Enrique Cuna Pérez • Miguel González Madrid • Javier Santiago Castillo
(Coordinadores)

MÉXICO ENTRE SIGLOS

CONTEXTO, BALANCE y AGENDA

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología

MÉXICO ENTRE SIGLOS
CONTEXTO, BALANCE y AGENDA

México entre Siglos

CONTEXTO, BALANCE y AGENDA

Enrique Cuna Pérez
Miguel González Madrid
Javier Santiago Castillo
(Coordinadores)

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
Instituto Nacional de Investigación, Formación
y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno A.C.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo
UNIDAD IZTAPALAPA División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Dr. Salvador Vega y León
Rector General

M. en C. Q. Norberto Manjarrez Álvarez
Secretario General

UNIDAD IZTAPALAPA

Dr. J. Octavio Nateras Domínguez
Rector

Dr. Miguel Ángel Gómez Fonseca
Secretario

Dra. Juana Juárez Romero
Directora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Dr. Enrique Cuna Pérez
Jefe del Departamento de Sociología

Mtra. Erika Granados Aguilar
Asistente Editorial
Departamento de Sociología

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Carlos Navarrete Ruiz
Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática

Héctor Miguel Bautista López
Secretario General

Arcadio Sabido Méndez
Director General del Instituto Nacional de Investigación, Formación y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno

Cristina Ismene Gaytán Hernández
Directora Ejecutiva de Formación Política

María Iliana Cruz Pastrana
Secretaria de Formación Política

El presente libro ha sido dictaminado de manera positiva por pares académicos ciegos y externos a través del Comité Editorial del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Este Órgano Colegiado liberó la obra para su publicación al cumplir a cabalidad con los requerimientos académicos establecidos en el artículo 4to. de sus lineamientos Editoriales.

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología. Av. San Rafael Atlixco 186, edificio H, cubículo 101, Col. Vicentina, Delegación Iztapalapa, C.P. 09340, México, D.F.

Partido de la Revolución Democrática. Benjamín Franklin núm. 84, Col. Escandón, Delegación Miguel Hidalgo, 11800 México, D.F.

ISBN: 978-607-28-0077-9

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

INTRODUCCIÓN 7

PRIMERA PARTE:
LAS CLAVES DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD

Alberto Arroyo Picard
Entre siglos: alternancia en el poder y decadencia económica 21

Alfonso León Pérez
La sociedad civil en México entre dos regímenes: logros y limitaciones 47

Javier Santiago Castillo
México: crisis de los modelos de crecimiento económico 71

SEGUNDA PARTE:
POLÍTICA, ELECCIONES Y PODERES

Pablo Javier Becerra Chávez
Elecciones y partidos en la transición mexicana 91

Mariana Hernández Olmos
Representación política local, gobiernos divididos y gobiernos unificados 145

Alberto Escamilla Cadena
Presidencialismo y transición a la democracia en México 167

Laura Valencia Escamilla
Las relaciones Ejecutivo-Legislativo. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión 183

Luis Eduardo Medina Torres y Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz
El poder judicial mexicano en los inicios del siglo XXI 199

Luis Eduardo Medina Torres y Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz
Las asociaciones de gobernadores y su papel político 215

TERCERA PARTE:
CIUDADANOS, DERECHOS Y POLÍTICAS

Víctor Alarcón Olguín
La brecha partidos políticos/ciudadanía. Implicaciones para el sistema político mexicano 231

Miguel González Madrid
Los derechos humanos y su protección. Los antecedentes y las reformas de 1992-2011..... 243

Miguel González Madrid
Las reformas constitucionales de 1994 a 2011 en materia de amparo y derechos humanos y la depuración competencial de la SCJN..... 289

Enrique Cuna Pérez
México entre siglos: medios de comunicación y democracia..... 345

Marco Antonio Leyva Piña, Javier Rodríguez Lagunas
La ciudadanía pensada desde el trabajo 371

Alejandro Favela Gavia
Los ciudadanos entre dos fuegos: la política pública del gobierno de Calderón de combate al crimen organizado 395

Javier Santiago Castillo
México: construir el futuro..... 423

CUARTA PARTE:
EL FUTURO INMEDIATO Y LA AGENDA

Gustavo E. Emmerich
Democracia en México: logros y desafíos..... 441

Sinópsis de los autores 459

Introducción

El mundo cambió vertiginosamente en las dos últimas décadas. *México entre siglos* analiza los cambios que nuestro país desarrolló en ese periodo. Hemos presenciado la alternancia política, la transición a la democracia, el despertar de la sociedad civil, la construcción de un Estado de derecho. Sin embargo, en el plano económico –y no obstante el cambio de régimen político–, la exclusión, el desempleo y la crisis siguen presentes. Este texto es producto de las reflexiones colectivas de los miembros del Área de Investigación en Procesos Políticos de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, e intenta bosquejar las principales trasformaciones en las esferas de la política, la economía y la sociedad que México ha experimentado en los últimos veinte años.

Dividido en cuatro grandes rubros, *México entre siglos* discute en un primer apartado sobre los cambios en la economía y la sociedad. Alberto Arroyo Picard abre el libro proponiendo que si bien la dimensión política es importante para pensar en los cambios, es más valioso mirar el análisis de sus resultados económicos. En "Entre siglos: Alternancia en el poder y decadencia económica", el autor efectúa un balance de la dinámica de la economía en el siglo XXI, que coincide con el periodo de gobiernos panistas.

Arroyo propone que la mejor forma de evaluar una estrategia económica es por sus resultados sociales. Con base en éstos, muestra que el neoliberalismo, y también su versión panista en el nuevo milenio, ha fracasado en cuanto al logro de los objetivos propuestos porque no han beneficiado a la mayoría de la población. Es cierto que en el periodo neoliberal las exportaciones han crecido espectacularmente, pero lo han hecho con mayor lentitud en la década panista y en particular durante el gobierno de Calderón. Así, concluye que el neoliberalismo, en 28 años de existencia en México, no ha conseguido un crecimiento acelerado, estable y sostenido, y que el cambio en su conducción con la alternancia en el poder arrojó peores resultados. Fox se propuso un crecimiento de 7 por ciento y Calderón, de 6 por ciento, pero la realidad quedó muy abajo con una tasa media anual de sólo 1.7 por ciento.

En México, a diferencia de varios países de América Latina, la alternancia en el poder por desgracia mantuvo la continuidad del modelo económico. Ello es especialmente importante en el actual contexto económico mundial, donde las manifestaciones más alarmantes de la crisis están en los países desarrollados, precisamente con los que México ha enlazado su economía.

Ante ese escenario, Alfonso León Pérez revisa la sociedad y su participación organizada. En "La sociedad civil en México entre dos regímenes. Logros y limitaciones", el autor afirma que hacia finales de la segunda mitad del siglo XX, la ciudadanía comenzó a organizarse por medio de movimientos y organizaciones políticas y sociales a fin de presionar al régimen a cambiar su estructura normativa e incluso sus acciones. Tales hechos contribuyeron a la apertura gradual del sistema político y a la transformación del espacio público.

León Pérez elabora una breve aproximación a varias teorías de la sociedad civil y revisa el papel desempeñado por las organizaciones civiles, comúnmente conocidas como organizaciones no gubernamentales (ONG). El autor muestra que desde finales de los años ochenta se percibió un proceso de maduración ciudadana, la cual dirigió sus acciones a problemas públicos muy específicos. La apertura a otros partidos políticos formó una ciudadanía consciente sobre su participación en los procesos electorales. Las elecciones de 1988 mostraron un despliegue de organizaciones y fuerzas políticas de izquierda alineadas a un candidato.

Las experiencias de participación ciudadana se multiplicaron una vez que se definieron los objetivos a lograr, pues se elaboraron y probaron instrumentos y metodologías de observación y vigilancia ciudadana cada vez más pertinentes y calificadas. Las organizaciones civiles empezaron a jugar un papel de contrapeso al corporativismo y al autoritarismo gubernamental; como expresión social organizada, sumaron su fuerza a las iniciativas de movimientos y partidos políticos de oposición para impulsar una reforma electoral que incluyera la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE), transparentara los procesos electorales y estableciera dispositivos que prohibieran la compra y coacción del voto. No obstante, el autor alerta: si bien la participación de los ciudadanos en las organizaciones civiles y en procesos políticos ha aumentado en los últimos quince años, falta mucho para lograr una amplia y activa participación ciudadana en la vida pública. A pesar de que existen mecanismos legales y organizaciones que posibilitan la participación en los ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales

del país, los ciudadanos no los utilizan en demasía. Además, en algunos ámbitos, sobre todo políticos, aún no es del todo aceptada la colaboración ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Estas carencias participativas se ligan con la falta de plena vigencia de los derechos civiles y políticos, el predominio social de una cultura política prescindente, y prácticas del pasado que restringían la participación organizada.

Una vez planteados los escenarios económico y social, Javier Santiago Castillo reflexiona sobre la crisis de los modelos de crecimiento económico que –desde su punto de vista– han explicado los cambios sociales en la última parte del siglo XX y principios del XXI. En una revisión comparativa, Santiago Castillo concluye que el modelo neoliberal no ha logrado superar los obstáculos más visibles de la crisis, y mucho menos ha potencializado la organización y participación social.

El segundo apartado del libro, "Política, elecciones y poderes", se inicia con el texto de Pablo Xavier Becerra Chávez, que reconstruye de manera profunda y cronológica la historia de las elecciones y los partidos políticos en el periodo llamado *transición*. La tesis del texto plantea que la clave de análisis se encuentra en los cambios que sufrió el sistema electoral y de partidos durante los treinta años comprendidos entre 1970 y 2000, cambios que condujeron a México del ámbito de la no competencia y el autoritarismo, al de la competencia y la democracia. La alternancia del año 2000 y la reciente década de gobiernos panistas en el nivel federal y de diversos partidos en el local son resultado de esos cambios.

A lo largo de su texto, Becerra demuestra que la transformación del sistema electoral y de partidos en México, en las últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI, ha sido sustancial. Las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994 y 1996 permitieron el tránsito a un sistema electoral y de partidos competitivo, centrado ahora en una lógica de multipartidismo moderado. Esas seis reformas modificaron las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, las reglas de integración de las cámaras de diputados y senadores, así como las condiciones de la competencia.

Por su parte, Mariana Hernández Olmos se pregunta qué sucedió en el ámbito de la representación política local, y cómo funcionan los gobiernos divididos y los gobiernos unificados. La autora parte de la idea de que con la llegada del PAN a la Presidencia de la República en el 2000, el cambio de preferencias partidistas permitió en las entidades federativas cierta alternancia tanto de los titulares de los ejecutivos locales como de la

composición de sus congresos, triunfos que se fueron presentando de manera intermitente. Tanto el PAN como el PRD han conseguido triunfos en más espacios de nivel local, en unos de manera importante, y en otros, no significativos. En su ensayo se aborda la incidencia de los gobiernos divididos, gobiernos unificados y no unificados de nivel subnacional, durante diez años. Tema de suma relevancia, debido a que este fenómeno permite establecer esquemas de alianzas y negociaciones dentro de los congresos, lo cual posibilita en teoría sacar adelante reformas importantes de nivel estatal. Otro aspecto relevante es que, durante dicho periodo, puede observarse el avance o retroceso de los partidos políticos en relación con los escaños obtenidos.

Por otro lado, uno de los actores que ha evidenciado más cambios en los últimos veinte años ha sido la Presidencia de la República. ¿En qué han consistido esos cambios?, ¿han ayudado al cambio general hacia la democracia? ¿Cuál ha sido su actuación en estas dos décadas? A ello responde Alberto Escamilla Cadena, quien en su texto "Presidencialismo y transición a la democracia en México", aborda el papel que ha jugado la institución presidencial durante el cambio político en el país, antes y después de la alternancia.

La tesis de Escamilla sugiere que la transición a la democracia ha tenido como protagonista a un conjunto de actores políticos, cuyo objetivo era dispersar y fragmentar el poder político centralizado en la presidencia y en el entonces partido hegemónico. De aquí que sea posible delimitar su actuación durante dos fases específicas: la democratización y la consolidación del régimen democrático. En la primera, su papel se identifica como promotor de reformas (debido a la presión ejercida por los partidos de oposición y a la crisis del autoritarismo), y en la segunda, como un actor que entró en un proceso de adaptación para encontrar su lugar en el contexto político derivado de la alternancia. Esto produjo cambios en las formas en que el titular del Ejecutivo procesaba sus relaciones con los partidos políticos, con el Poder Legislativo, con el Poder Judicial, con los gobernadores y con los órganos constitucionales autónomos; de ahí la pertinencia de analizar las nuevas modalidades del sistema presidencial mexicano.

Después de presentar uno a uno los momentos más importantes que caracterizan al presidencialismo del siglo XXI, Escamilla concluye que el presidente ha mostrado estar fuera de sintonía en lo que se refiere al papel desempeñado en los procesos electorales, particularmente durante la sucesión presidencial. Esta situación ha puesto de manifiesto una actuación

facciosa en la fase de consolidación democrática, lo que motiva la discusión sobre el nuevo rol que la figura presidencial debe jugar en un régimen democrático.

Quizá la prueba más evidente de la transformación del presidencialismo sea su relación con el Poder Legislativo, tema que aborda Laura Valencia Escamilla, quien sostiene en su documentado texto que el declive del sistema de partido hegemónico ha generado cambios profundos en la política mexicana. El Congreso de la Unión, tradicionalmente subordinado al poder presidencial, no se ha quedado al margen de estas transformaciones. El parteaguas de este escenario fueron las competidas elecciones de 1988, cuyos resultados dieron paso a una nueva integración en la Cámara de Diputados, donde los partidos de oposición pasaron de ser una fuerza política simbólica, a constituir una oposición más activa, propositiva e incluso competitiva para disputarle el poder al partido hasta entonces dominante. Al mismo tiempo, el Senado se ha abierto a la representación de partidos de oposición a partir de 1994, y hoy se ofrece como una manifestación de la pluralidad política del país.

Cabe entonces preguntarse cuáles han sido las consecuencias de estos cambios respecto a la capacidad del Congreso para asumir un papel activo e independiente frente al Ejecutivo en cuanto a la formulación de las políticas gubernamentales. Para Valencia Escamilla, se puede afirmar que la transformación del Poder Legislativo en México tiene tres vertientes: la autonomía de poder adquirida por la competencia política, el marco legal como el conjunto de incentivos y sanciones que influyen en el comportamiento de los actores, y la eficacia del trabajo legislativo como la oportunidad de activar proactivamente a los congresos frente al Ejecutivo.

Analizando el caso mexicano, los datos que agrupan el trabajo legislativo dividido en producción (o número de iniciativas presentadas) y eficacia (o número de iniciativas aprobadas), muestran que en la medida en la que la legislatura se vuelve más plural, los grupos parlamentarios aumentan su producción, pero no su eficacia; al mismo tiempo, la capacidad de construir una agenda común fue limitada por la polarización de los grupos parlamentarios. La autora concluye con una idea sugerente: el predominio del PRI ha condicionado la agenda legislativa tanto de los grupos parlamentarios como del Ejecutivo mismo.

Revisados tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo en esta obra, Luis Eduardo Medina Torres y Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz presentan "El poder judicial mexicano en los inicios del siglo XXI". Los autores des-

criben los cambios constitucionales y legales que se suscitaron en el país en la década de los noventa en lo que corresponde al Poder Judicial. Analizan algunos de los casos más polémicos en los que este poder ha tenido que pronunciarse, en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la primera década del siglo XXI. Finalmente, apuntan unas consideraciones globales acerca del rol de la judicatura en un Estado constitucional para evaluar el papel del Poder Judicial.

La conclusión a la que arriban es clara y contundente: en el proceso de transición a la democracia, el Poder Judicial mexicano ha ido ganando un protagonismo que antes no tenía. El incremento de competencias y actividades de los órganos jurisdiccionales muestra su creciente importancia y lo ubica como uno de los elementos fundamentales del nuevo Estado mexicano.

Medina y Ramírez –siguiendo el estudio de los actores más relevantes de este cambio político– también revisan las asociaciones de gobernadores y su papel político. En su texto sostienen que los procesos democratizadores que empezaron a desarrollarse a partir de los años noventa en México, y la cada vez más latente competencia política en los distintos órdenes de gobierno, tuvieron como resultado un reacomodo de los espacios de poder y de los actores políticos. Así, las mudanzas del sistema político y las alteraciones al viejo régimen repercutieron en la participación de actores con papeles secundarios durante buena parte del siglo XX, como fueron los ejecutivos estatales. Estos actores desarrollaron un papel más activo en el escenario político nacional y fueron referentes primarios en muchas otras ocasiones.

Una primera muestra del nuevo pluralismo de los gobernadores, en un escenario de gobierno heterogéneo, fue la exigencia pública de una mayor equidad en la asignación de recursos y en las reglas de las participaciones federales. En este sentido, se ponía en evidencia el primer elemento que podía integrar a los ejecutivos estatales de toda la república en una causa común: el presupuesto.

En el tercer apartado, "Ciudadanos, derechos y políticas", se revisan los actores políticos y sociales –partidos, medios y políticas– vitales para comprender el presente y futuro de nuestro país. Víctor Alarcón Olguín analiza la brecha partidos políticos/ciudadanía y sus implicaciones para el sistema político mexicano. De acuerdo con este autor, seguimos inmersos en continuos debates sobre la necesidad de tener reglas claras, con actores disciplinados y capaces de aceptar los resultados derivados de comicios plu-

rales y competitivos entre los propios partidos. Al mismo tiempo, los partidos políticos no han podido generar un vínculo adecuado con la ciudadanía, ni en términos de representación o eficacia en las decisiones de gobierno o legislativas. Esto ha detonado una preocupante línea de división que ha generado movilizaciones y acciones concretas para romper la exclusividad que dichas organizaciones mantienen hasta el presente, sobre todo en el terreno de la nominación de candidaturas a puestos de elección popular.

Como parte de esta compleja construcción del sistema político y el Estado de derecho, inacabado, que México ha desarrollado desde la década de los setenta, Miguel González Madrid examina en dos amplios textos lo que ha sucedido con los derechos humanos y su protección, así como las reformas constitucionales de 1994 a 2011 en materia de amparo y derechos humanos, y la depuración competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Después de una descripción detallada de la historia del concepto, González Madrid concluye que, a pesar de que en México se habla mucho de los derechos fundamentales y de los derechos humanos, todavía se carece de una cultura en este ámbito, y tampoco existen las suficientes acciones positivas para desalentar la precariedad en que se encuentran millones de mexicanos –de distinta edad y condición social– en materia de derechos humanos, incluidos los derechos individuales y los derechos sociales. Ello es así porque una cosa es la sucesiva incorporación de disposiciones constitucionales para tutelar esos derechos, así como para vincular el derecho interno con el derecho internacional, y otra es la eficacia de esas disposiciones tanto para hacer efectivo un sistema de reparación de daños como para procurar las condiciones idóneas de respeto a los derechos individuales y sociales a través de políticas de Estado orientadas al desarrollo social y político.

No obstante esas limitaciones, González argumenta que México ha logrado avanzar hacia la protección de los derechos humanos de un modo progresivo y sistemático, principalmente respecto a los de carácter individual, los llamados derechos de libertad.

Asimismo, las reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) –conforme a los decretos publicados el 6 y 10 de junio de 2011en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF)– inauguran una nueva etapa para la protección y defensa jurisdiccional de los llamados con amplitud y propiedad –desde estas mismas fechas– *derechos humanos*. Además, con la reforma del 10 de junio, se avanza

en la depuración competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al quitársele la facultad de investigación de hechos constitutivos de violaciones graves a las "garantía individuales"; ya con el decreto de reforma constitucional publicado en el *DOF* el 13 de noviembre de 2007 se le había quitado la facultad de investigar violaciones del voto público. Además se le otorgan dos nuevas facultades de control constitucional.

