitio*. Tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad Externado de Colombia.
- SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo (eds.) (1991). *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

- SCHEDLER, Andreas (2001). "La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000". En: *El dos de julio: reflexiones posteriores*. FLACSO, IIS, UAM Iztapalapa.
- (2000). "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral". *Política y Gobierno*, vol. VII, num. 2, segundo semestre de 2000; pp. 383-421.
- (2000). "¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?". En: Labastida Martín del Campo, Julio; Camou, Antonio; Luján Ponce, Noemí (2000) (Coord.). *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. IIS-UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés Editores, pp. 19-40.
- (1999). "Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE". *Política y Gobierno*, vol. VI, num. 1, primer semestre de 1999; pp. 187-222.
- SCHMITTER, Philippe (1992). "Corporatismo (corporativismo)". En: Luna, Matilde; Pozas, Ricardo (Coord.) (1992). *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. IIS-UNAM, México. P. 3-26.
- SERRANO GÓMEZ, Enrique (1994). *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Anthropos, UAM Iztapalapa. Barcelona.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando (2009). *150 Años de Las Leyes de Reforma 1859-2009*. México: UNAM Facultad de Derecho.
- SIEDER, Rachel; Schjolden, Line y Angell, Alan (2005). "Introducción" En: Sieder, Rachel; Schjolden, Line y Angell, Alan, coords (2005). *La judicialización de la política en América Latina. México*, CIESAS-Universidad Externado de Colombia, 2011, pp. 17-38.
- SIERRA MEJÍA, Rubén (Ed.) (2012). *La restauración conservadora, 1946-1957*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SILVA LUJÁN, Gabriel (1989). "Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional". En: *Nueva Historia de Colombia*. Tomo II. Bogotá: Planeta, pp. 237-262.
- SILVA MEZA, Juan (2011). *Diversas intervenciones en la promulgación de la reforma constitucional en materia de amparo*. Presidencia de la República, 03 jun 2011. Consultado 20 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/06/diversas-intervenciones-en-la-promulgacion-de-la-reforma-constitucional-en-materia-de-amparo/>
- Suprema Corte de Justicia (2007). Informe anual de labores.
- SIMMEL, George (1908). *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1939.
- (1998). *El individuo y la libertad. Ensayos de sociología de la cultura*. Península, Barcelona.
- SCHOR, Miguel (2009) "An Essay on the Emergence of Constitutional Courts: The Cases of Mexico and Colombia". *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 16: Iss. 1, Article 6. Available at: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol16/iss1/6>
- SKOCPOL, Theda and SOMERS, Margaret (1980) "The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry". En: *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, No. 2 (Apr., 1980), pp. 174-197. Published by: Cambridge University Press. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/178404>
- STAVENHAGEN, Rodolfo (1967). "Un modelo para el estudio de las Organizaciones Políticas en México". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 29, No. 2 (Apr. - Jun., 1967), pp. 329-336.
- STEINBERG, Nik (2012). "Testimony of Mexico Researcher for Human Rights Watch on "Human Rights in Mexico" before the United States Congress Tom Lantos Human Rights Commission" May 10, 2012. Available in (accesed May 15, 2012): http://tlhrc.house.gov/docs/transcripts/2012_5_10_Human_Rights_In_Mexico/Steinberg_HRW_TLHRC%20testimony_May%202012.pdf