Por su parte, Enrique Cuna Pérez reflexiona sobre los cambios en la compleja relación entre medios de comunicación y democracia que nuestro país ha experimentado en las dos últimas ***décadas, precisamente*** en la etapa entre siglos. Cuna sugiere que esta revisión implica un ejercicio que involucre no sólo los avatares de las relaciones formales entre las instituciones políticas y los medios, sino las informalidades de dicha relación, que en buena medida han reposicionado a estos últimos como actores políticos y económicos privilegiados entre los llamados *poderes fácticos* que han acompañado el proceso de transición que aún vive nuestro país.

Cuna Pérez plantea que la consolidación del sistema político democrático pasa por un funcionamiento de los medios de comunicación –actores importantes en la generación de la información y confianza debida– que posibilita la reafirmación de la democracia como ideal de régimen político e involucra la participación constante de la población en el debate y la solución de sus problemas. El autor se propone discutir sobre la realidad y actuación de los medios de comunicación en México bajo los preceptos de la democracia, siguiendo la metodología propuesta por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés), para evaluar el funcionamiento de los medios en los últimos veinte años y a partir de su contribución al sostenimiento de los valores democráticos.

Los indicadores planteados por IDEA para lograr tal evaluación son preguntas que discuten sobre propiedad e independencia (¿en qué medida son independientes del gobierno los medios de comunicación, en qué medida está diversificada su propiedad y en qué medida se encuentran libres de subordinación a gobiernos extranjeros o empresas multinacionales?); accesibilidad y representatividad (¿en qué medida los medios son representativos de los diferentes sectores de opinión y resultan accesibles para los diversos sectores de la sociedad?); capacidad de investigación y libertad de información (¿en qué medida son efectivos los medios y otras organizaciones independientes para investigar al gobierno y las grandes empresas?); libertad de prensa, opinión, expresión (¿en qué medida los periodistas se encuentran a salvo de leyes restrictivas, acoso e intimidación?); vida priva-

da y derecho de réplica (¿en qué medida el ciudadano privado está libre de intrusiones y acoso por parte de los medios de comunicación?); propuestas y acciones pendientes o en curso (¿qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?).

Las respuestas a las interrogantes arriba planteadas parecen indicar que la transición a la democracia que vive nuestro país no sólo no ha concluido, sino que muestra señales de regresión en el aspecto de los medios de comunicación. Los medios, a pesar del avance logrado, aún no son estimulantes de la discusión pública, ni canales de organización y expresión de intereses de los grupos socialmente significativos de la población. Por el contrario, parece que la colusión con los intereses del poder político y económico, la agresión y amenaza constante por parte de poderes institucionales y del crimen organizado, la impunidad persistente en la investigación de dichas agresiones, la censura directa y la autocensura por seguridad, entre otros factores, siguen marcando la actuación de los medios en nuestra sociedad, que, lejos de pensar en una sociedad democrática, nos ubican más en una sociedad desinformada y autoritaria.

Por otro lado, Marco Antonio Leyva Piña y Javier Rodríguez Lagunas revisan a la ciudadanía pensada desde el trabajo. Para ellos, la alternancia política en el año 2000 constituye la consolidación de reclamos, de luchas sociales y políticas en contra del régimen político autoritario, fuertemente sustentado en el corporativismo sindical. Con once años de vida, la democracia representativa es frágil e incierta, y con los graves cuestionamientos a los partidos políticos se conforma un escenario en el que prevalece el desencanto ciudadano.

Los autores argumentan que los débiles avances de la ciudadanía política, el derecho y el ejercicio del voto contrastan con el retroceso de la ciudadanía social, lograda en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. Los derechos sociales y laborales se encuentran gravemente amenazados por un gobierno proclive a beneficiar a las élites empresariales. Críticamente, después de argumentar con datos empíricos, concluyen: "en este desfase de derechos hay que pensar a la ciudadanía en el país, sobre todo si entendemos que la ciudadanía es una configuración de derechos, formas de participación, construcción de sujetos y una sociedad civil vigorosa, que idealmente no puede convivir con la violencia, inseguridad y pobreza".

El tercer apartado termina con el texto de Alejandro Favela Gavia, "Los ciudadanos entre dos fuegos: la política pública del gobierno de Calderón

de combate al crimen organizado", en donde plantea que desde el inicio de su administración, Felipe Calderón se dio a la tarea de anunciar e instrumentar una política pública en la que prometió enfrentar, combatir y derrotar al crimen organizado. Han transcurrido años de continua lucha y enfrentamientos en extremo violentos, entre las distintas organizaciones de criminales y las fuerzas de seguridad del gobierno, así como de franco involucramiento de las fuerzas armadas nacionales en dicha tarea. De tal suerte, los márgenes de un problema de seguridad pública y otro de seguridad nacional han parecido confundirse en la estrategia asumida por el gobierno federal.

Favela presenta una serie de datos y estadísticas con los que sostiene sus ideas, y concluye: "A todas luces resulta evidente que la magnitud y la complejidad del combate al crimen organizado rebasan con mucho los límites estrechos de un Estado nacional y que, necesariamente, al tratarse de un fenómeno socio-político y económico de la globalidad, reclama, asimismo, soluciones, competencias y articulación de fuerzas globales".

Finalmente, la obra termina con un apartado prospectivo, "México: construir el futuro" y "Democracia en México: Logros y desafíos". En el primero, Javier Santiago Castillo realiza en una reflexión prospectiva sobre la agenda económica, social y política de México con el objetivo de señalar algunas tendencias del futuro inmediato del país. Con base en el diagnóstico, pronóstico y prospectiva, el autor sugiere que las élites políticas y económicas deben asumir que el modelo económico de libre mercado absoluto no resuelve los problemas y carencias de la sociedad y, tampoco elimina las crisis económicas recurrentes, ya sea por razones endógenas o exógenas. Al contrario, el texto señala que si la crisis económica no ha explotado socialmente se debe a que existen tres válvulas de escape fundamentales: la migración, la derrama económica de la delincuencia organizada y la solidaridad familiar, que a pesar de todas las adversidades no ha podido ser destruida.

Por su parte, Gustavo Ernesto Emmerich formula una profunda y rigurosa evaluación del proceso democrático en México. El autor argumenta que en los últimos diez o quince años el país ha dado importantes pasos hacia la celebración de elecciones libres y libertades políticas. No obstante, hay aún muchos obstáculos para la democracia en el país, entendida en un sentido amplio.

Para Emmerich, la democracia mexicana es una obra en construcción; presenta logros de importancia, pero también desafíos de peso. "Unos y

otros se pueden aquilatar en dos planos. El más visible, coyuntural y estridente es el de las elecciones, los partidos y las disputas político-partidistas, donde se manifiesta la faz *agonal* de la política. Otro, más estructural y menos evidente, es el de la vigencia del Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, y la construcción de una mejor convivencia social, que resulta de la faz *arquitectónica* de la política. En ambos planos, los logros tienen solidez suficiente para afirmar que, sin duda alguna, México es hoy día una democracia; pero la magnitud de los desafíos indica que todavía hay mucho por hacer para mejorar su calidad".

Revisando la evolución histórica de México hacia la democracia, Emmerich concluye que la democracia mexicana ha retrocedido en algunos aspectos y avanzado en otros. "Magros resultados en términos de bienestar, empleo y seguridad, junto con interminables disputas pedestres entre los partidos, han causado el descrédito generalizado de la clase política entre la población. No sólo los políticos tienen responsabilidad en esta degradación: también la tienen los medios de comunicación, más dados a la noticia sensacionalista que al debate serio, lo que dificulta la construcción de una opinión pública bien informada sobre los grandes asuntos nacionales; y también la propia ciudadanía, cuya participación electoral y en otros ámbitos es escasa, lo que deja el campo libre para que otros decidan y actúen en su lugar".

Como es evidente, hemos intentado cubrir los actores y procesos más relevantes para pensar el México del siglo XXI. Hay ausencias, es cierto; sin embargo, la intención no es agotar los temas, sino contribuir al debate sociopolítico, desde una mirada rigurosa y crítica, sobre el pasado inmediato y el futuro de nuestra nación. Aquí está una aportación mínima a la reflexión sobre nuestro *México entre siglos*.

Enrique Cuna, Miguel González y Javier Santiago
Coordinadores de la obra.

PRIMERA PARTE:

LAS CLAVES DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD

Entre siglos: alternancia en el poder y decadencia económica

Alberto Arroyo Picard

Introducción

Con el cambio de siglo y de milenio, en México ocurrió la alternancia en el poder, tras la cual, muchos mexicanos visualizaron grandes expectativas de transformaciones. Durante el proceso electoral, algunos sectores de izquierda llamaron a emitir un *voto* útil: lo importante era sacar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la Presidencia y acabar con 71 años de dominio de un solo partido (PNR-PRM-PRI).

El hecho es que el Partido Acción Nacional (PAN) ganó de manera legítima las elecciones. Ello sin duda fue un cambio político muy significativo. La cultura política dominante consideraba al PRI invencible debido a sus características de partido de Estado. Que en el primer proceso electoral presidencial en que el Estado había quedado fuera de las instituciones electorales y finalmente existía un Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) ciudadano y sin tutela gubernamental, el PRI haya perdido, y aceptado su derrota, fue un hecho importante que impactó la conciencia ciudadana.

Este triunfo fue fruto de una larga historia. La crisis que significó el movimiento de 1968 y la masacre con la que fue aplastado obligó a una serie de reformas electorales. El espectro político comenzó a abrirse, pero el sistema electoral seguía bajo dominio del Estado y su partido. Veinte años después (1988), con un IFE ciudadanizado a medias, ya que la Secretaría de Gobernación mantenía su presidencia y podía ejercer un voto de calidad, se dio la primera derrota en la historia del PRI: perdió la presidencia, pero la mantuvo por medio de un enorme fraude. Esta terrible derrota del movimiento democrático generó una enorme frustración: el PRI parecía ser invencible, pues cuando no ganaba, arrebataba. Doce años después, el

candidato del PAN, Vicente Fox generó una nueva esperanza. Por primera vez, la elección presidencial fue conducida por un IFE sin control gubernamental, ciudadanizado en su totalidad. Se alcanzó por fin aquello por lo que se luchó por décadas, el PRI perdió y se vio obligado a aceptar la derrota.

No se debe escatimar la importancia política de este hecho, pero a diez años de distancia es necesario un análisis profundo de sus resultados y de la profunda decepción que produjo en una parte importante de la sociedad. A ello está dedicado el siguiente capítulo (¿este libro?), en donde la dimensión política será profusamente analizada. El presente apartado analizará los resultados económicos.

A pesar de la enorme expectativa de cambios que creó la posibilidad de una alternancia en el poder, eran pocos los que esperaban modificaciones de fondo en la estrategia económica impuesta en México desde principios de los años ochenta. El PAN y el presidente Fox compartían con los anteriores regímenes priístas la orientación económica liberal transformada en neoliberalismo. En plena crisis económica de 1995, el propio Vicente Fox, entonces gobernador de Guanajuato, coincidía con el presidente Ernesto Zedillo en que la crisis no debía llevar a un cambio de fondo en la estrategia económica. Así lo expresó en una reunión privada (Fox, 1995)[1] ante representantes de una amplia coalición de movimientos sociales y ciudadanos que impulsaron un referéndum sobre una propuesta económica alternativa (Arroyo *et al.*, 1995).[2] Fox señaló de forma textual que el pro-

---

[1] En Guanajuato la mayoría de los medios de comunicación hicieron vacío total a una propuesta ciudadana para enfrentar la crisis de 1995, por lo que se buscó una entrevista con el gobernador Fox para gestinar que se abrieran los espacios de discusión. La petición fue: "si no está de acuerdo con nuestra propuesta hable en contra, pero no impida su discusión pública". Su respuesta fue un "no", sobre que no había que generar falsas expectativas, que no había alternativas al neoliberalismo que era un signo de los tiempos. Ante nuestra insistencia, nos dijo la frase citada: "El problema no es el neoliberalismo, sino el pri-liberalismo". Dicha entrevista privada, en la cual participé, se realizó el 7 de agosto de 1995.

[2] Un grupo de economistas invitados por la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, A. C. (RMALC) elaboramos una propuesta económica para enfrentar esta crisis y abandonar la orientación neoliberal: Arroyo, Manzo, Nadal, Peñaloza, y Salas, 1995: 43-76; se publicó también en ¿Devaluación de la política social?, México, Universidad de Guadalajara / UIA / ITESO / UAM / IDEA A. C., 1996; y un resumen formó parte de *Alternativas de izquierda al neoliberalismo*, Madrid, Ediciones Fundación de Estudios Marxistas, 1996. Dicha propuesta fue retomada por una amplia coalición de movimientos sociales y ciudadanos que la sometió a un referéndum popular (sin valor legal vinculante).

blema no era el neoliberalismo sino el pri-liberalismo. Por supuesto, ya en campaña electoral en el año 2000 Fox, como todos los candidatos en México, decía lo que el público quería escuchar. Incluso firmó un acuerdo con grupos de la sociedad civil comprometiéndose, entre otros puntos, a renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (en la realidad, lo profundizó firmando con los Estados Unidos la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, ASPAN, de la que forma parte la Iniciativa Mérida, concretada en el sexenio del presidente Calderón). Fox firmó el 28 de abril de 2003 el Acuerdo Nacional para el Campo, por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentaria, en el que se comprometía, junto con el Poder Legislativo, a replantear el modelo agrario y renegociar el TLCAN. Todo quedó en promesas incumplidas.

Más allá de los discursos de campaña, la alternancia en el poder y los dos presidentes de origen panista no significaron el abandono del llamado neoliberalismo. Por ello la pregunta metodológica de esta investigación empieza por precisar contra qué evaluamos el desempeño económico de estos diez años de conducción panista de la economía.

Ya hemos evaluado en varios escritos el periodo neoliberal y con más detalle la época de los tratados de libre comercio (TLC);[3] ahora buscamos hacer un balance de la dinámica de la economía en el siglo XXI, que coincide con el periodo de gobiernos panistas.

La mejor forma de evaluar una estrategia económica es por sus resultados sociales, puesto que la economía debe estar al servicio del bienestar de la población. En esta ocasión, nos centraremos en las variables macroeconómicas básicas debido a que ello permite mostrar que el neoliberalismo, también su versión panista en el nuevo mileno, ha fracasado en el sentido de que no ha logrado los objetivos que se propuso. La evaluación de sus resultados sociales sólo permitiría mostrar que no ha beneficiado a la mayoría de la población, pero no que ha fracasado. La única variable social que analizaremos es el empleo, ya que fue la gran promesa de Felipe Calderón y además es una variable social que se encuentra de manera directa vinculada con la estrategia económica. La generación de empleo, más que fruto de políticas sociales específicas, es consecuencia de la dinámica económica.

---

[3] Los más recientes son Arroyo, 2009: 15-45; Arroyo, 2011: 67-81; y Villamar y Arroyo, 2011: 82-94.

Es importante dejar claro que los resultados de la década panista son producto de dicha estrategia neoliberal y no sólo de la gestión de uno u otro gobernante. Por tanto es necesario referirnos a las causas sistémicas de los resultados económicos. Por no ser tal la prioridad de este escrito, sólo resumiremos de forma somera los elementos sistémicos y referiremos a otras publicaciones en las que analizamos el tema con mayor detenimiento.

Complementaremos la evaluación comparando con el periodo inmediato anterior para ver la eficiencia y resultados de los gobernantes panistas.

Se puede decir que los resultados no dependen sólo del gobierno en turno, sino también de otros actores y del contexto internacional. Por ello agregaremos un tercer elemento evaluatorio que es la comparación con el resto de América Latina. El contexto internacional afecta a todo el subcontinente. Comprobemos si durante la década panista, México tuvo un mejor desempeño que el resto de América Latina.

Cabe aclarar que, debido al espacio disponible, tendremos que concentrarnos en los indicadores macroeconómicos básicos.

Continuidad en la estrategia o modelo económico mexicano

El objetivo de la nueva estrategia económica en México desde principios de los años ochenta ha sido el mismo del desarrollo estabilizador: crecer de manera acelerada y de forma constante, con baja inflación y con estabilidad de la moneda. Lo que cambió es el camino para lograr dichos objetivos. Con el neoliberalismo, y ello no se modificó en el panismo, básicamente el crecimiento económico se impulsa vía el sector externo: aumentar exportaciones y atraer inversión extranjera.

Por supuesto, también se busca aumentar la competitividad internacional de nuestro país como un elemento, tanto para lograr el objetivo final, crecer, como para atraer inversión y ampliar mercados. Claro que siempre se sostiene que este crecimiento es para aumentar la generación de empleos y el bienestar de los mexicanos.

Estos objetivos fueron ratificados por Fox. En síntesis, sus principales planteamientos económicos fueron los siguientes (Terra, 2007):

- Iniciar un nuevo milagro económico de crecimiento y empleo.
- Crecimiento de la economía al 7%.
- Trabajar para los emprendedores y pequeños empresarios.

- Contar con una política industrial para la innovación y la competitividad.
- Diversificar las oportunidades en el campo.
- Establecer una nueva plataforma de desarrollo.
- Dar a la ciencia y tecnología la importancia que merecen.
- Aprovechar a plenitud la globalización.
- Crecer con calidad.
- Hacer del turismo un motor del desarrollo.[4]

Son muy similares las promesas de campaña de Felipe Calderón, que en la plataforma registrada ante el IFE planteó cinco ejes:

- Economía competitiva y generadora de empleos.
- Igualdad de oportunidades.
- Desarrollo sustentable.
- Democracia efectiva.
- Respeto al Estado de derecho y seguridad pública.

El primer eje lo concreta en la misma plataforma electoral en la que plantea que la economía competitiva y generadora de empleo supone que haya un crecimiento y que por ello el primer objetivo es lograr un alto crecimiento (IFE, s/f).

La estrategia para lograr dicho objetivo es aumentar las exportaciones y atraer la inversión extranjera; con ello se supone que se generarán empleos. El instrumento fundamental para lograrlo son los tratados de libre comercio y de inversión. México tiene en vigencia tratados de liberalización económica con 57 países: TLC integrales con 45 países; con nueve, sólo tratados en materia de inversiones; y con otros cuatro, acuerdos de menor amplitud (Secretaría de Economía, s/f b; OEA, s/f; UNTAD, s/f).[5]

---

[4] Síntesis de las promesas de campaña en materia económica elaborada por el portal Terra. Se verificó este resumen contrastándolo con la plataforma electoral registrada ante el IFE.

[5] Ninguna de las fuentes están totalmente actualizadas. La lista más completa de países con los que México tiene TLC es la de la Secretaría de Economía mexicana. Para la cuenta de los Acuerdos para la Protección y Promoción Recíproca de las Inversiones (APPRI), se revisó además la base de datos del Sistema de Información sobre Comercio Internacional de la OEA y también información de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Se incluyó el TLC con

Paradójicamente, México logra los medios que en su estrategia llevarían al crecimiento de la economía, pero no alcanza un crecimiento significativo.

Resultados en la década panista

El comercio exterior

Como en todo el llamado periodo neoliberal, las exportaciones han crecido espectacularmente, pero lo han hecho más lento en la década panista y en particular durante el gobierno de Calderón.

Como puede verse en el cuadro 1, el dinamismo exportador durante el neoliberalismo es espectacular, pero el ritmo se desacelera. Las exportaciones durante los últimos 10 años de gobiernos encabezados por el PRI aumentan 408 por ciento, mientras que en la década panista sólo lo hacen en 180 por ciento. Esta tendencia se constata si comparamos los dos gobiernos panistas: con Fox, las exportaciones crecen 150 por ciento, y en los primeros cinco años del gobierno de Felipe Calderón, sólo 119 por ciento. El ritmo de crecimiento de las importaciones también se desacelera debido a que una parte muy importante está asociada a la exportación.

Cuadro 1. Dinamismo del comercio exterior, 1982-2010
Incluye maquila

Periodo	*Exportaciones Incremento respecto último periodo anterior (%)*	*Importaciones Incremento respecto último año periodo anterior (%)*	*Balanza comercial Promedio anual (millones de dólares)*	*Incremento respecto último año periodo anterior (%)*
Neoliberalismo, 1982-2010	11 240.28	1 772.38	-3 287	(1)
Últimos 10 años PRI	408.05	419.44	-6 270	945.24
10 años PAN	179.61	172.81	-8 062	37.43
Fox, 2000-2006	150.45	146.77	-7 593	73.56
Calderón, 2006-2010	119.38	117.74	-8 764	50.89

Cálculos propios basados en Salinas, 1991: 140; Zedillo, 1996: 95; Zedillo, 1999: 113; INEGI-BIE, s/f: Sector Externo/Resumen del comercio exterior/.

Perú recientemente ratificado, que aún no está en dicha base de datos, y se tuvo cuidado de no repetir países con los que se tiene un APPRI y/o un TLC.

La estrategia consiste en exportar como un motor de crecimiento general de la economía, pero como veremos más adelante el dinamismo de crecimiento es extremadamente lento. Por lo pronto, dejemos asentado que con el panismo se desacelera el dinamismo exportador, y el comercio exterior sigue siendo deficitario, es decir, no significa ingreso de divisas.

En la estrategia, el comercio exterior debería ser una palanca para el crecimiento, pero en la realidad, como se advierte en el cuadro 2, el crecimiento está asociado con déficit comerial. Logramos superávit comercial sólo en periodos de lento crecimiento o estancamiento.[6] Hay que resaltar que en las dos décadas anteriores al neoliberalismo, el déficit promedio anual fue relativamente pequeño, y la tasa media de crecimiento, bastante alta, casi 7 por ciento; en cambio, en la década panista, el déficit es bastante alto, y la tasa media de crecimiento, bastante baja.[7]

Cuadro 2. Balanza comercial y crecimiento

Año	*Estado de la balanza*	*Balanza comercial promedio con maquila*	*Tasa media de incremento del PIB*	*Déficit/cada punto del PIB*
1970-1981	Déficit	-1 991.3	6.87	**(289.8)**
1982-1988	Superávit	8 398.6	0.19	
1989-1994	Déficit	-9 272.4	3.90	**(2 377.5)**
1995-1997	Superávit	4 747.7	1.73	
1998-2010	Déficit	-7 876.9	2.49	**(3 163.4)**

Salinas, 1991: 20; Salinas, 1994: 140; Zedillo, 1996: 95; Zedillo, 1999: 113; INEGI-BIE, s/f: Sector Externo/resumen del comercio exterior/metodología actual.

Inversión extranjera

En la estrategia planteada, el otro motor para el crecimiento es la atracción de la inversión extranjera. Para ello se firman múltiples tratados de libre comercio y/o de protección recíproca de inversiones en los que se conceden derechos extraordinarios a los inversionistas extranjeros que ya hemos analizado en otras publicaciones (Arroyo, 1993, cap. XI).

[6] Son cálculos propios a partir de la información oficial referida en el cuadro 2.

[7] Esta paradoja pide una explicación puntual. Volveremos a ello más adelante. Ahora sólo queremos registrar los datos.

Al igual que las exportaciones, es innegable que se ha logrado atraer una gran cantidad de inversión extranjera, pero ello tampoco fructificó en un crecimiento general significativo de la economía del país.

Cuadro 3. Inversión extranjera total

Periodo	*Promedios anuales*					
	Inv. total	*Directa*			*Cartera*	
	Promedio neto (mdd)	*Promedio bruto (mdd)*	*Promedio neto (mdd)*	*México en exterior (mdd)*	*Promedio (mdd)*	*Porcentaje sobre neta*
Previo al PAN, 1991-2000	No inf.	9 291.12	No inf.	No inf.	8 839.0	No inf.
Panismo	35 586.7	23 022.8	17 418.9	-5 603.9	6 960.0	19.56
Fox	28 735.0	23 560.9	19 692.1	-3 868.8	1 305.3	4.54
Calderón	44 241.5	22 343.2	14 547.5	-7 795.7	14 102.6	31.88

INEGI-BIE, s/f: Sector externo/Balanza de pagos de México (Nueva presentación)/Cuenta Financiera/Inversión en cartera; y Sector externo/Balanza de pagos de México (Nueva presentación)/Cuenta financiera/Inversión en cartera.

Podemos afirmar que la inversión extranjera directa (IED) aumentó durante la década panista.[8] El promedio anual de los noventa es de 9 291 millones de dólares (mdd) y el de los años 2000 es de 23 022.8 mdd por año.

Hay un cambio en el destino prioritario de la IED. En el último sexenio del PRI, 57 por ciento llega al sector manufacturero y con los gobiernos del PAN baja 42 por ciento y en contrapartida aumenta en el sector de servicios de 40 a 50 por ciento, especialmente en servicios financieros (Secretaría de Economía, s/f a).

El promedio anual de IED bruta en los sexenios de Fox y de Calderón es muy similar. Sin embargo, durante el periodo de Calderón salió más IED de mexicanos que invirtieron en el extranjero, por lo que la IED neta es significativamente menor en el sexenio de Calderón.

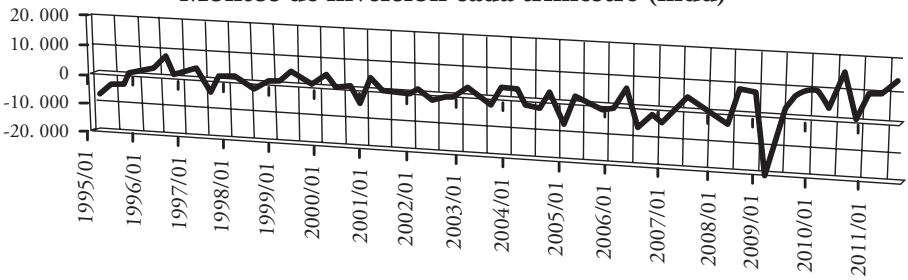
La inversión extranjera total aumentó de manera espectacular durante el gobierno de Calderón, pero casi una tercera parte es inversión de cartera (especulativa), lo que representa un riesgo ya que puede fugarse con gran

[8] No es posible sumar y acumular la llegada de IED durante todo el periodo neoliberal debido a cambios de metodología en 1991 y en 2000. Por ello, desgraciadamente tampoco es posible una comparación estricta entre los últimos gobiernos del PRI y los del PAN. Sin embargo, estos cambios metodológicos no explicarían un cambio tan grande. También hay que aclarar que la inversión directa de mexicanos en el exterior no se registraba antes del año 2000.

velocidad. Parece no haberse aprendido la lección de la crisis de 1994-1995, provocada por la fuga masiva de este tipo de capitales (Arroyo, 1995: 3-15).

En el sexenio de Fox, aparentemente hubo poca inversión especulativa (sólo 4.54 por ciento de la inversión total neta), pero en realidad se debe a una gran volatilidad, ya que en 12 trimestres salió más de la que entró. En el sexenio de Calderón, en apariencia existió un poco más de estabilidad, pues sólo en cuatro trimestres hubo fuga neta de inversión especulativa, pero las salidas fueron enormes: en el primer semestre de 2008 salieron 21 689 mdd, que no regresaron en los siguientes trimestres. De enero de 2010 a septiembre de 2011, entró una enorme cantidad de inversión especulativa (61 826.71 mdd); pero no es necesariamente una buena noticia ya que se trata de capitales *golondrinos*. En el último sexenio priista, después de la crisis de 1995, se moderan las políticas de atracción de inversión en cartera; aparentemente, se había aprendido la lección. Es muy arriesgado apostar a atraer este tipo de capitales, en especial los que se invierten en bonos, ya que, además de la inestabilidad que implica su posible fuga, se les atrae vía altas tasas de rendimiento, lo cual encarece el crédito y afecta fuertemente al sector productivo de la economía. Véase en la gráfica 1 la enorme volatilidad de la inversión extranjera en Cartera (Banco de México, s/f).

Gráfica 1. Dinámica de la inversión en cartera
Montos de inversión cada trimestre (mdd)



En septiembre de 2011, el volumen acumulado de inversión extranjera en cartera es enorme: 167 069 mdd, más que las reservas internacionales del Banco de México. Esto nos parece riesgoso y nos hace muy vulnerables en una etapa de gran volatilidad financiera global. De hecho, en los últimos meses se ha dado una devaluación del peso mexicano respecto al dólar que se intenta detener vendiendo dólares de las reservas internacionales que empiezan a bajar. Sólo del 2 al 16 de diciembre de 2011, las reservas han

bajado 619 mdd para ubicarse en 140 848 mdd (Banco de México, 20 de diciembre de 2011). El gobierno calderonista no se cansa de repetir que estamos blindados ante la volatilidad financiera global, pero los hechos no fundamentan tal optimismo.

A lo anterior hay que agregar que durante el periodo panista hay un notorio incremento en la salida de capitales mexicanos para depositarlos en cuentas bancarias en el exterior. Actualmente hay depósitos de mexicanos en el exterior por 80 601 mdd. Durante el sexenio de Calderón salen por esta vía 30 000 mdd, lo que significa un aumento de 62 por ciento (Cardoso, 2012: 1).

En síntesis, en el periodo panista, México sigue atrayendo una gran cantidad de inversión extranjera. Sin embargo, la IED neta baja notoriamente durante el gobierno de Calderón por la salida de capitales que los mexicanos invierten en el exterior y aumenta la inversión especulativa y la salida de dinero para ser depositado en cuentas en el extranjero.

Crecimiento de la economía

En la estrategia gubernamental durante el neoliberalismo, incluido el periodo panista, la exportación y la atracción de inversión extranjera son medios para lograr el crecimiento de la economía. Sin embargo, no se ha reflejado en un crecimiento significativo y estable.

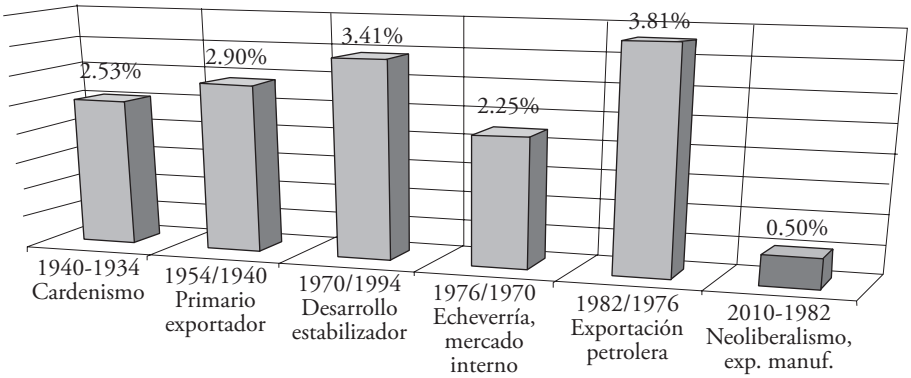
De hecho, como podemos apreciar en la gráfica 2, el periodo neoliberal ha significado la más baja tasa media de crecimiento del PIB por habitante en comparación con cualquiera de las distintas estrategias económicas de nuestro país desde que se superó la crisis de 1929 a la fecha (Solís, 1970: 92; INEGI, s/f e; INEGI-BIE, s/f).[9]

Durante el neoliberalismo, la economía crece a un ritmo casi siete veces menor que el alcanzado en el periodo de sustitución de importaciones o desarrollo estabilizador (1954-1970) y casi ocho veces menos que el periodo centrado en la exportación de petróleo (1976-1982). Paradójicamente, el neoliberalismo se presentó ante la sociedad mexicana como la solución al

[9] Cálculos propios combinando las siguientes fuentes: de 1921 a 1970, tomado de Solís, 1970; de 1970 a 1982, cálculo propio con base en INEGI, Cuentas Nacionales y los Censos Generales de Población y Vivienda; de 1981 a 2010, cálculo propio con base en INEGI, Cuentas Nacionales tomadas del Banco de Datos INEGI y de los Censos Generales de Población y Vivienda. Para poder comparar, se convirtieron las series a pesos constantes del mismo año.

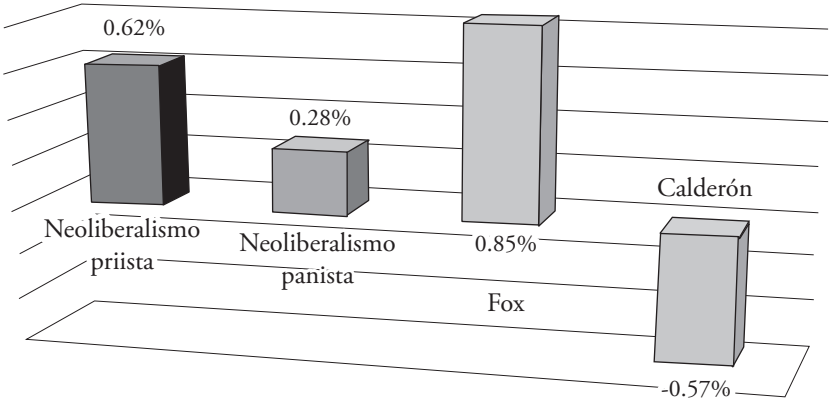
fracaso (según ellos) de dichos modelos económicos. No es el momento de hacer el análisis profundo de los factores que llevaron a dicho agotamiento, pero los tecnócratas neoliberales dan como explicación principal la fuerte intervención del Estado en la economía. Por otra parte, el periodo centrado en la exportación petrolera termina en la trágica crisis de 1982.

Gráfica 2. Tasas medias de crecimiento del PIB por habitante
Periodos seleccionados por estrategias económicas



Como muestra la gráfica 3, en la década panista la tasa media de crecimiento del PIB por habitante es menos de la mitad que la alcanzada en la última década en que nos gobernó el PRI. Peor aún, durante el calderonismo la economía decrece.[10]

Gráfica 3. Tasas medias de crecimiento del PIB por habitante
Subperiodos del neoliberalismo



[10] Cálculo propio basado en INEGI, Cuentas Nacionales, tomado de INEGI-BIE, s/f; y Censos Generales de Población y Vivienda 1980, 1990, 2000 y 2010.

De hecho, las transformaciones estructurales de la economía mexicana se lograron a lo largo del periodo neoliberal. Los motores de la economía pasaron del mercado interno durante el llamado desarrollo estabilizador o industrialización por sustitución de importaciones, hasta convertir a las exportaciones en el principal motor de crecimiento como puede verse en el cuadro 4.[11]

Cuadro 4. Contribución al crecimiento del PIB por componentes de la oferta y demanda global

Año	*Crecimiento real del PIB*	*Puntos contribución exportaciones*	*Porcentaje contribución exportaciones*
1989	4.20	0.80	19.05
1990	5.10	0.70	13.73
1991	4.20	0.70	16.67
1992	3.60	0.70	19.44
1993	2.00	1.20	60.00
1994	4.40	2.70	61.36
1995	-6.20	5.20	No calculable PIB negativo
1996	5.20	4.40	84.62
1997	6.80	2.90	42.65
1998	5.00	3.40	68.00
1999	3.80	3.70	97.37
2000	6.60	5.30	80.30
2001	0	-1.30	No calculable PIB 0
2002	0.80	0.50	62.50
2003	1.40	0.90	64.29
2004	4.20	4.00	95.24
2005	3.00	2.50	83.33
2006	5.40	5.00	92.59

Fox, 2006: 209.

[11] Desgraciadamente no se pudo continuar la serie. La fuente original es INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

La contribución de las exportaciones al crecimiento del PIB es bastante variable, pero es clara la tendencia a aumentar su significado a pesar de que en algunos años disminuye. Hay años extremos como 1999 en que el aporte de las exportaciones al crecimiento del PIB es del 97 por ciento, 2004 con 95 por ciento, y 2006 con 93 por ciento.

Es difícil medir el peso que tiene la inversión extranjera en el crecimiento, ya que evidentemente la inversión nacional sigue siendo mayor. Pero lo que sí es significativo es que las exportaciones, tanto en la última década del PRI como en la del PAN, son en 83 por ciento manufactureras (INEGI-BIE, s/f:) y más de la mitad de la inversión extranjera está en este sector (Secretaría de Economía, s/f a).

Es realmente paradójico que en México, a pesar de un crecimiento exponencial de las exportaciones y de la inversión extranjera, la economía prácticamente no crezca. En teoría, un crecimiento del mercado estimularía la oferta, que además se vería potenciada por la llegada de la inversión extranjera. ¿Por qué la estrategia no funcionó? La explicación detallada y el sustento empírico de esta paradoja lo he planteado en otros escritos (Arroyo, 2009). Resumiré brevemente en el apartado siguiente los datos y elementos fundamentales.

Explicación del fracaso de la estrategia neoliberal de crecimiento

En los hechos, las exportaciones y la IED no lograron ser motor para un crecimiento generalizado de la economía.

En primer lugar, debido a la desconexión del sector con cadenas productivas nacionales, compran la mayoría de sus insumos en el extranjero. Ochenta y tres por ciento de las exportaciones son manufacturas. Casi la mitad de las exportaciones son de las maquiladoras y sólo utilizan 3.7 por ciento de insumos nacionales (INEGI-BIE, s/f).[12] El resto de la industria manufacturera representa otro 40 por ciento de las exportaciones y tampoco tiene mucha integración a cadenas productivas nacionales: aproximadamente 30 por ciento incluyendo la mano de obra; la compra de insumos

[12] Es el cálculo para diciembre de 2006, ya que se dejó de publicar esta información cuando se decidió asimilar la información de la maquila al resto de la industria manufacturera.

nacionales se calcula en alrededor de 15 por ciento si excluimos la mano de obra (Vázquez, 1995: 599).[13]

En segundo lugar, porque, si bien dicho el sector es muy poderoso, también es muy pequeño, ya que está concentrado en pocas (en unas cuantas) grandes empresas. El grueso de la planta productiva sigue orientado al mercado interno y éste no crece por dos razones: *a)* la producción de bienes finales de uso generalizado no tiene mercado por la pobreza de una gran parte de la población; y *b)* los que producen bienes intermedios tampoco tienen mucho mercado debido a que el sector más dinámico que es el exportador a través de las manufacturas de exportación, se surte con importaciones.

Por otra parte, la inversión extranjera no tiene tan fuerte impacto en el crecimiento debido a que una parte importante es compra de empresas ya existentes y, por tanto, no se generan nuevos activos productivos.[14] Además, como hemos visto, la mitad de la IED llegó al sector manufacturero, que es el gran exportador, y éste no ha contribuido como se esperaba al crecimiento de la economía.

Esta desconexión del sector más dinámico de la economía mexicana con las cadenas productivas nacionales tiene que ver con la lógica detrás de las negociaciones de los TLC. Pero este tema rebasa los objetivos de este escrito y lo hemos tratado en otras investigaciones (Arroyo, 1993, 2002, 2009 y 2011 a).

México se rezaga en el contexto latinoamericano

Se puede aducir que durante el panismo ocurre la peor crisis internacional después de la gran depresión de 1929. Sin embargo ese contexto internacional lo sufrió toda América Latina. Comparemos someramente cómo le fue al resto de Latinoamérica.

---

[13] El estudio de las exportaciones netas de la industria manufacturera (es decir, descontando las importaciones que incorpora), lo hace Vásquez Tercero en la revista citada hasta 1994, lo continuó hasta 1996 con su metodología, y yo continúo la serie (puede verse Arroyo, 2002, cap. IV).

[14] La información oficial no permite aislar cuánto de la IED es compra de empresas existentes y cuánto es ampliación o creación de nuevas empresas. Afirmamos lo anterior por un seguimiento periodístico durante varios años de las empresas públicas o privadas mexicanas que fueron compradas o absorbidas por extranjeras y comparar los montos de su compra contra el total de inversión extranjera directa del año correspondiente.