- STEPAN, Alfred C (1978). *The state and society: Peru in comparative perspective*. Princeton, N. J., Princeton University.
- STTOPINO, Mario (2007). "Autoritarismo". En: Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola *Diccionario de política*. Volumen 1. México: Siglo XXI, pp. 125.
- SUÁREZ ÁVILA, Alberto Abad (2014). *La protección de los derechos fundamentales en la novena época de la Suprema Corte*. México: UNAM, Porrúa, IMDPC.
- TENA SUCK, Rafael (2014). "Mitos y realidades de la cláusula de exclusión". En: Kurczyn Villalobos, Patricia y Tena Suck, Rafael, *Temas selectos de derecho laboral*. México: IJ UNAM, pp. 531-564. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3809/21.pdf>
- THORP, Rosemary (1997). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington: BID.
- THOUMI, Francisco (2009). "Las drogas ilegales, el fracaso de la política antinarcóticos y la necesidad de reformas institucionales en Colombia". En: Juan Gabriel Tokatlíán (Comp.) *La guerra contra las drogas en el mundo andino: Hacia un cambio de paradigma*. Libros del Zorzal, 2009, Buenos Aires, pp. 51-124.
- (2002). *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Bogotá: Iepri, Universidad Nacional, Planeta.
- (1991). "Las políticas económicas ante los desafíos del desarrollo". En: Leal Buitrago, Francisco y Zamosc, Leon, *Al filo del caos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, pp. 125-141.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro (1996). "Colombia: Siglo y Medio de Bipartidismo". En: Melo, Jorge Orlando, *Colombia Hoy*. Santa Fe de Bogotá: Presidencia de la República.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro (1989). "El Gobierno de Laureano Gómez, de la dictadura civil a la dictadura militar". En: *Nueva Historia de Colombia*. Tomo II. Bogotá: Planeta.
- TREJO DELARBRE, Raúl (1992). "Viejo... ¿y nuevo?, corporativismo (reivindicar el corporativismo, para desmitificarlo)". En: Luna, Matilde; Pozas, Ricardo (Coord.) (1992). *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. IIS-UNAM, México, pp. 191-217.
- TUÑÓN PABLOS, Enriqueta (1998). *Los movimientos de las mujeres en pro del sufragio en México, 1917-1953*. Revista Sotavento, verano de 1998, v. 2, no. 4, p. 131-150. Disponible en: <http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/8788/1/sotav4-Pag--131-150.pdf>
- UNGAR, Elisabeth y ARÉVALO, Carlos (2004). "Partido y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional?". En: *Partidos políticos en la Región Andina: entre las crisis y el cambio*. Perú: Idea, pp. 51-70.
- UPRIMNY, Rodrigo (2003). "The constitutional court and control of presidential extraordinary powers in Colombia". En: *Democratization*, Vol. 10, Iss. 4, 2003, pp. 46-69.
- (2007). "La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos". En: En: Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos. Número 6 • Año 4 • 2007. pp. 52-69.
- (2001). "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia". En: Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas. *Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- UPRIMNY, Rodrigo y GARCÍA-VILLEGAS, Mauricio (2002). "Corte constitucional y emancipación social en Colombia". En: Santos, Boaventura de Sousa (Coor.) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE, 2004, pp. 255-291.
- URRUTIA, Miguel (1969). *Historia del sindicalismo en Colombia*. Bogotá: Universidad de los andes.

- VARGAS GUZMÁN, Reyna (2003). *El corporativismo sindical mexicano en la transición hacia la democratización del régimen político: 1988-2000*. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- VALENCIA GUTIÉRREZ, Alberto (1998). *Violencia en Colombia: años ochenta y reforma constitucional*. Santiago de Cali, Editorial Universidad del Valle.
- VALENZUELA, Samuel (2012). “El Frente Nacional y la redemocratización: Una reflexión teórica y comparativa”. En: Caballero, Carlos; Pachón, Mónica; Posada, Eduardo (2012). *Cincuenta años de regreso de la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 45-92.
- VANEGAS GIL, Pedro Pablo. “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después”. *Revista Derecho del Estado* n.º 27, julio-diciembre del 2011, pp. 261-290.
- VARGAS SÁNCHEZ, Luis Daniel (1984). *Colombia: dictadura presidencial*. Tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad Externado de Colombia.
- VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo (1979). *El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional*. Barranquilla: Ediciones Suramérica. Librería Norte, 1986.
- VELÁSQUEZ TORO, Magdala (1995). “Aspectos de la condición jurídica de las mujeres”, pp. 173-182; “La República Liberal y la lucha por los derechos civiles y políticos de las mujeres”, pp. 183-228. En: Velásquez Toro, Magdala (1995). *Las mujeres en la historia de Colombia. Tomo 1. Mujeres, historia y política*. Bogotá: Editorial Norma.
- VIZCAÍNO GUERRA, Fernando (2010). *Nación y nacionalismo en las Cortes de Cádiz*. UNAM-IIS, México.
- WILDE, Alexander W. (1978). “Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia”. En: Linz, Juan and Stepan, Alfred, *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 28-81
- WARMAN, Arturo (2001). *El campo mexicano en el siglo XX*. México: FCE.
- WELDON, Jeffrey (1997). “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”. En: Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002, pp. 175-212.
- WOLDENBERG, José (2012). *La transición democrática en México*. México: El Colegio de México.
- (2002). *La construcción de la democracia*. México, Plaza y Janés.
- ZAPATA, Francisco (2010). “Movimientos sociales y conflicto laboral en el siglo XX”. En: Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco (coord.). *Los grandes problemas de México, Volumen VI Movimientos Sociales*. México: Colmex, 2010, pp. 61-92
- (1986). *Conflicto sindical en América Latina*. México: Colegio de México, 1986.
- ZEPEDA MARTÍNEZ, Roberto (2009). “Disminución de la tasa de trabajadores sindicalizados en México durante el periodo neoliberal”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* [en línea] 2009, LI (Septiembre-Diciembre): Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42116005004>> ISSN 0185-1918