Los efectos en México de la crisis mundial de 2008 y su reedición en 2009 y 2010 no son automáticos; nos hicimos vulnerables a ello al hacer depender del sector externo la dinámica de nuestra economía. Durante las décadas de los ochenta y noventa, prácticamente toda América Latina estaba gobernada por neoliberales, pero México fue de los más obedientes a las recetas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y el que siguió más fielmente el llamado consenso de Washington.

¿Le fue mejor a México por ser de los más fieles seguidores de la propuesta neoliberal? Evidentemente, no. En los años noventa, América Latina seguía siendo en general gobernada por neoliberales. Durante esa década, México más que duplicar su PIB (119 por ciento), y en comparación con el resto de América Latina y el Caribe tuvo un desempeño medio. Ordenando los países que más crecieron en 2000 comparado con 1990, México está en el lugar 16 de 33 países.

Con el nuevo siglo, se inicia una serie de transformaciones políticas en gran parte del cono sur. Los pueblos llevan al poder a gobernantes que buscarán, con mayor o menor radicalidad, un camino propio e irse distanciando de las recetas del imperio y el sistema financiero internacional resumidas en el llamado consenso de Washington. Venezuela con Chávez en 1999, Brasil con Lula y Argentina con Kirchner en 2003, Tabaré en Uruguay en 2005, Evo en Bolivia en 2006, Ortega en Nicaragua y Correa en Ecuador en 2007, Paraguay con Lugo en 2008. En otros países de América Latina y el Caribe hay una continuidad política, pero casi todos tienen mejor desempeño que México. Nuestro país vive la alternancia en el poder al principio de la década, aunque se da la continuidad en el modelo económico. Es precisamente lo que hace una diferencia, y México se queda rezagado frente al resto de América Latina y el Caribe. Entre 2000 y 2010, en México, el PIB por habitante sólo crece 6.7 por ciento en 10 años, lo cual lo sitúa en el lugar 30 de 33 países de América Latina. Prácticamente es al que le fue peor de toda América Latina y el Caribe (CEPAL s/f).[15]

---

[15] La comparación está hecha en dólares constantes de 2000 por habitante, lo que implica cierta distorsión ya que no refleja el precio real de cada moneda y sus cambios. No pretendemos explicar el porqué del mejor desempeño de unas economías comparadas con otras. Cada país tiene particularidades y explicaciones de su éxito o rezago, pero consideramos que la comparación de estas dos décadas es suficientemente significativa. Es cierto que los cambios políticos no lo explican todo; primero, porque incluso los países que siguen reivindicando el camino neoliberal tienen un mejor desempeño que México; segundo, porque los cambios económicos en países que tienen un fuerte viraje a la iz-

Lo anterior se reafirma debido a que en 2009, cuando se refleja lo más severo de la crisis que estalla en los Estados Unidos a finales de 2008, México fue de los peor librados. En crecimiento ocupó el número 32 de 34 países de América Latina y el Caribe (CEPAL, s/f).

Creación de empleos

El empleo y su remuneración es el efecto social más importante de cualquier estrategia económica. Todos los presidentes neoliberales prometieron en campaña creación de empleos, pero los panistas hicieron del empleo su principal promesa de campaña. El presidente Calderón dijo que sería el presidente del empleo. La realidad ha sido otra.

¿Realmente (en realidad) durante los gobiernos panistas y especialmente (con especial énfasis) durante el gobierno de Calderón (presidente del empleo) se ha disminuido el problema del desempleo? Todos sabemos que no, pero veamos algunos números.

Hay que (Se debe) tener en cuenta que, oficialmente (de manera oficial), se considera *desocupado* aquél que cumple con las tres condiciones siguientes: tiene 14 años o más, no trabaja ni una hora a la semana con o sin sueldo y está buscando trabajo activamente; es decir, una situación extrema. En el año 2000, en México había 915 418 desocupados; en septiembre de 2011, 2'761 703 desocupados, por lo que el desempleo aumentó 271 por ciento, en 1'846 285 (INEGI, s/f d).[16] La población en edad de trabajar sólo aumentó 44 por ciento (INEGI, s/f e) por lo que es claro que no sólo no se logró generar los empleos requeridos por el crecimiento poblacional, sino que se perdieron empleos.

Hay que aclarar que en México hay serios problemas de medición estadística del empleo y el desempleo.

---

quierda son muy diversos. Sin embargo, el dato duro que aducimos es contundente: en un contexto en que muchos gobiernos de América Latina buscan nuevos caminos, en México se decide por la continuidad y se queda rezagado.

[16] El INEGI compatibiliza la información de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Está en proceso de revisar la información en números absolutos a partir del Censo General de Población y Vivienda. En este momento sólo lo ha hecho con la información de 2000 y 2010, por lo que sólo se puede comparar la información entre el inicio y el fin del periodo panista y no los años intermedios.

Algunas fuentes son registros administrativos y sólo consideran a lo que se ha llamado *empleo formal*, es decir, registrados en el IMSS o ISSSTE, pero en esta condición sólo está la tercera parte de los trabajadores del país.

La única fuente que cubre todo el universo del trabajo son las encuestas del INEGI, hasta hace poco la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), ahora sustituida por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

No vamos a discutir técnicamente la definición de *desocupado*. El problema es que países como México no reflejan el problema de fondo del empleo. Cuando no hay seguro de desempleo, los trabajadores no pueden sobrevivir, por lo que en poco tiempo se ocupan en algo, así sea sumamente precario. El verdadero problema en México es el empleo precario que las estadísticas oficiales sólo logran medir de manera parcial. Hay además problemas para tener series largas debido a cambios en la metodología oficial. Un tercer problema es que hay una enorme cantidad de desempleo invisibilizado debido a la definición de *desocupado* a la que nos hemos referido.

Empecemos por mostrar la invisibilidad estadística de muchos desempleados reales. La ENOE, aunque tiene una serie de problemas metodológicos que ahora no vamos a referir, ofrece la ventaja de presentar una mayor desagregación de categorías poblacionales y nos permite asomarnos a una enorme cantidad de desempleados reales, invisibilizados estadísticamente.

Por *población económicamente activa* (PEA) se entiende, en palabras llanas, aquella que tiene edad de trabajar y trabaja o está buscando activamente trabajo (INEGI, s/f c).[17] Si no está buscando activamente trabajo ya no se le considera desocupado y pasa a la población económicamente "inactiva". Los porcentajes de desempleo se miden contra la PEA.

A primera vista, eso parece correcto: el que no busca trabajo es un flojo, no un desocupado. Pero en países como México no es así. La ENOE pregunta a los que no tienen trabajo, ni lo están buscando activamente, si están disponibles para trabajar. A los que contestan que sí, les pregunta por qué no están buscando trabajo, y resulta que registra una gran cantidad que tabula bajo el rubro: ya dejaron de hacerlo porque no hay esperanzas de encontrarlo. Consideramos que estos integrantes de la población económicamente inactiva son verdaderos desempleados.

Hay otros desocupados aún más invisibilizados, son aquellos que contestan que no están disponibles para trabajar. A primera vista parece que

[17] Todas las definiciones asociadas a la medición del empleo están tomadas del glosario de la ENOE en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/glosario/Default.aspx?ClvGlo=EHENOE&s=est&c=10842>.

no hay por qué considerarlos desempleados. Pero la encuesta les pregunta por qué, y una gran cantidad contesta que no tienen condiciones sociales para poder hacerlo. En esta condición se encuentran sobre todo mujeres: no hay con quién dejar a los hijos o a los enfermos o ancianos de la familia. Veamos en el cuadro 5 los números de este empleo invisibilizado del tercer trimestre de 2011.

Cuadro 5. Datos relevantes de desempleo reconocido y desempleo invisibilizado

Categorías	*Total*	*Mujeres*	*Hombres*
Desocupados	2 761 703	1 092 631	1 669 072
Inactivos disponibles (dejaron de buscar trabajo porque no creen encontrarlo)	6 065 849	4 222 266	1 843 583
Inactivos no disponibles que quieren trabajar y se los impide el contexto social	2 491 807	2 226 708	265 099
Total desempleo invisibilizado	8 557 656	6 448 974	2 108 682
Total desempleo real	11 319 359	7 541 605	3 777 754

INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1>.

Los que consideramos desocupados invisibilizados, es decir que están disponibles para trabajar, pero no buscan trabajo porque no creen poder encontrarlo o no están disponibles porque el contexto social no se los permite, son 8.5 millones, más de tres veces los desocupados que visibilizan las estadísticas en México.

Además, la mayoría de los desocupados invisibilizados son mujeres (75 por ciento). Los desocupados porque no tienen condiciones sociales para poder trabajar son 89 por ciento mujeres, y quienes dejaron de buscar trabajo porque no creen encontrarlo son 70 por ciento mujeres. He aquí un claro ejemplo de la feminización de la pobreza y la invisibilización de los problemas de las mujeres en la sociedad mexicana.

México presume que hay pocos desempleados, menos de 5 por ciento de la PEA en septiembre de 2011, cuando en Estados Unidos son más de 9 por ciento y en Europa está en dos dígitos. La diferencia es que allá hay seguro de desempleo y se puede comer sin trabajo; pero además, si consideramos el desempleo invisibilizado, ya no son tan pocos: son 11' 319 359 las personas que no trabajan ni una hora a la semana y no tienen seguro de desempleo (INEGI, s/f b).

A esta enorme cantidad de desempleo que podríamos llamar *extremo* (no logran ni una hora de trabajo a la semana), hay que agregar el empleo precario. Como decíamos, ninguno de los indicadores estadísticos abarca todo el universo del empleo precario, pero veamos algunos acercamientos.[18]

- En México, hasta septiembre de 2011 hay 46'815 997 personas ocupadas, pero de ellas, 64 por ciento (30'165 290 trabajadores) no tienen seguridad social (es decir, no están ni en el IMSS, ni en el ISSSTE, ni en ningún otro sistema de seguridad social). Es verdad que Calderón instauró el Seguro Popular, pero éste no cubre todas las enfermedades y no incluye otros elementos como guarderías (así sean subrogadas), ni derecho a la jubilación.
- Hay 12'205 323 personas ocupadas, es decir, 26 por ciento del total de ocupados, que no tienen las prestaciones de ley: ni aguinaldo, ni vacaciones pagadas.
- Hay 6'085 869 trabajadores que ganan un salario mínimo o menos (en el Distrito Federal, 58.06 pesos o menos diarios). Para darnos una idea de lo que es vivir con el salario mínimo en México es importante que veamos el grado de deterioro en su poder de compra al que ha sido sometido. El punto más alto del poder de este minisalario fue 1976. Respecto a este punto, para fines de 2011 se ha deteriorado en 76.51 por ciento, es decir, puede comprar menos de la cuarta parte de lo que podía comprar en 1976. Los presidentes panistas presumen que durante su mandato estos salarios han mejorado. Es verdad, pero no en una proporción significativa respecto al grado de deterioro anterior. En 10 años de los gobiernos de la alternancia, en el Distrito Federal los salarios mínimos han mejorado 3.51 por ciento, alrededor de 2 pesos diarios, es decir, pueden comprar aproximadamente 150 gramos más de tortillas.[19]

---

[18] Las cantidades de las que hablaremos a continuación son diversos indicadores de precariedad del empleo, no se pueden sumar debido a que algunos trabajadores ocupados pueden estar en dos o más de estas condiciones. La fuente de los datos es la ENOE ya citada.

[19] Los cálculos del poder de compra del salario mínimo son propios, y usamos el índice general de precios al consumidor. Ello subestima la pérdida, ya que dicho índice de precios es un promedio ponderado del incremento de precios de la mayoría de bienes que se consumen en el país, que no necesariamente refleja la subida de precios de los productos que consume un trabajador de bajos ingresos. A un trabajador de bajo salario no le importa que las computadoras o el caviar puedan haber bajado de precio.

Explicación de la dificultad para generar empleos

La explicación de esta incapacidad de generación de empleos y de buenos empleos está en la misma estrategia económica. Se piensa que para generar empleos basta lograr que la economía crezca y para ello hay que aumentar la inversión. En realidad, las cosas no son tan simples.

Como ya hemos dicho, en México los motores del crecimiento son las exportaciones y la inversión extranjera, y la mayoría de las empresas exportadoras importan sus insumos y componentes por lo que no generan empleos indirectos en el país sino en el lugar del que importan. Por ejemplo, se supone que la industria maquiladora genera muchos empleos. En septiembre de 2011 ocupa 1'881 996 trabajadores (después de 46 años de desarrollo), pueden parecer muchos, pero podrían ser más si estuviera más integrada a las cadenas productivas nacionales y con ello crearan empleos indirectos. Recordemos que la industria maquiladora sólo utiliza 3.7 por ciento de insumos nacionales, y el resto de la industria manufacturera tampoco tiene mucha integración a cadenas productivas nacionales,

En cuanto a la inversión extranjera, tampoco se crean muchos empleos nuevos debido a que, como hemos dicho, una parte importante de dicha inversión es compra de empresas ya existentes. Además, una parte importante de la inversión extranjera es especulativa, así que genera muy pocos o nulos empleos.

La precarización del empleo también tiene que ver con la lógica del modelo económico neoliberal. Hemos analizado en otros escritos la política salarial neoliberal, cuya lógica es usar su deterioro como un factor de competitividad de nuestras exportaciones y de atracción de la inversión extranjera directa; pero, sobre todo, como un modelo económico orientado al mercado externo puede funcionar a pesar de la enorme pobreza de la población, ya que los mexicanos dejamos de ser consumidores estratégicos, lo que importa es abaratar costos y vender en el extranjero. También hemos elaborado una propuesta de política salarial al alza, viable a condición de que se inscriba en un modelo económico distinto, orientado al mercado interno (Arroyo, 2011 b).

Conclusiones

Una primera conclusión es que el neoliberalismo en 28 años de existencia en México ha fracasado en cuanto su tarea de conseguir un crecimiento

acelerado, estable y sostenido y que el cambio en su conducción con la alternancia en el poder arrojó peores resultados. Muy lejos de las objetivos presidenciales panistas. Medido, no por el PIB por habitante, sino por el PIB en pesos constantes (sin descontar el crecimiento poblacional), Fox se propuso un crecimiento de 7 por ciento y Calderón de 6 por ciento, pero la realidad quedó muy abajo con un una tasa media anual de solo 1.7 por ciento (INEGI-BIE, s/f).

Este ensayo no incluyó la evaluación de las variables sociales. Estamos convencidos de que la mejor política social es una buena política económica capaz de crear suficientes y bien pagados empleos. Es verdad que la mejor política económica necesita aún una política social que garantice los derechos sociales y económicos a todos, pero una política social que complemente una estrategia económica que genere bienestar para la mayoría y no, como es actualmente, que sólo trate de compensar a los damnificados de la política económica. Tocamos sólo el problema del empleo y salario debido a que son elementos sociales que dependen directamente de la estrategia económica. Sin embargo, en el plano social, hay un hecho contundente: México fue uno de los tres países de América Latina y el Caribe en que aumentó el número de pobres a partir de la crisis global de 2008 (CEPAL, 2010; y Coneval, 2011).

La estrategia neoliberal en México no logra ni el más elemental de los objetivos: un crecimiento económico significativo. La alternancia en el poder con la llegada del PAN no sólo no mejoró la situación, sino que la empeoró. En parte, esto es un efecto acumulativo de los problemas de dicha estrategia, pero lo que sí es responsabilidad de los gobernantes es no haberla cambiado. Gran parte de América Latina aprende la lección y México se empeña en más de lo mismo. Incluso los países que en el año 2000 mantienen el modelo neoliberal tienen un mejor desempeño. En su mayoría, América Latina está en un intenso camino de integración regional o subregional. No ha roto totalmente con la lógica neoliberal, pero no deja todo a las solas fuerzas del mercado; busca encontrar y construir un proyecto propio. Además, desde hace años está altamente diversificado en sus relaciones externas. Está tratando de ganar soberanía económica especialmente construyendo su propia arquitectura financiera regional, lo que le permitirá protegerse de la volatilidad y especulación financiera global. En tanto, México profundiza en el mismo camino que ya mostró su fracaso.

El espacio no permite hacer una comparación detallada de México con el resto de América Latina y el Caribe, pero es claro que México, como ningún

otro país del continente, apuesta todo al mercado externo (hemos ya hablado del peso de las exportaciones y la inversión extranjera como factores de crecimiento). Concentra sus exportaciones casi en un sólo país. Tiene acuerdos comerciales con 57 países pero 83 por ciento de sus exportaciones son a los Estados Unidos. Chile, por ejemplo, está totalmente diversificado entre los Estados Unidos, Europa, Asia y su propia subregión latinoamericana. Ni siquiera Centroamérica es tan dependiente de los Estados Unidos. En el contexto de la crisis global actual, ello es especialmente catastrófico para México. El motor de nuestra economía son precisamente los países desarrollados que están en serios problemas. El proceso de integración subregional especialmente en el cono sur del continente (Unión de Naciones Suramericanas, Unasur; Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, Alba; y Comunidad Andina) permitirá sortear mejor el contexto internacional.

En México, a diferencia de varios países de América Latina, la alternancia en el poder desgraciadamente mantuvo una continuidad en el modelo económico. México no ha aprendido la lección de los ochenta y noventa. Una parte importante del resto del continente asimiló esta experiencia, está buscando otros modelos económicos y le ha ido mucho mejor que a nuestro país. Ello es especialmente importante en el actual contexto económico mundial, en el que las manifestaciones más alarmantes de la crisis están en los países desarrollados, precisamente con los que México ha enlazado su economía.

Aquello que nos dijo el entonces gobernador Fox en 1995: "el problema no es el neoliberalismo, sino el pri-liberalismo", no resultó verdad. Con el PAN, el desempeño económico de México fue peor aún. Consideramos que es el momento de buscar nuevos caminos. Ello es además urgente debido a la crisis económica mundial. O buscamos un "desarrollo" autocentrado y no tan dependiente de los factores externos, o Europa y los Estados Unidos nos arrastrarán con ellos. Esto ya se demostró en 2009, cuando, ante la recesión de los Estados Unidos, México fue el más afectado en toda América Latina. ¿Qué más necesitamos para convencernos de que hay que cambiar de rumbo la economía?

Hay mucho material elaborado en cuanto a propuestas alternativas. Sólo para citar un ejemplo, el seminario nacional del Consejo Nacional de Universitarios acaba de producir una obra de 18 tomos con propuestas de políticas en todos los rubros importantes de la economía y la política social (Calva, 2011). Podemos discutir y mejorar las propuestas, pero no podemos posponer más el cambio necesario y urgente.

Referencias

Arroyo, A. y Calderón, J. (coords.) (1993). *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuesta*. México: RMALC.

——— (1995). "La crisis mexicana y el modelo de desarrollo", en *Tenemos propuesta*. México: RMALC.

——— (2002). "Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en *México: Lecciones para las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas.* México: RMALC.

——— (2009). "México a 14 años del TLCAN: realidad y propaganda", en Juan Manuel Sandoval Palacios, coord. *TLCAN. Balance general e impactos subregionales y sectoriales.* México: Universidad Autónoma Chapingo / RMALC.

——— (2011 a). "Inversión europea. Beneficios para México", en *La reconquista europea: Balance de 10 años del Acuerdo Global México-UE.* Guayaquil: Universidad de Guayaquil / Ecuador Decide / Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

——— (2011 b). "Política para una mejora salarial sostenible en el marco de una nueva estrategia económica", en *Análisis estratégico para el desarrollo*. México: Juan Pablos Editor / Consejo Nacional de Universitarios.

Arroyo, A., Manzo, E., Nadal, A., Peñaloza, A., y Salas, C. (1995). "Plan de recuperación económica y desarrollo sustentable", en *Tenemos propuesta*. México: RMALC.

Calva, J. L. (coord.) (2011). *Análisis estratégico para el desarrollo* (18 tomos). México: Juan Pablos Editor / Consejo Nacional de Universitarios.

Fox, V. (1995). Audiencia privada de representantes del Referéndum de la Libertad con el gobernador de Guanajuato. México. Inédita.

——— (2006). Sexto Informe de Gobierno. Anexo. México: Presidencia.

Salinas de Gortari, C. (1991): Tercer Informe de Gobierno, Anexo. México: Presidencia.

——— (1994). Sexto Informe de Gobierno. Anexo. México, Presidencia.

Solís, L. (1970). *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas*. México: Siglo XXI Editores.

Vázquez Tercero, H. (1995). "Medición del flujo efectivo de divisas en la balanza comercial de México", en *Revista de Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 8, agosto, pp. 595-600.

Villamar, A. y Arroyo, A. (2011). "El impacto de las reglas sobre inversión y servicios del TLCUEM en el sector financiero y la economía mexicana", en *La reconquista europea: Balance de 10 años del Acuerdo Global México-UE.* Guayaquil: Universidad de Guayaquil / Ecuador Decide / Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

Zedillo, E. (1996). Segundo Informe de Gobierno. Anexo. México: Presidencia.

——— (1999). Quinto Informe de Gobierno. Anexo. México: Presidencia.

Fuentes electrónicas

Banco de México (s/f). Balanza de Pagos. Banco de México. Informe semanal sobre las Reservas Internacionales, México: <http://www.banxico.org.mx/stdview.html?url=%2FAplBusquedasBM2%2Fbgenwww_in.jsp&appname=bmsearch&_action=search&_lang=es&_userquery=Balanza+de+Pagos&submit=&_P_BM_Deposito=BM_WWW%3BDGIE_SIE_Cuadros%3BBM_WWWEstadisticas%3BBM_DocsInvestigacion> [consulta: 8 de diciembre de 2011].

CEPAL (s/f). Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas (CEPALSTAT): <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?> [consulta: 10 de octubre de 2011].

——— (2010). *Panorama social de América Latina 2010.* Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/ P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> [consulta: 8 de diciembre de 2011].

Coneval (2011). La medición de la pobreza por municipio 2010: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.doc> [consulta: 8 de diciembre de 2011].

Cardoso, V. (2012). "Suman 80 mil mdd cuentas de mexicanos en el extranjero", en *La Jornada*, 5 de enero: <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/05/> [consulta: 5 enero de 2012].

IFE (s/f). Plataformas electorales, México: <http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/ plataformas2006/ pan_plataforma2006.pdf> [consulta: 27 de noviembre de 2011].

INEGI-BIE (s/fa). Banco de Información Económica: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/bdies/bdies.html> [consulta: 30 de diciembre de 2011].

INEGI (s/f b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1> [consulta: 30 de diciembre de 2011].

——— (s/fc). ENOE Glosario: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/glosario/Default.aspx?ClvGlo=EHENOE&s=est&c=10842> [consulta: 30 de diciembre de 2011].

——— (s/f d). Info Laboral: <www.inegi.org.mx/est/contenidos/español/enoe/infoenoe/default.aspx> [consulta: 26 de noviembre de 2011].

——— (s/f e). Censos Generales de Población y Vivienda: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/default.aspx> [consulta: 26 de noviembre de 2011].

OEA (s/f). Sistema de Información sobre Comercio Internacional: <http://www.sice.oas.org/ctyindex/MEX/MEXAgreements_s.asp> [consulta: 20 de mayo de 2010].

Terra (2007). "Propuestas de campaña: Vicente Fox": <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/119712/pagina3.htm> [consulta: 26 de noviembre de 2011].

Secretaría de Economía (s/f a). "Estadística Oficial de IED": <http://www.economia.gob.mx/ comunidad-negocios/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico> [consulta: 17 de diciembre de 2011].

——— (s/f b). Tratados y acuerdos: www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_Tratados_Acuerdos> [consulta: 20 de abril de 2011].

UNTAD (s/f). <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2344&lang=1> [consulta: 2 de junio de 2010].

La sociedad civil en México entre dos regímenes: logros y limitaciones

Alfonso León Pérez

Introducción

La historia de la sociedad civil y las organizaciones civiles (OC), como uno de sus principales componentes, no ha sido lineal. La etapa del gobierno autoritario mermó en la capacidad organizativa ajena a los intereses del régimen. No obstante, hacia finales de la segunda mitad del siglo XX, la ciudadanía comenzó a organizarse por medio de movimientos y organizaciones políticas y sociales a fin de presionar al régimen a cambiar su estructura normativa e incluso sus acciones. Tales hechos contribuyeron a la apertura gradual del sistema político y a la transformación del espacio público. En este documento, se realiza una breve aproximación a algunas teorías de la sociedad civil y se aborda el papel desempeñado por las OC, comúnmente conocidas como organizaciones no gubernamentales (ONG).[1] El análisis se ha dividido en dos partes: en la primera, se apuntan algunos enfoques teóricos que han analizado el papel de la sociedad civil, y en la segunda, se estudia su desarrollo a partir de las coyunturas político-sociales en las décadas de los ochenta y noventa, además de algunos facto-

[1] La denominación ONG se utilizó por primera vez "el 25 de junio de 1945 en el capítulo X, artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas que a la letra dice: El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo" (Reygadas, 1998: 71). El término organizaciones no gubernamentales es el más conocido para referirse a organismos de la sociedad civil, los cuales se han caracterizado por tener un desarrollo significativo en su trabajo. Las ONG son de origen privado y no son operadas o administradas por las instituciones gubernamentales.

res que permitieron consolidar acciones de las OC en el espacio público durante las etapas de la administración priista y panista.

Breve apunte de la teoría de la sociedad civil

El concepto de *sociedad civil* es polisémico y debatible; implica una tradición histórica que parte del siglo XVIII, y actualmente se vincula a la participación ciudadana, la democracia y las distintas modalidades de organización social. Este conjunto de teorías son útiles para caracterizar diversos tipos de participación en grupos organizados. Ante este contexto es importante considerar los aportes de algunos autores y los conceptos involucrados de manera paralela con los sistemas políticos.

Existen estudios como el iusnaturalista, que dan un significado a la organización social, separando a la sociedad civil del estado de naturaleza (Vitale, 2007).[2] Con ello, el concepto se refería a la sociedad política diferenciándola del estado de guerra, en el cual no existe el orden público; este orden era instituido por las leyes civiles: "Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos" (Hobbes, 1996: 142). En el moderno Leviatán, lo civil y lo político coinciden en oposición a lo natural-prepolítico (Attili, 2002: 20), ya que dan a la capacidad organizativa de los individuos, la posibilidad de instituir a su representante por medio de un pacto entre ellos.

En el caso de Locke, el estado de naturaleza representaba a los individuos dedicados a la apropiación de los frutos del trabajo, bajo límites impuestos por las leyes de la razón; esta situación establecía los límites naturales de la apropiación que a su vez propiciaban el conflicto. En este marco, los ciudadanos constituían la sociedad civil, capaz de crear al Estado, como una autoridad común competente para intermediar ante el conflicto causado por la propiedad. Entretanto, el significado de sociedad civil se abría al panorama de la democracia al convertirse en un dispositivo para que los ciudadanos, formadores del orden social por medio de la facultad de autogobernarse, crearan las condiciones para garantizar los bienes que la población había acuñado (Serrano en Olvera, 2000: 60-61).

[2] La corriente iusnaturalista es reconocida por autores que van de Hobbes a Kant.

La línea del análisis de la sociedad civil que inicia Hegel,[3] es retomada por Gramsci caracterizándola como "el lugar de formación y difusión principal de las ideologías en particular, de las clases dominantes" (Vitale, 2007: 147). La sociedad civil es parte de lo que denomina "superestructura": un conjunto de aparatos hegemónicos cuya función es la formación del consenso. Así, la dualidad que denota el autor, es la arena de la lucha ideológica y política (sociedad civil) y las estructuras del sistema político (Estado); pierde la base económica que planteaba Hegel, pero conserva la idea de la clase dominante de Marx. La clase dominante es, por tanto, la que impone las normas de conducta que están más ligadas a su desarrollo dentro del orden social.

De acuerdo con el concepto de Gramsci, la sociedad civil supera el ámbito estructural, donde se establecen las relaciones materiales, pasando al ámbito superestructural, en el cual se presentan las relaciones ideológico-culturales. El principio de integración de estructuras dominantes representa el primer momento para caracterizar a la sociedad civil en grupos autoorganizados en la búsqueda de libertades políticas detonadas en la superestructura.[4] Los argumentos anteriores permiten observar que la universalidad de los derechos ciudadanos comienza a relacionarse con el principio de pluralidad que ubica Hegel en su concepto, el cual es reto-

---

[3] Hegel, como pionero de la teoría sobre la sociedad civil, intenta hacer una conjunción de las posiciones liberal y republicana, concibiéndola como un espacio intermedio entre la familia y el Estado. La intermediación entre el espacio público y el privado lo constituía la sociedad civil, con lo cual, se presentaba un vínculo activo de los extremos del orden social pues "posee una dimensión privada y una pública, es parte del sistema político, pero también lo trasciende" (Attili, 2002: 23). Después de Hegel, Marx denotó el concepto como una forma apegada al mercado, es decir, la sociedad civil es el ámbito en el cual la clase dominante puede consolidar su poder económico hasta convertir al Estado en un instrumento a su servicio. Su teoría sobre la sociedad civil entiende a ésta como el nivel determinante de la estructura y dinámica social. "El Estado moderno tiene como base natural (`obsérvese: natural´) la sociedad civil, el hombre de la sociedad civil, es decir, el hombre independiente, unido a otro hombre sólo por el vínculo del interés privado y de la necesidad natural inconsciente". Marx toma en cuenta la asimetría de las relaciones de producción, propietarios y no propietarios de los medios de producción, como la base en la que se originan todos los conflictos sociales. Sin embargo, concluye que los medios de producción podrán superar la relación sociedad civil-Estado cuando la primera recupere su capacidad política de autogobernarse; con ello, el Estado se extinguiría.

[4] Tocqueville ve en la tendencia a asociarse, el núcleo de la vida política y de la misma civilización y en las asociaciones civiles, una característica facilitadora de las asociaciones políticas (Ianni, 2005: 30).

mado por Habermas, quien reconoce que en la sociedad civil se expresa la pluralidad de vida, subculturas y creencias:

> La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, las condensan y elevándole, por así decir, el volumen o la voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política (Vitale, 2007: 149).

Norberto Bobbio (2005), por su parte, reconoció a la sociedad civil como una contraposición al Estado. Lo anterior surge por medio de las formas de organización como son grupos, movimientos, asociaciones y organizaciones que representan a los sujetos que se encuentran inmersos en conflictos, es decir, en la sociedad civil.[5] En esta etapa, uno de los problemas que presentaba la teoría de la sociedad civil era la fundamentación de la autonomía de lo social frente a la política y la economía.

A inicios de los años ochenta, las condiciones del sistema político en gobiernos democráticos permitieron que la sociedad civil resurgiera en el marco de una búsqueda de funcionalidad de la democracia procedimental o, como muchos la llaman, formal. Lo anterior, debido a que el modelo de los *catch-all party* fue criticado por originar una falta de representatividad, además de introducir prácticas clientelares para la estabilidad de los regímenes, debilitando las redes de solidaridad, la autonomía de la sociedad y las formas de participación pública ciudadana. Como sugerencia aparece la propuesta de Claus Offe, quien planteó la repolitización de la sociedad civil, es decir, "la complementación de las instituciones representativas con otras formas de representación descentralizadas y autopromovidas" (Olvera, 2001: 34). En otras palabras, debe llevarse a cabo una vinculación de acciones para retroalimentar los objetivos y fines. Esta propuesta estaba acompañada de otra que planteaba la constitución de un nuevo partido político conformado por la propia sociedad civil, lo cual evitaría la formación de cuadros y la centralización del poder manteniendo un vínculo directo con los movimientos sociales.[6]

---

[5] "No obstante, de forma tentativa, se podría afirmar que la sociedad civil es el lugar donde surgen y desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos" (Bobbio, 1989: 43).

[6] Esta propuesta es criticada por Olvera, pues la sociedad civil se diferencia de la sociedad política por los fines que persigue, y esta última busca obtener el poder. Cohen y

La sociedad civil también ha sido reconocida como un actor de la transición a la democracia ante la caída de dictaduras; y su participación se basa en la existencia de un proceso de liberalización política que permite la libre asociación. El reconocimiento de los derechos ciudadanos, frente a la consolidación de la democracia, es precedido por la lucha de los movimientos sociales, que poco a poco fueron alcanzando espacios públicos para obtener el reconocimiento de los gobiernos. En América Latina, la sociedad civil alcanzó la connotación de elemento antiautoritario apegado a los principios de la izquierda en la búsqueda de la democratización del sistema político (Olvera, 2001), así como de actor en la dinámica de transición del autoritarismo a la democracia. Los regímenes autoritarios tienden a despolitizar a sus gobernados a través de represión física, cooptación e incentivos motivacionales que los mantienen satisfechos; éstos tienden a desentenderse de sus derechos ciudadanos conformándose con la posibilidad de votar en elecciones. Con ello, el gobierno procura destruir los espacios donde se pueda desarrollar actividad política organizada ajustando cualquier tipo de discusión a las reglas establecidas por el primero. Una vez que las élites de los regímenes autoritarios comienzan a otorgar garantías individuales y ciertos derechos de cuestionamiento, es probable que haya una movilización generalizada. Se abren o amplían espacios de participación colectiva y comienzan a conformarse o transformarse grupos como los sindicatos, asociaciones profesionales y universidades y organizaciones de base que articulan demandas reprimidas o ignoradas por el régimen autoritario.

De acuerdo con O'Donnell y Schmitter (1986), la contribución de los sectores medios a la transición radica no sólo en las asociaciones dotadas de autoridad intelectual, sino también en otros actores que pertenecen a dichos sectores y aportan un peso a la transición como son las organizaciones de derechos humanos, familiares de encarcelados, torturados y asesinados, y las iglesias (O'Donnell y Schmitter, 1986: 79-87), quienes obtienen más apoyo de organismos internacionales que de la misma sociedad.

Aunado a los grupos medios, ante una transición hacia la democracia, también se encuentran las clases obreras y de empleados. En conjunto, estos actores pueden estallar movilizaciones para exigir derechos o libertades a las instituciones. Posteriormente, tras la explosión de movimientos, el régimen tiende a crear espacios populares y a prestar atención a problemas

---

Arato también separan la posición de la sociedad civil frente al poder, pues ésta sólo busca influir en el sistema político mas no obtenerlo.

puntuales de la vida urbana que no fueron resueltos en la etapa autoritaria; lo anterior se vuelca en una democratización de las instituciones.

Actualmente, el proceso democrático en América Latina ha puesto en boga dos cuestiones: la crisis de la democracia representativa y el resurgimiento de la sociedad civil. En esta región, se presentan acciones ciudadanas, movimientos sociales y acciones que introducen nuevos contenidos simbólicos al poder político (Cansino, 2005: 154) que agregan características de la cuestión democrática como son:

a) Considerar a la sociedad civil como el espacio público por excelencia, el lugar donde los ciudadanos, en condiciones mínimas de igualdad y libertad, cuestionan y enfrentan cualquier norma o decisión que no haya tenido su origen o rectificación en ellos mismos;
b) Colocar en consecuencia a la esfera pública como el factor determinante de retroalimentación del proceso democrático y como la esencia de la política democrática; la cual se opone a cualquier concepción que reduzca a la política al estrecho ámbito de las instituciones o el Estado;
c) En conexión con lo anterior, se pretende concebir al poder político como un espacio 'vacío', materialmente de nadie y potencialmente de todos, y que sólo la sociedad civil puede ocupar simbólicamente desde sus propios imaginarios colectivos y a condición de su plena secularización; y
d) sostener que la sociedad civil es por definición autónoma y fuertemente diferenciada, por lo que la democracia se inventa permanentemente desde el conflicto y el debate público (Cansino, 2005: 154-155).

Asimismo, se evoca a la sociedad civil como la cabeza de una verdadera "revolución democrática" al rebasar al Estado las iniciativas ciudadanas independientes. Con ello, la sociedad civil toma un lugar en la estructura de la democracia, pues de ella depende que ésta no termine en la transición o en la transformación de un modelo político y económico centralizado en el Estado o en el mercado;[7] así se convierte, al final, en el espacio público

[7] En este sentido, la sociedad civil favorece la "desestatización" de la política en la cual se concilia a los ciudadanos con la política restituyéndole dignidad y densidad (Cansino, 2005: 154-155). Por otro lado, Hall presenta el origen de la sociedad civil en la lucha

determinante de retroalimentación del espacio político. Tenemos entonces la propuesta conceptual de una sociedad civil participativa que toma decisiones en el espacio público, sin embargo, ¿qué ha pasado con México?, ¿los años de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) afectaron en demasía a la organización social autónoma? En los siguientes párrafos se estudia el papel de las OC como un componente fundamental de la sociedad civil.

Una de las teorías contemporáneas en el llamado *resurgimiento* de la sociedad civil es la establecida por Jean Cohen y Andrew Arato (2000). Su reconstrucción del concepto es realizado a partir de la distinción analítica que hace Habermas de la lógica del sistema y el mundo de vida, que propiamente, no es una teoría de la sociedad civil sino una teoría social dual. El concepto de *mundo de vida* es referido a las tradiciones implícitamente conocidas y aceptadas socialmente, que, al ser usadas por los individuos, se integran al lenguaje y la cultura. La lógica del mundo de vida contiene tres componentes estructurales distintos: la cultura, la sociedad y la personalidad. Los dos primeros componentes convergen en el último al ser éste, el resultado de compartir una tradición cultural y la participación de los actores en grupos sociales solidarios, es decir, al desarrollar identidades individuales y sociales (Olvera, 2001, 85-87).[8]

Un aspecto de importancia para el desarrollo del concepto *sociedad civil* es la diferenciación estructural del mundo de vida que, como parte del proceso de modernización, se da a través del surgimiento de instituciones especializadas en la reproducción de tradiciones, solidaridades e identidades. Dichas instituciones aseguran en cada sociedad la transmisión de la cultura y la socialización en un contexto de mundo de vida modernizado. Una condición que aquí aparece para la existencia de una sociedad civil es la garantía jurídica de la reproducción de las esferas en la forma de *conjunto de derechos* (Cohen y Arato, 2000: 87).

---

por la formación de Estados nacionales, y de la extensión de la ciudadanía y sus derechos individuales, como las instituciones que propician una vida pública democrática. Su aportación explica la formación de las instituciones de la democracia liberal dando un patrón político a la sociedad civil.

[8] En el grado en que los actores entienden y coinciden en su situación, comparten una tradición cultural. En la medida en que coordinan su acción a través de normas reconocidas intersubjetivamente, actúan como miembros de un grupo social solidario. En la medida en que los individuos crecen dentro de una tradición cultural y participan en la vida de grupo, evalúan orientaciones, adquieren competencias de acción generalizadas y desarrollan identidades individuales y sociales (Cohen y Arato en Olvera, 2001: 85-87).

Las estructuras del mundo de vida modernizado[9] no se limitan al Estado moderno y la economía; su lógica puede penetrar y distorsionar la reproducción de las instituciones culturales, sociales y socializantes. Por ello, las instituciones que aseguren una continuidad de la cultura y la socialización sólo pueden estabilizarse con base en nuevas formas jurídicas de derechos que constituyen la base de la sociedad civil acompañadas de una cultura política moderna que valore la autoorganización de la sociedad. Este tipo de derechos, que constituyen el terreno de la sociedad civil, son clasificados por Cohen y Arato en tres conjuntos:

a) Derechos concernientes a la reproducción cultural: libertad de pensamiento, prensa, expresión, comunicación;
b) Derechos que aseguran la integración social: libertad de asociación, reunión; y
c) Derechos que aseguran la socialización: protección de la privacía, intimidad e inviolabilidad de la persona (Cohen y Arato, 2000: 88).

Estos derechos son el resultado de las demandas reivindicatorias de grupos e individuos y deben verse como el principio organizador de una sociedad civil moderna cuya institución más dinámica es la esfera pública. Con ello, la sociedad civil "es una dimensión del mundo de vida, institucionalmente asegurada por derechos, pero que presupone las esferas diferenciadas de la economía y el Estado" (Cohen y Arato, 2000: 89). Así, la modernización del mundo de vida y de la sociedad civil constituye la condición cultural e institucional para el surgimiento de identidades colectivas racionales y solidarias y de actores autónomos que desarrollan la capacidad y la responsabilidad de interpretar y dar significación. Estos actores pueden desarrollarse en formas de asociación, identidades igualitarias y democráticas postradicionales con la capacidad de participar en su redefinición o renegociación.

El desarrollo de las instituciones en un marco de derechos reconocidos o diferenciados del Estado y la economía, facilita el surgimiento de un público compuesto por individuos privados capaces de desarrollar una opinión pública y participar como ciudadanos en la vida política. Así, la ciudadanía es un conjunto heterogéneo de derechos legales que incluye: *a)*

[9] Se refiere a la reserva de tradiciones implícitamente conocidas y suposiciones de fondo socialmente aceptadas, integradas al lenguaje y a la cultura y utilizadas por los individuos en la vida diaria (Cohen y Arato, 2000: 89).

derechos civiles, que permiten la libertad individual de palabra, religión, prensa, propiedad y justicia; *b)* derechos políticos, que posibilitan al individuo participar en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones (de voto, a ser elegido, de asociación, de organización); y *c)* derechos sociales, que garantizan al individuo gozar de cierta igualdad en cuanto a la distribución de la riqueza social mediante un mínimo de bienestar económico y seguridad social. En el mundo de vida modernizado, las instituciones que dan posibilidad de acceder y ejercer tales derechos son: cortes de justicia o tribunales (derechos civiles); parlamentos, gobiernos y partidos (derechos políticos); y sistema educativo y de seguridad social (derechos sociales) (Pérez, 2002: 166-167).

Por otra parte, la modernización de la sociedad civil puede crear efectos contraproducentes para ella misma; uno de éstos es una transformación de las asociaciones en organizaciones burocráticas. Además, la protección de la sociedad civil por medio de derechos institucionalizados implica también su penetración por las agencias administrativas, en un papel regulador de esta esfera. Es en este punto donde Cohen y Arato (2000) se preguntan cómo pueden resistir los movimientos la ley de hierro de la oligarquía. Esto responde a un desafío democrático radical que tiene como base a la sociedad civil, en un intento por democratizar los valores, normas e instituciones arraigados en una cultura política, es decir, los actores autónomos tienen la posibilidad de democratizar las instituciones políticas y económicas.[10]

La modernización de la sociedad civil también implica la continuación del Estado benefactor, que delimite los derechos de ésta y dé paso a formas de control social sobre el Estado y la economía. Los derechos ganados por la misma sociedad civil serán defendidos por medio de su capacidad de influir sobre estas instituciones diferenciándose de ellas.

A pesar de compartir patrones de organización y comunicación con las sociedades políticas y económicas, la sociedad civil tiene una finalidad diferente: su papel político se limita a la "generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no

[10] Otra crítica a uno de los actores de la sociedad civil se encuentra detrás del dinero destinado para la solidaridad a benefactores no tan solidarios que sólo buscan el beneficio económico. Bajo la imagen de la solidaridad, de la ayuda al Tercer Mundo, se esconde un ejército de individuos que, con el dinero recaudado, antes que nada satisfacen sus necesidades personales, y el resto, si queda algo, se destinará a la cooperación, siempre buscando la justificación de los principios fundacionales de las ONG (Garrido, 2007).

restringida en la esfera pública cultural" (Cohen y Arato, 2000: 9). Para que esta influencia no sea difusa o ineficaz, debe existir una mediación entre la sociedad civil y el Estado, la cual es llevada a cabo por medio de la sociedad política (partidos políticos, organizaciones políticas y públicos políticos). La influencia sobre las sociedades económicas también se presenta cuando los sindicatos se legalizan logrando un papel mediador con el mercado. Esta mediación o puentes entre "una esfera pública en la que los asuntos de interés colectivo puedan discutirse y una disponibilidad de medios institucionales del aparato de Estado" (Olvera, 2004: 35) fortalecen a la sociedad civil.

La definición de Cohen y Arato reconoce a la sociedad civil como "una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública" (Cohen y Arato, 2000: 8). Sus características se separan de las sociedades políticas y también de las económicas aunque éstas surjan de la primera y las diferencias se encuentran sentadas en la participación de las últimas por controlar y manejar al Estado. Estas esferas son representadas por medio de formas de autoconstitución y automovilización y su dimensión es autocreativa e institucionalizada; pueden existir por separado y a largo plazo y se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para su reproducción (Cohen y Arato, 2000: 9). Esta construcción teórica da una vista de las organizaciones como formas de construcción conscientes de la vida asociativa. No hay una oposición al Estado y la economía, pues se refiere a las esferas mediadoras a través de las cuales la sociedad civil logra influir en los procesos político-administrativos y económicos.

La posición de la sociedad civil como una esfera que se encuentra en oposición al sistema político y la economía sólo se presenta cuando existe un aislamiento de las instituciones, en particular por la ausencia de resultados positivos en la toma de decisiones o cuando las mediaciones resultan un fracaso. Esta es una conceptualización de sociedad civil que incluye singulares formas de participación y no se limita únicamente como un medio de influencia en las instituciones.

México, en los últimos veinticinco años, registra un crecimiento de la participación de ciudadanos organizados, en parte motivados por la deficiente gestión gubernamental y por la apertura de canales de participación social. Poco a poco se ha involucrado a los ciudadanos en espacios gu-

bernamentales, reconociendo la importancia de escuchar a organizaciones con años de experiencia sobre temas concretos y valorando el trabajo de la sociedad civil en políticas públicas.

Los primeros pasos (1985-2000)

Una forma en la que se manifiesta la participación ciudadana organizada es mediante las OC. Su trayectoria como nodos de comunicación y reivindicadoras de derechos políticos y sociales data de la década de los sesenta; no obstante, es hasta mediados de los ochenta cuando se registra un mayor número de ellas así como acciones vinculadas a ofrecer opciones a problemas sociales. En México se ha debatido y promovido la participación ciudadana en especial la que atañe y se vincula al papel de la sociedad civil,[11] hecho que se manifiesta en la promoción de convocatorias gubernamentales y recursos para organizaciones civiles con objeto de fomentar la participación ciudadana organizada. Por otro lado, en los últimos años, organismos internacionales han recomendado que las OC sean incluidas en las agendas gubernamentales.

El año 1985 marca un momento coyuntural en la sociedad civil del Distrito Federal,[12] ya que se recompone y organiza a raíz de los desastres provocados por los sismos. A partir de ese año, las OC aumentan en número y su papel se vuelve más notorio. Reygadas coincide en que "el punto crucial en este proceso fue 1985 cuando el terremoto dejó en la ciudad de México un saldo de cerca de 5,000 muertos y muchas más personas sin casa ni empleo" (Reygadas, 2000: 145). Parte de la ciudadanía se integró

[11] Se ha recurrido en los últimos años a la obra de Cohen y Arato. No es la intención en este apartado debatir sobre el discurso y tratado de la sociedad civil o el espacio público, ni poner un listado de sus componentes. Respecto a las organizaciones civiles, se pueden revisar las aportaciones de Alberto Olvera, Rafael Reygadas y Manuel Canto, entre otros, quienes han abordado el tema y contribuido a su conceptualización.

[12] A este respecto, Manuel Villa señalaba: "La sociedad civil mexicana asemeja a un conglomerado de archipiélagos en un doble sentido: geográficamente, por estar fracturada en regiones y zonas locales, con sus propios centros de dominio integrados desigualmente a la cultura nacional, transversalmente, porque las grandes diferencias económicas y sociales, debidas a la falta de una clase dirigente emprendedora y pujante –y no sólo usufructuaria del progreso– han impedido un desarrollo que dé coherencia de conjunto al cuerpo social de la Nación" (1990: 11).

en organizaciones para ayudar a los damnificados[13] atendiendo problemas inmediatos como primeros auxilios, alimentación, albergue y ropa; algunas OC –como Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (Cenvi), Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi) y Casa y Ciudad-Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana– realizaron proyectos de construcción de vivienda en las zonas afectadas.

Otro momento relevante es 1988, con un desarrollo de la sociedad civil y de los grupos políticos opuestos al régimen. Las movilizaciones sociales que mostraban descontento se incrementaron, al igual que la constitución de cientos de organizaciones sociales, ciudadanas o civiles que planteaban la lucha por el ejercicio de sus derechos sociales y políticos en la década de los ochenta (Sandoval, 1988). Estos hechos fueron los antecedentes que facilitaron la confluencia de un movimiento político, el cual se aglutinó en torno al Frente Democrático Nacional (FDN). Esta serie de acontecimientos se sumaban a la falta de capacidad del sistema político para responder a las necesidades inmediatas de sus ciudadanos, ya no a través de grandes movimientos sociales, sino por medio de OC y opciones partidarias distintas al partido hegemónico. Las zonas con mayor desarrollo cultural reflejaron esto en los procesos electorales, es decir, grupos con fuerza política, económica y social, viejos y nuevos, se sumaron a un proceso de apertura y exigencia hacia el gobierno priista para democratizar el espacio público.

La crisis financiera de principios de los años ochenta se puede tomar como otro motivo por el que varias OC desempeñaron en México un papel cada vez más importante en tareas relacionadas con la asistencia social, la promoción del desarrollo o el fomento educativo, que hasta pocos años antes se consideraban en lo fundamental exclusivas del gobierno. En el contexto de la crisis, se produjeron medidas tendientes a modificar el papel de las instituciones interventoras en lo social y económico, lo cual contribuyó a la preferencia de las fundaciones y organismos de financiamiento internacional por auspiciar la actividad de pequeñas entidades y estimular la acción de las OC. En este lapso se ha reconocido en las OC una mayor posibilidad de contacto y participación con la diversidad de problemáti-

[13] "Ante este desastre natural se hizo patente y visible la actividad voluntaria y de solidaridad espontánea entre personas que no pertenecían necesariamente a una organización civil. A partir de ese momento otros movimientos ciudadanos surgen también para cambiar el panorama político y social del país" (Butcher, 2008: 25). "La aparición de organizaciones sociales en el escenario nacional fueron espacios para la proliferación de actividades solidarias y voluntarias de los individuos, sobre todo en sus inicios (Butcher, 2008: 21).

cas relacionadas con la pobreza, la marginación y la justicia, así como su flexibilidad para detectar los problemas y atacarlos. Estas condiciones nos han dado pauta para señalar que las OC contribuyen con su participación a democratizar el espacio público.

Cabe señalar que los cambios generados en el sistema político también obedecieron a reformas estructurales, por ejemplo, a partir de la administración de Miguel De la Madrid se redujeron los espacios para la burocracia en la administración pública, así como apoyos o beneficios a grupos corporativizados. La ciudadanía, al no tener respuestas favorables de los sindicatos o el PRI, comenzó a organizarse en agrupaciones no corporativizadas con el propósito de resolver problemas de vivienda, empleo y servicios. De acuerdo con Sandoval (1998), en el periodo de 1988 a 1998 se consolidaron varios movimientos sociales y cientos de organizaciones sociales y civiles que dieron forma a una sociedad civil con objetivos más concretos e, incluso, disidente. Entre las organizaciones que surgieron en este proceso encontramos las de indígenas y campesinos, que han defendido la tierra y la sobrevivencia de sus comunidades; y las universitarias, que se preocupan por la defensa de los derechos humanos y políticos, derivadas de éstas nuevos actores sociales y políticos plantearon el reto de transitar a un sistema político democrático. Asimismo, a mediados de esta década se formaron redes de OC feministas, las cuales realizaban acciones desde la década de los setenta y consolidaron su trabajo en los noventa.[14]

---

[14] Clara Brugada Molina, fundadora de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ); Martha Lucía Mícher Camarena, del movimiento feminista de ONG de mujeres en Guanajuato; Dolores Padierna Luna, fundadora de la Unión Popular Nueva Tenochtitlán, la Asociación de Vecinos y Amigos del Centro Histórico, la Coordinadora de Mujeres Benita Galeana, la Coordinación de Mujeres por la Democracia, la Red de Mujeres contra la Violencia, y la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), actualmente miembro del PRD; Cecilia Loría Saviñón, de 1979 a 1987 se involucró en el movimiento de presos y desaparecidos políticos trabajando en el Frente Nacional contra la Represión, entre 1983 y 1986 organizó –conjuntamente con Patricia Mercado– el primer encuentro de mujeres de organizaciones populares, fundó y fue presidenta de la Agrupación Política Nacional Causa Ciudadana (que logró el registro en 1996), asimismo fue presidenta del Indesol de 2001-2006; Griselda Álvarez Ponce de León, fundadora del Centro de Atención a la Mujer, asociación que se dedica a la atención de problemas de violencia sexual e intrafamiliar, participó en la fundación de la Alianza de Mujeres de México, colaboró en la fundación de la Asociación Mexicana de Bienestar Social, integrante del comité de honor de la asociación Fundación de Mujeres Universitarias; Leticia Burgos Ochoa, dirigente del movimiento estudiantil de la Universidad de Sonora que logró la

La sociedad civil tenía una presencia mínima y, en consecuencia, las OC eran casi inexistentes. Para comprobar lo anterior, la siguiente tabla nos muestra el año de fundación de las organizaciones y la tendencia de su crecimiento.[15] Puesto que el sistema político manifestaba su hegemonía y dominio mediante el poder ejecutivo, la organización política, social y económica recaía en los aparatos corporativos y el PRI. Así, la sociedad tenía pocas posibilidades de organizarse, cuestionar o manifestarse en contra del gobierno, en parte, porque el aparato gubernamental resolvía los servicios de algunas capas sociales. Sin embargo, este modelo se fue desgastando, y la opción de cambiar tuvo consecuencias que liberarían de manera paulatina a la sociedad.

A finales de los años ochenta, se percibió un proceso de maduración de la ciudadanía, la cual dirigió sus acciones a la resolución de problemas públicos específicos. La apertura a otros partidos políticos formó una ciudadanía consciente sobre su participación en los procesos electorales. Las elecciones de 1988 mostraron un despliegue de organizaciones y fuerzas políticas de izquierda alineadas a un candidato. Según Méndez (1988), en los años ochenta surgieron bases que propiciaron mayor cooperación entre las organizaciones, y algunos movimientos sociales desembocaron en OC. Este antecedente explica la creación de varias redes de OC, principalmente después de las elecciones de 1988 y la rebelión de Chiapas en 1994.

---

destitución del rector, y más tarde, en Guerrero, dirigente y refundadora de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), así como miembro fundador del PRD.

[Al] referirnos concretamente al caso México, es conveniente destacar que "desde los años noventa las ONG han aumentado considerablemente su número en el estado de Baja California, donde la ciudad de Tijuana se constituye como un núcleo urbano de rápida expansión y con una problemática específica generada por el rápido crecimiento industrial y demográfico. En lo que respecta al movimiento de mujeres, la situación de frontera es un elemento que en términos generales ha influido en el proceso de formación de ONG que se ocupan de temáticas correspondientes al género" (Alonso, 2006: 204).

[15] Es importante señalar que estos datos son de la última actualización de la base de datos del Cedioc, correspondientes al año 2008. El indicador utilizado es el de "año de fundación", que toma en cuenta sólo el número de organizaciones que proporcionaron este dato. Esto significa que hay organizaciones registradas que no se contabilizaron por carecer del mismo; además, éstas se caracterizan por su existencia volátil, hecho que complica el registro de las que existieron en décadas anteriores. No obstante, la información presentada nos permite observar su ascenso numérico y la emergencia de una ciudadanía que atiende problemas públicos. Las organizaciones mostradas aún estaban activas en el año 2001.

Cuadro 1. Número de organizaciones fundadas por año 1950-2001

Año de fundación	Organizaciones	**Porcentaje**
1950	190	1.5
1960	422	3.2
1968	660	5.1
1970	950	7.3
1980	1 183	9.1
1985	678	5.2
1990	1 790	13.7
2001	3 404	26.0
2005	1 122	8.6
2009	70	0.5
2011	2 600	19.9
Total	13 069	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Cedioc-UAM X, 2011, y Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011.

Las coyunturas políticas y sociales de la década de los noventa propiciaron que varias OC, en el año de 1994, participaran como observadoras en procesos electorales. En ese mismo año, surgieron importantes acciones como las de Alianza Cívica, Red Mexicana de Derechos Humanos, Frente por el Derecho a la Alimentación, Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez, entre otras. Además, la administración de Ernesto Zedillo integró en el Plan Nacional de Desarrollo su participación al incluir las sugerencias o recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Poco a poco, el trabajo de OC conformó movimientos reivindicativos y proyectos políticos incluyentes de derechos políticos, humanos, lucha por la vivienda y el derecho al agua, entre otros. Surgieron organizaciones con la capacidad de formular propuestas de políticas públicas; se movilizaron contra las cargas fiscales y participaron en procesos electorales, en la implementación de políticas públicas y en la formación de redes.

Las experiencias de participación ciudadana se multiplicaron una vez precisados los objetivos a lograr, pues se elaboraron y probaron instrumentos y metodologías de observación y vigilancia ciudadana cada vez más per-

tinentes y calificadas. Las OC empezaron a jugar un papel de contrapeso al corporativismo y al autoritarismo gubernamental; como expresión social organizada, sumaron su fuerza a las iniciativas de movimientos y partidos políticos de oposición para impulsar una reforma electoral que incluyera la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE), hiciera transparentes los procesos electorales y estableciera dispositivos que prohibieran la compra y coacción del voto (Reygadas, 1998: 8).

El trabajo de las organizaciones en los procesos electorales contribuyó a generar confianza en las instituciones electorales. Así, en la década de los noventa, se inicia un proceso de modernización incipiente de las OC, dado que las acciones de éstas no fueron suficientes para enfrentar la magnitud de las necesidades sociales. Luego de varias crisis económicas, y ante una sociedad que se transforma de manera dispar, algunas instituciones filantrópicas iniciaron la búsqueda y aplicación de nuevas estrategias, conceptualizaciones e instrumentos, que les permitieran ampliar su capacidad, incidencia y eficacia (Eleta, 2000: 6). De igual forma, para este periodo las OC ya no tenían como objetivo responder a los grandes problemas nacionales, sino que se enfocaban en problemas muy acotados, por lo general a mediano plazo; en algunos casos, cuando las OC cumplen sus metas, tienden a desaparecer o simplemente reorientan sus objetivos y actividades para mantenerse activas.

En síntesis, el crecimiento de las OC se debe, en parte, a la crisis del sistema político, que no da respuestas satisfactorias a los problemas sociales (servicios públicos, vivienda, derechos humanos, género), al apoyo de fundaciones internacionales al final de las dos últimas décadas del siglo pasado, y al trato clientelar del gobierno hacia organizaciones aliadas. Dan lugar a la creación de una conciencia cívica en segmentos de la población con mayor educación y "[ante] el colapso de grupos de izquierda, la desilusión de los partidos políticos, la búsqueda de espacios de realización personal distinta a la convencional, la necesidad humana de aportar creatividad e innovación" (Villalobos, 1997: 4).

Las OC tuvieron un papel relevante como base para la creación de nuevas formas de participación ciudadana, pues muchas de ellas surgieron en las capas medias. Así veríamos el despertar de una sociedad acostumbrada a que el gobierno solucionara los problemas. La participación comenzó de manera sutil e informal, pero el camino ya se había trazado y no habría marcha atrás.

El camino hacia la consolidación (2000-2010)

La percepción que se tenía respecto al papel de la sociedad civil era muy alentadora; sin embargo, sus acciones se fueron difuminando. Si bien cobró relevancia principalmente por la unidad que mostró en coyunturas excepcionales –desastres naturales, luchas electorales, acciones de los grupos prodemocráticos y mayor búsqueda de interlocución con los distintos gobiernos–, esto no fue suficiente, ya que el proceso de democratización se ha caracterizado por "ser sumamente parcial, prolongado y de naturaleza electoral. Esta forma limitada de la democracia está fundamentalmente concluida a nivel federal, pero en los estados aún no se agota en la medida que los organismos electorales siguen controlados por los gobiernos estatales en buena parte del país" (Olvera, 2003: 112).

Para el año 2000, el gobierno federal incrementó la corresponsabilidad de las OC; teniendo como principal problema la desigualdad de sus posibles aportaciones, es decir, se aceptaba la posibilidad de recibir sugerencias, pero no se establecían criterios claros ni mecanismos obligatorios para llevarlas a cabo, se avalaba la importancia de la participación pero se apoyaban sólo a las que respondían a modalidades fomentadas por las instituciones del sistema político (Gordon, 1998: 50). Este hecho sigue ocurriendo; los mecanismos que tiene el gobierno a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) tienden a focalizar los recursos y las OC se ven condicionadas, ya que para tener acceso a ellos deben adoptar las prioridades que marca el gobierno.

En los primeros años de la década de los noventa, no existían mecanismos claros de participación de las OC con el gobierno, sumado a la falta de un marco legal. Sin embargo, en una segunda fase de los noventa (en la administración de Zedillo y la primer parte de la de Fox) surgieron mecanismos para que las OC pudieran acceder a recursos públicos e integrarse en programas para el planteamiento de políticas públicas. Es en este periodo cuando la ciudadanía, a través de OC, encuentra una vía de participación alterna respaldada por instituciones gubernamentales e instituciones internacionales. La incidencia en el ámbito público aumentó y sus acciones fueron más significativas. Algunas OC con una larga experiencia sirven como canales o modelos para la formación de programas gubernamentales o políticas públicas.

Actualmente, el Indesol opera el Programa de Coinversión Social (PCS), cuyos objetivos, según sus Reglas de Operación 2011, son "Contri-

buir a la generación de capital social, a través del fortalecimiento de actores sociales y fortalecer a los actores sociales que promueven el desarrollo social de los grupos en situación de vulnerabilidad y rezago" (p. 2). Esta institución apoya con recursos públicos a organizaciones de la sociedad civil por medio de la gestión de proyectos en el ámbito del desarrollo social.

Las organizaciones que regularmente reciben apoyo tienen, según el gobierno, capacidad y flexibilidad para detectar necesidades y potencialidades de los sectores marginados, pues los recursos se otorgan a las que cumplen con los requisitos de una convocatoria que se publica anualmente, y los proyectos apoyados deben estar acordes a los lineamientos de viabilidad. Hasta el año 2000, el número de proyectos apoyados fue de 3 687, de los cuales, 872 (23.6 por ciento) corresponden al mismo año. Ese año, se asignaron recursos por 123.3 millones de pesos, es decir, cada proyecto apoyado recibió en promedio 141 000 pesos.[16]

En lo que respecta al gobierno federal, el Indesol ha contado con un presupuesto de 200 a 230 millones de pesos, los cuales se canalizan a 1 300 proyectos en promedio a través de las convocatorias que emite el Programa de Coinversión Social. Ejemplo de ello han sido en el aspecto social, el apoyo a OC que generaron proyectos de desarrollo comunitario; en el aspecto económico, el apoyo otorgado a proyectos que generaran beneficios económicos y empleo; en el aspecto de fortalecimiento institucional, el apoyo a proyectos para mejorar los servicios de organizaciones civiles y gobierno; en la investigación, el beneficio a proyectos que generan conocimiento que ayude al gobierno y a organizaciones civiles en ámbitos de marginación, pobreza y desarrollo social; en cuanto a capacitación, el apoyo a proyectos que fortalezcan las capacidades de las comunidades beneficiadas. De acuerdo con sus datos, se ha beneficiado a millones de personas, de las cuales, 56 por ciento eran mujeres. A pesar de sus aspectos positivos, falta analizar en profundidad la operación, impacto y resultados de estos apoyos.

Anualmente, el gobierno federal publica en el *Diario Oficial de la Federación* ocho modalidades para este programa, cada una de ellas con objetivos específicos; por ejemplo, "Transparencia y contraloría social" tiene como fin crear proyectos que capaciten a OC que contribuyan a las estrategias de evaluación en políticas públicas; "Profesionalización y certificación de las organizaciones de la sociedad civil" se propone fortalecer las redes de las OC, sus capacidades, e implementar modelos de certificación insti-

[16] Véanse informes de Indesol en: <www.indesol.gob.mx>.

tucional. Es importante destacar que el Programa de Coinversión Social es el único que destina recursos exclusivamente a organizaciones civiles que combaten la pobreza extrema y ayudan a fortalecer actividades de otras. Existen también modalidades donde los recursos asignados a las organizaciones se complementan con los de gobiernos locales o estatales; éste es otro medio por el cual las OC mantienen relación con diferentes niveles de gobierno. Valdría en este sentido hacer una crítica a este tipo de apoyos, o bien, conocer el impacto de estas actividades, ya que si bien el gobierno canaliza recursos, queda en duda el beneficio de la población atendida. Hasta ahora no hay datos que den cuenta de lo anterior.

El Indesol aportó 146.8 millones de pesos para apoyar 1 179 proyectos dirigidos por OC, gobiernos municipales e instituciones académicas de educación superior y de investigación. Con las 19 convocatorias sobre educación, capacitación, salud y derechos humanos se benefició a 1.3 millones de personas. El Instituto ha entregado por medio del Programa de Coinversión Social, 22 millones de pesos, promedio anual, a organizaciones civiles con el fin de fortalecer políticas públicas. Los recursos disponibles varían cada año y la demanda aumenta, hecho reflejado en la convocatoria de 2011, cuya demanda superó la oferta. Los resultados publicados en el sitio web permiten argumentar que en todas las convocatorias hay organizaciones que no son apoyadas por obtener una baja calificación, por insuficiencia de recursos o porque no saben formular proyectos.

En el ámbito local, el Gobierno del Distrito Federal tiene una legislación vigente que ha fomentado las relaciones con organizaciones civiles a través de dos direcciones: conformación de políticas públicas en el interior de la Administración Pública, y configuración y desarrollo de políticas públicas específicas en lo sectorial y temático. En el artículo 22 del Estatuto de Gobierno, se establece que:

> La participación ciudadana se desarrollará tanto de forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.
>
> La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse [...] la utilización de los medios para la

información, la difusión, la capacitación y la educación así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

En el artículo 61 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, se establece que "La administración pública local concertará con los grupos sociales o los particulares interesados la realización de acciones conjuntas previstas para la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales". La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal indica la corresponsabilidad entre el gobierno y ciudadanos al acatar los resultados de las decisiones mutuamente convenidas, reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos al proponer y decidir sobre los asuntos públicos. Como vemos, estas leyes locales tratan el tema de la participación de OC de manera general. Sin embargo, en la legislación sectorial y temática, la relación queda más clara; por ejemplo, en las leyes de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles: Desarrollo Social, Vivienda, de los y las Jóvenes, Derechos de Personas Adultas Mayores y para Personas con Discapacidad.

Otro punto de gran relevancia fue la publicación de la Ley Federal de Fomento para las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en 2004 y su respectivo reglamento. De ella se derivó el Consejo Técnico Consultivo, la Comisión de Fomento, el Registro Federal para las Organizaciones Civiles y la clave única de registro (Cluni). Estos elementos han sido muy útiles para algunas organizaciones, pues les han permitido posicionarse con mayor preponderancia en las instituciones gubernamentales. No obstante, los informes señalan que aún faltan cambios, como en lo referente a los impuestos y la definición de políticas públicas (León, 2010).

Las OC han mostrado diversas formas de participación en el ámbito político: son licitadoras, convocantes, operadoras; tienen capacidad organizacional para atender problemas sociales específicos; se han desarrollado en la interpelación con otros actores; realizan propuestas para la agenda de gobierno; crean proyectos de desarrollo social o propuestas para implementar políticas públicas; han crecido en complejidad, primero porque sus actividades buscan incidir en el ámbito político, también han formado redes entre ellas en temas como el combate a la pobreza, atención a mujeres violentadas, diagnósticos sobre política social, etcétera.

Ahora bien, no todas las organizaciones civiles comparten la visión del gobierno ni apoyan sus acciones; algunos objetivos y mecanismos para resolver cierto problema son distintos, es decir, existen organizaciones que

exigen y demandan derechos sobre temas relacionados con la economía, el hábitat, el medio ambiente o los servicios urbanos. En este sentido, las organizaciones presionan y se manifiestan en foros, marchas, plantones o mediante la creación de alianzas con partidos políticos. Estas organizaciones tienen un carácter de enfrentamiento y choque, por lo que su relación con el gobierno no es en términos de colaboración, sino de antagonismo, se alejan del carácter asistencial que apoya regularmente el gobierno y enarbolan reivindicaciones referentes a derechos humanos, ecológicos y políticos.

Apunte final

La relación entre el gobierno y las organizaciones civiles ha evolucionado. En una primera etapa, se advierten desfases y faltas de correspondencia en la legislación; también encontrábamos concepciones y formulaciones del modelo del sistema político basado en un poder ejecutivo muy poderoso, que no permitía la libre participación ciudadana. Sin embargo, en otra fase se llevaron a cabo reformas que buscaron propiciar la participación social. Al finalizar el siglo XX e iniciarse el XXI, observamos a las OC como un actor político cuya influencia y posicionamiento deriva de sus facultades y capacidades, es decir, del nivel de profesionalismo, innovación y relación con actores influyentes. Sus propuestas y actividades han ayudado a la formulación de leyes, planes y programas de gobierno, por lo que el papel desarrollado por estos organismos no se puede menospreciar. Es claro que en la escena política han ingresado varios actores, pero las organizaciones civiles sobresalen como una parte de la sociedad que se organiza. Las OC han evolucionado al incrementar su profesionalismo e incluir en sus estructuras internas personal capacitado. Al mismo tiempo, se despliegan en dos ámbitos, el privado y el público; y en ambos buscan financiamiento. La característica principal es que sus actividades, en la mayoría de los casos, tienen por objeto impactar en la esfera pública mediante la atención a sectores o poblaciones marginadas.

En los últimos años, las OC han logrado avanzar con su participación en el espacio público, sobre todo a partir de la creación de leyes, reglamentos, normas, proyectos y programas gubernamentales que promueven mecanismos para que la ciudadanía tome parte en decisiones del ámbito público/político. No obstante, subsisten carencias y límites institucionales, ejemplo de ello es la inclusión de actores, ciudadanos, grupos y organiza-

ciones en consejos y comités, organizados por el gobierno, cuya participación se circunscribe al papel de observadores, con voz pero sin voto, hecho que ha sido criticado por ellos mismos sosteniendo que sólo se les utiliza para avalar toma de decisiones políticas del gobierno y cubrir las apariencias. En otros casos, instituciones gubernamentales ignoran la normatividad y no permiten la participación de los ciudadanos.

Si bien la participación de las OC en procesos políticos ha aumentado en los últimos quince años, falta mucho para lograr que sea amplia y activa en la vida pública. A pesar de que existen mecanismos legales y organizaciones que posibilitan la participación en los ámbitos social, político, económico y cultural del país, los ciudadanos casi no los utilizan. Además, en algunos ámbitos, sobre todo en el político, aún no es del todo aceptada la colaboración ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Estas carencias se ligan con la falta de plena vigencia de los derechos civiles y políticos, el predominio social de una cultura política prescindente, y prácticas del pasado que restringían la participación organizada. Levantadas las restricciones con nuevas condiciones democráticas, en la actualidad la participación organizada a veces desborda los canales institucionales y se hace tumultuosa; los ejemplos más claros han sido las marchas blancas que se manifestaron contra la inseguridad pública en 2004 y 2008.

Referencias

Alonso, X. (2006). "Organizaciones no gubernamentales y su impacto en el cambio de la identidad de género de las mujeres", en Jacqueline Butcher y María Guadalupe Serna (coords.), *El tercer sector en México. Perspectivas de investigación*. México, Cemefi.

Attili, A. (2003). "Ciudadanía, sociedad civil y redefinición de los espacios públicos", en *Revista Configuraciones*, núm. 10-11, pp. 16-32.

Butcher, J. (2008). *México solidario. Participación ciudadana y voluntariado*. México: Limusa.

Cadena Roa, J. (2004). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy.* México: UNAM (Colección Alternativas).

Cansino, C. (1997). *Democratización y liberalización.* México: IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 14).

——— (2000). *La transición mexicana 1977-2000*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C.

——— (2003). *Sin título.* Ponencia presentada en el III Foro Internacional sobre el Tercer Sector. TEC-Cemefi.

Cohen, J. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Eleta, P. (2000). *Tercer sector: desarrollo y perspectivas. Reflexiones sobre la experiencia europea y en particular sobre el caso italiano.* Zinacantepec [México]: El Colegio Mexiquense (Colección Documentos de discusión sobre el tercer sector, 7).

Esquivel, E. y Covarrubias, I. (coords.) (2005). *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*. México: Miguel Ángel Porrúa /Tecnológico de Monterrey.

Garrido Valls, J. G. (2007). *El lado obscuro de las ONG. La cara más turbia de un entramado en el que no es oro todo lo que reluce*. Madrid: Arcopress.

Gordon, S. (1998). "Reflexiones en torno a la relación Estado-organizaciones civiles", en *De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles*. México: Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles / Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos.

Hobbes, T. (1996). *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. México:* Fondo de Cultura Económica.

León, A. (2010): *Las organizaciones civiles de México, su contribución en la democratización del espacio público*, México: UAM.

O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.* Barcelona: Paidós.

Olvera, A. (1998). "Problemas conceptuales en el estudio de las OC's: de la sociedad civil al tercer sector". Ponencia presentada en el Primer Congreso de la Red de Investigadores sobre el Tercer Sector en América Latina y el Caribe, Universidad Federal de Río de Janeiro, 22-24 de abril.

——— (coord.) (2000). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad.* México: El Colegio de México.

——— (2004). "Representaciones e ideologías de los organismos civiles", en Jorge Cadena Roa (coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy. México:* UNAM-CEIICH (Colección Alternativas).

Pérez, G. (2002). "Sociedad civil y ciudadanía. Una reflexión teórica", en *Veredas, revista de pensamiento sociológico*, año 3, núm. 4-5, pp. 155-175.

Reygadas, G. (1998). *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organismos civiles*. México: Red de Organismos Civiles por la Democracia.

——— (2000). *Los movimientos sociales y las organizaciones civiles*. México: Demos.

Villa, M. (1990). *El archipiélago mexicano*. México: Cal y Arena.

Sandoval Álvarez, S. (1998). "6 de julio de 1988: el cambio político", en: <http://www.agora.net.mx/analisis/prd1.html>.

Verduzco, G. (2003). *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México: El Colegio de México / Cemefi.

Villalobos, J. (1997). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: visión general*. México: Cemefi.

Vitale, E. (2007): "¿Sociedad civil o comunidad ética?", en María Isabel Wences Simon y José María Sauca Cano (coords.), *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid: Trotta.

Fuentes electrónicas

www.indesol.gob.mx
www.corresponsabilidad.gob.mx
www.df.gob.mx

México: crisis de los modelos de crecimiento económico

Javier Santiago Castillo

Introducción

En las instituciones económicas del ámbito gubernamental, en el pasado existió pluralidad ideológica y técnica y, en consecuencia debate acerca del rumbo que debería tomar la economía del país. Actualmente predomina el pensamiento único en el análisis y la instrumentación de la política económica, que se centra en la reflexión sobre el comportamiento de los indicadores macroeconómicos sin tomar en cuenta cuáles son los objetivos de mediano y largo plazos.

En consecuencia, los espacios de análisis sistémicos desde perspectivas críticas se han replegado a las instituciones académicas. El objetivo de este trabajo es analizar, a grandes trazos, las características de los dos modelos económicos –que no de desarrollo–, el de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y el de industrialización con apertura comercial (IAC), imperantes en México de la década de los años cuarenta, del siglo pasado, hasta el presente, y los rasgos de las crisis de cada uno.

En primer lugar, tenemos que dejar claro que la industrialización se tomó como sinónimo de desarrollo y progreso para las élites políticas y económicas; en consecuencia, se convirtió en un fin en sí mismo. Primero había que producir la riqueza, y después ya se vería cómo distribuirla. Esta visión se subsume en un proyecto más general conocido como *nacionalismo revolucionario*, que contemplaba al menos otros dos aspectos relevantes: la construcción de un Estado de bienestar y un fuerte control político, el cual devino en la construcción de un régimen autoritario.

Desarrollo estabilizador, 1939-1982

El modelo de industrialización sustitutiva de importaciones tiene uno de sus principales impulsos en la segunda guerra mundial (1939-1945). Las

necesidades de materias primas de los países en conflicto, y la participación de México al lado de los aliados a partir de 1942, provocaron que las exportaciones se destinaran de manera fundamental a los Estados Unidos. Por otra parte, al no importarse productos manufacturados, se impulsó el inicio de la producción nacional de algunos de ellos.

Con el fin de la guerra, el fomento a la industrialización se sustentó en seis pilares fundamentales: ahorro interno (sobre todo la inversión estatal), inversión extranjera, precios bajos de las materias primas (de manera particular los productos agropecuarios), protección arancelaria de los productos manufacturados nacionalmente, salarios bajos y subsidios estatales.

La inversión extranjera directa acumulada de 1941 a 1946 fue de 128 millones de **dólares** (mdd). En el sexenio de 1977 a 1982, fue de 9 777 mdd.[1] Estos datos, desde cierta perspectiva analítica, se han considerado positivos, pero pocas veces se ha tomado en cuenta que un exceso de inversión, en relación con los ingresos de divisas, puede ocasionar en el mediano plazo desequilibrio en la balanza de pagos, sobre todo cuando algún suceso influye para que los inversionistas decidan retirar del país elevados volúmenes de ganancias o capital, al considerar que existe algún riesgo o prevalecen mejores condiciones de inversión en otro país.

Los resultados de esa política se reflejaron en un crecimiento del producto interno bruto de 6 por ciento, en promedio anual, de 1940 a 1982.[2] Además, la construcción del Estado de bienestar se reflejó en la creación de instituciones educativas, seguridad social, crédito para vivienda, y en un incremento real del salario mínimo, al pasar de 2.50 pesos diarios (equivalentes a 98.15 pesos actuales) en 1940 a 96.70 pesos diarios en 1976, que es cuando alcanza su máximo histórico en poder adquisitivo y es equivalente a 249.75 pesos actuales.[3]

En el período estable de 30 años, desde 1941 hasta 1970, tan criticado por la supuesta inequitativa distribución de la riqueza, el salario mínimo creció muy por arriba de la inflación de dicho período, llegando a un magnífico crecimiento del 1180% al pasar de $2.50 pesos diarios a $32.00 pesos diarios, es decir, se multiplicó 11.8 veces en 30 años. Mientras tanto la inflación creció 562% en el mismo periodo, por lo que la relación salario

[1] <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm>.
[2] <http://www.economia.com.mx/crecimiento_del_pib_de_mexico.htm>.
[3] <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm>.

mínimo / inflación arroja un crecimiento real del poder adquisitivo de la población de un 83.7%.[4]

Es necesario puntualizar que el beneficiario de esta política sólo fue un sector de la población trabajadora.

Por otro lado, paradójicamente, los signos de la desigualdad social eran evidentes: "en 1950 el 20 % más pobre de las familias recibió el 6.1% del ingreso. Para 1977, la posición de ese 20% había empeorado, ya que sólo recibió 3.5%. Se ha calculado que el ingreso real anual de esas familias disminuyó de 381 dólares en 1963 a 266 dólares en 1975" (Gollás, 2009: 236). Aunque los datos varían comparados con otra fuente (Cortés, 2009: 496), lo relevante es que la tendencia a la baja se confirma. Para 1984, 20 por ciento de las familias más pobres obtenían 3.9 por ciento del ingreso. El decil más alto obtenía 34.2 por ciento, más de un tercio del ingreso, y los dos deciles más altos captaban 51.2 por ciento del ingreso total (Bizberg y Meyer, 2009: 589).

Es difícil cuantificar el desempleo según cifras oficiales. Pero en 1965, sólo 18.30 por ciento de la población económicamente activa (PEA) tenía un empleo formal. Eso significa que 9 millones de personas eran consideradas trabajadores informales (64.6 por ciento de la PEA), concepto que oculta el subempleo y el desempleo. Para el año de 1980, el empleo formal llegó a 33.45 por ciento de la PEA, pero en términos absolutos los trabajadores informales sumaban más de 14 millones.[5]

Hubo un largo proceso de estabilidad inflacionaria, pues se mantuvo abajo de 5 por ciento hasta 1971, pero con las crisis de 1976 y 1982, la inflación se desbocó y creció hasta llegar a 159.17 por ciento en 1987.

Por otro lado, los factores que definirían los rasgos de las crisis que dieron punto final a la aplicación del modelo, fueron incubándose a lo largo de los años. Así, la deuda externa pasó de 240.6 millones de dólares en 1940 a 57 988 millones de dólares en 1982 (Banco de México, 1983: 74). Sin duda alguna, el crecimiento de la deuda externa está vinculado con dos aspectos: la necesidad de recursos frescos para impulsar el crecimiento económico y, a fines de la década de los setenta, en la necesidad de recursos para invertir en la industria petrolera. Por otro lado, la deuda interna fue creciendo de manera silenciosa, pero relevante. En 1940 fue de 443 mi-

---

[4] <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm#trim>.

[5] Cálculos propios con base en datos de Nacional Financiera (1990), *La economía mexicana en cifras*, México; Poder Ejecutivo Federal (varios años), Informe de Gobierno. Citado por Bizberg y Meyer (coords.), 2009: 583.

llones de pesos (Banco de México, 1946: 83) y, para 1980 era de 111 600 millones (Banco de México, 1981: 66).

Las crisis de 1976 y 1982 tuvieron cuatro ingredientes más: los cambios en la división internacional del trabajo, ocasionados por la revolución verde, hicieron que México perdiera el lugar que ocupaba como productor de materias primas; el rezago tecnológico en el ámbito de la producción; la ampliación de la oferta financiera internacional, con créditos baratos producto de la abundancia de petrodólares; y la política petrolera seguida por el gobierno, que no buscó transformar el petróleo en México, ni impulsó la investigación para la innovación tecnológica en este campo.

También es necesario precisar que las devaluaciones de 1976 y 1982 deterioraron el poder adquisitivo del salario:

> Para que sean comparables, las cifras del siguiente período de 30 años deben expresarse en viejos pesos, es decir sin quitarles los 3 ceros de 1993. Por lo tanto en el período de 1971-2000, el salario mínimo creció desde $32.00 hasta $37,900 viejos pesos, equivalente a un 118,338%, muy por debajo del 381,048% de crecimiento inflacionario en el mismo período. Lo anterior representa, que en el cacareado período de la justicia social se obtuvo una pérdida real de un 69% en el poder adquisitivo del grueso de la población. En pocas palabras, un salario mínimo del 2000, apenas compraba el 31% de lo que compraba en 1970.[6]

En síntesis, el legado de este modelo económico fue ambivalente. Por un lado, resultó fundamental para modificar la estructura social de México, que transitó de una sociedad rural a otra urbana y dio lugar al nacimiento de una sólida clase media que impulsaría los cambios políticos de finales del siglo XX; creó instituciones que son un pilar de la realidad política y social mexicana; y logró un crecimiento económico sorprendente. A la par, no supo adecuarse a los cambios económicos que se daban en el mundo, y heredó un país con un nivel de dependencia contrario a los principios del nacionalismo revolucionario, una deuda externa inmensa, inflación creciente y descontrolada, desigualdad social polarizada e incremento de la pobreza. Abrió así el paso a otra política económica con una perspectiva subordinada a las visiones globalizadoras radicales.

De ese modo, el modelo de industrialización con apertura comercial, también conocido como neoliberal, tiene su prolegómeno en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), a quien "le tocó la tarea de corregir

[6] <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm#trim>.

los enormes desajustes fiscales y monetarios del sexenio anterior, así como enfrentarse a los acreedores internacionales…" (Gollás, 2009: 241-242) y a un descontento social cada vez más amplio.

Industrialización con apertura, 1982-2000

Para enfrentar la crisis, el gobierno implementó una política de medidas drásticas, primero con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y posteriormente con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y el Programa de Aliento y Crecimiento Económico (PAC), en 1986. En ambos mecanismos, las medidas fueron compartidas: disminución de la inversión pública, congelamiento de los salarios, reducción del déficit fiscal, y en el segundo se agregó la liberalización del comercio, del cual la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) fue un paso importante.

Este panorama neoliberal encuentra una nítida expresión en la siguiente visión:

> La operación adecuada de los mercados supone dos elementos: la libertad económica para aprovechar oportunidades de negocio de cualquier área, y la provisión de ciertas funciones básicas por parte del Estado para que los individuos tengan un acceso equitativo a las posibilidades de intercambio y cuenten con la seguridad de que podrán aprovechar el fruto de sus esfuerzos (Sánchez, 2006: 31).

El periodo de consolidación de esta política fue, sin lugar a dudas, el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Los tres aspectos sustanciales de la liberalización de mercado fueron la venta de las empresas propiedad de la nación, la liberalización de la tierra ejidal como mercancía susceptible de venderse y comprarse y la firma del Tratado de Libre Comercio.[7] La materialización del primer punto fue importante para equilibrar los indicadores macroeconómicos, pues el gobierno recibió alrededor de 25 mil millones de dólares por la venta de las empresas. El objetivo fundamental del modelo era transformar la economía mexicana en una economía industrial

[7] Sobre el tema se pueden consultar: VV. AA. (1990), *La integración comercial de México, Estados Unidos y Canadá. ¿Alternativa o destino?*, México: Siglo XXI Editores; F. Rubli y B. Solís (comps.) (1992), *México hacia la globalización,* México: Diana; y J. Calderón y A. Arroyo (1993), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuesta*, México: Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

exportadora, atada en lo sustantivo a la economía estadounidense. Para lograrlo era indispensable recuperar el equilibrio de los indicadores macroeconómicos, y de manera relevante controlar la inflación, para detener la sangría de la fuga de capitales, que se calculaba como casi equivalente a 6 por ciento del PIB anual (Gollás, 2009: 247).

Como instrumento de política económica interna, el gobierno implementó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), que se renovó en cuatro ocasiones, dos en 1989 y dos en 1990. "En estas reuniones se hicieron revisiones a los precios y se ajustaron algunos aspectos clave como los salarios y los tipos de cambio" (Gollás, 2009: 247).

Continuidad y cambio, 2000-2012

Los siguientes sexenios (Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón) dieron continuidad al modelo diseñado bajo el salinismo. Es evidente que el modelo no está exento de crisis, con un periodo de crecimiento de 2000 a 2006. La primera crisis, 1994-1995, tuvo su expresión en la incapacidad financiera para cumplir compromisos internacionales, lo que produjo la disminución de la inversión extranjera y, en consecuencia, el decremento drástico del PIB y la crisis de 2008, cuyas consecuencias son igualmente graves a las de 1994-1995.

Es importante reflexionar sobre el saldo de este segundo modelo de desarrollo. Por ello, haremos la comparación de 1990 a la fecha, pues comprende la mayor parte de los dos últimos sexenios gobernados por el PRI y los dos del PAN. El fantasma de la deuda pública externa neta volvió a aparecer: en 1990 fue de 72 mil 246 mdd, y para 1994 se incrementó a 76 mil 110 mdd.

Como resultado de la crisis, se inició una política de disminución de la deuda externa, que en el año 2000 llegó a 84 mil 600 mdd, y en 2006, a 54 mil 766.[8] A partir del inicio de la gestión de Felipe Calderón, la deuda empezó nuevamente su crecimiento y para octubre de 2011 arribó a la cifra de 113 mil 761 mdd.[9] Si a la deuda pública externa le sumamos la deuda privada externa, la cifra se eleva a 212 mil 500 mdd.[10] Mientras, para mayo

[8] <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm>.

[9] SHCP, Comunicado de prensa 143/2011, 30 de noviembre de 2011, p. 11: <http://www.shcp.gob.mx/documentos_recientes_bliblioteca/comunicado_143_2011.pdf>.

[10] http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=mx&v=94&l=es

de 2011, las reservas internacionales de México ascendían a 125 mil 640 millones de dólares. Por otro lado, el saldo de la deuda pública interna bruta al cierre de diciembre de 2000 se ubicó en 712 mil 046 millones de pesos. En 2006, fue de 1 billón 741 millones 407 mil. Para octubre de 2011, llegó a 3 billones 488 mil 843 millones de pesos.[11]

En 2008, el gobierno no tomó en cuenta el nivel de articulación de la economía mundial, como resultado de la globalización, y en un principio minimizó las posibles consecuencias para México de la crisis hipotecaria en los Estados Unidos (Stiglitz: 2010: 31-57). El crecimiento del PIB en 2006,[12] de 4.8 por ciento, resultaba halagüeño, y eso permitió plantearse como objetivos del sexenio de Felipe Calderón, un crecimiento de la economía de 3.5 por ciento, con un PIB *per cápita* de 20 por ciento.[13] Pero la agudización de la crisis económica estadounidense repercutió en la economía mexicana, y a partir de 2007, cuando el crecimiento del PIB disminuyó a 3.3 por ciento, se inició una tendencia a la baja del crecimiento económico, con una fuerte caída en 2008, año en que el PIB creció sólo 1.5 por ciento, y tocó fondo en 2009 con un decremento de -6.1. Durante 2010, se dio un repunte y el PIB creció 5.5 por ciento, aunque para 2011 se espera una nueva disminución, pues al tercer trimestre es sólo de 4 por ciento.[14] Para 2012 los pronósticos anuncian una nueva caída a 3.25 por ciento.[15]

El otro espectro que ha acompañado a las crisis económicas del país ha sido el de la inflación, que en 2008 fue de 6.54 por ciento,[16] en 2009

---

[11] <http://www.pai.hacienda.gob.mx/estadisticasTrimWeb/ControlServlet>.

[12] Los datos del PIB de 2005 a 2010, Banco de México, Informes anuales: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7BE2479C99-47CB-19B8-92A7-011876E8FCA%7D.pdf>.

[13] Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos.html>.

[14] INEGI, Boletín de prensa, núm. 451/11, 22 de noviembre de 2011: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/muestra.asp?tema=6&c=291>.

[15] "Menos crecimiento y empleos, así como más inflación en 2012, prevé el IMEF", *La Jornada*, 21 de diciembre de 2011: <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/21/economia/025n1eco>.

[16] Banco de México, Comunicado de prensa, 9 de enero de 2009: <http://www.sedeco.df.gob.mx/indicadores/abasto/2008/diciembre_2008/inflacion_banxico_diciembre_2008.pdf>.

de 3.57,[17] en 2010 llegó a 4.40,[18] para noviembre de 2011 alcanza 3.48[19] y para 2012 se pronostica en 3.65 por ciento.[20] Hasta el momento, este es el aspecto macroeconómico sobre el cual se ha logrado mantener cierto control.

En sentido contrario a la perspectiva anterior, existen enfoques optimistas que afirman:

> Después de la fuerte recesión en 2009, México se ha embarcado en una fuerte recuperación. El PIB real aumentó 5.5% en 2010, después de una caída de 6% en 2009. Este crecimiento resultó de la exportación floreciente de productos mexicanos, particularmente a los Estados Unidos... El crecimiento del PIB se estima en 4.5 en 2011 y en 3.8% en 2012. El déficit corriente aumentará moderadamente, no obstante las remesas de los trabajadores mexicanos en el extranjero se están recuperando por el rápido crecimiento de importaciones.[21]

Es claro que el balance de este modelo económico de industrialización con apertura comercial a partir de los indicadores macroeconómicos no es del todo positivo. Por otro lado, la industrialización que promocionó fue la maquiladora, de la cual, el mejor ejemplo es la industria automotriz. "[El] modelo de desarrollo industrial dejó a un lado el apoyo a establecimientos dedicados al mercado doméstico, y sólo impulsó al sector exportador; por lo tanto para muchos empresarios, la política industrial no ha existido…" (Méndez, 2009: 129). Esta afirmación, que se hizo refiriéndose a los gobiernos de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, fácilmente puede extenderse al gobierno de Felipe Calderón.

Por otro lado, han aflorado con claridad los riesgos económicos de haber apostado, fundamentalmente, a una relación económica con un solo país: Estados Unidos. Lo anterior, aunado a un mercado interno débil derivado del desempleo, bajos salarios y altos índices de pobreza, ha disminuido significativamente los márgenes de maniobra de las relaciones económicas de México.

---

[17] Banco de México, Comunicado de prensa, 7 de enero de 2010: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/inflacion/mensual/%7B36697BC5-386D-BD1D-25C5-538C090383C7%7D.pdf>.

[18] <http://www.banxico.org.mx/portal-inflacion/index.html>.

[19] <http://www.banxico.org.mx/portal-inflacion/index.html>.

[20] *Idem*.

[21] <http://www.oecd.org/document/28/0,3746,es_36288966_36287974_38828060_1_1_1 _1, 00.html>.

Evaluación: Bienestar y pobreza

Para efectuar un balance también debe analizarse la perspectiva de los niveles de bienestar o de pobreza alcanzados por la población durante la aplicación de este modelo económico. Para ello podemos recurrir al índice de desarrollo humano (IDH) publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990. Este índice está constituido por:

> ...un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.
> 1. Salud: medida según la esperanza de vida al nacer.
> 2. Educación: medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria.
> 3. Riqueza: medido por el PIB per cápita PPA en dólares internacionales.[22]

El informe del IDH en 1990 ubicó a México en el lugar 38 y en 2010 en el 56 (PNUD, 1990). En el caso de la pobreza, 52 millones de mexicanos y mexicanas se encuentran en esa situación. De esos 52 millones, 28 millones de personas (24.9 por ciento) tienen carencias por acceso a la alimentación. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval):

> ...el número de personas en situación de pobreza en México subió de 48.8 millones a 52 millones entre 2008 y 2010, lo que significa que el 46.2% de la población se encuentra en esa situación, contra el 44.5% de 2008 [...] Por su parte la pobreza extrema, la que tiene tres o más carencias sociales, pasó de 10.6% a 10.4% de la población total, con lo que se mantiene en el nivel de 11.7 millones de personas.[23]

La misma institución puntualizó que en agosto de 2010, el valor de la línea de bienestar fue de 2 mil 114 pesos mensuales por persona en las áreas ur-

---

[22] Información tomada de: <http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_desarrollo_humano>.

[23] "La pobreza en México sube a 52 millones", 29 de julio de 2011: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2011/07/29/pobreza-mexico-2010>. Información tomada de: Coneval, Comunicado de prensa núm. 007, 29 de julio de 2011: <http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf>.

banas, es decir, para una familia de cuatro personas serían 8 mil 456 pesos; y de mil 329 pesos en las rurales, equivalente a 6 mil 645 pesos por familia de cinco miembros. Los valores correspondientes a la línea de bienestar mínimo fueron 978 y 684 pesos, respectivamente, lo cual resultaría por familia urbana en 3 mil 912 pesos y por la rural en 3 mil 420 pesos.

La evolución del ingreso muestra un patrón diferente en las áreas urbanas y rurales: en las primeras, el porcentaje de personas con un ingreso menor a la línea de bienestar pasó de 44.8 por ciento en 2008 a 47.7 en 2010; por otra parte, en las áreas rurales aumentó de 63.1 a 66.0 por ciento, en estos años. Las cifras anteriores muestran que el dato del PIB *per cápita* de 9 330 dólares en 2010 no es un indicador fiable para conocer el nivel de bienestar de los mexicanos, por lo que hay que tomarlo con reserva. Además, "un salario mínimo del 2000, apenas compra el 31% de lo que compraba en 1970".[24]

El indicador de desempleo desde el año 2000, cuando fue de 2.6 por ciento de la PEA, no ha perdido su tendencia a la alza. En 2006 llegó a 3.6, en 2010 alcanzó el 5.4 y para noviembre de 2011 ya se encontraba en 5.16 por ciento. Al respecto, habría que decir que "…la tasa oficial de desempleo no da una imagen completa: muchos de los que quisieran trabajar a tiempo completo están trabajando a tiempo parcial (o subocupados) porque éste ha sido el único empleo que han podido encontrar, y no están incluidos en la tasa de paro… (Stiglitz, 2010: 49)"

En la víspera de 2012 nos encontramos frente a una posible recaída en el abismo de la crisis como producto de la insolvencia en la que han caído diversos países de Europa. "La mayoría de los países del mundo registrarán una desaceleración en 2012 y 2013 a raíz del efecto de la crisis económica en Europa, pronosticó hoy el director del Grupo de Perspectivas Económicas del Banco Mundial (BM), Hans Timmer."[25] En el mismo sentido:

> El Fondo Monetario Internacional (FMI) advirtió por su parte a principios de diciembre que podría recortar sus proyecciones de crecimiento de la economía mundial, tras la persistente desaceleración que registra la actividad en Europa. En septiembre pasado [2011], el FMI advirtió que la economía global se encontraba en una espiral descendente, marcada por una intermitente volatilidad en los mercados financieros, además de una frágil estabilidad.

---

[24] <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PudoSer.htm#PIBHab.>

[25] "BM prevé desaceleración global en 2012 y 2013", en *El Universal*, 21 de diciembre de 2011: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/817703.html>.

> El FMI anticipó en ese sentido que el crecimiento económico para este año sería de marcha moderada en comparación a 2010, alcanzando un 4.0 por ciento del Producto Interno Bruto, y que ese ritmo se prolongaría hasta 2012.[26]

Nadie puede decir que el BM y el FMI son antisistema o apocalípticos. Estas declaraciones, a pesar de los términos eufemísticos utilizados, presagian malos tiempos para la economía mundial y, en consecuencia, para la nacional, porque *desaceleración* de la economía significa recesión económica, lo que es igual a una profundización de la crisis. Hay quienes no se han dado cuenta que estamos en medio de una crisis sistémica mundial. El modelo de acumulación de capital centrado en la actividad financiera, buena parte de ella especulativa, está en crisis y no resuelve los problemas de bienestar de la mayoría de la población.

A fin de encontrar un camino propio para capear las crisis económicas y buscar el bienestar social de la mayoría de la población, tenemos que preguntarnos qué hemos sido y qué somos como país, e intentar responder. Desde mi punto de vista, hemos sido y somos un país subdesarrollado. El subdesarrollo "significa [que] unos cuantos son muy ricos, y millones son muy pobres", y también, que "esta pobreza es, además, crónica y generalizada, no una desgracia pasajera" (Ruiz, 2010), lo cual implica que la pobreza es un fenómeno histórico y generalizado, o sea, estructural. ¿Y qué connotación tiene que la pobreza sea estructural?, pues que la propia dinámica del sistema económico y social la prohíja.

Es claro que habrá quienes cataloguen el uso del concepto de *subdesarrollo* como algo arcaico, en su sentido más despectivo. No obstante, algo que nadie podrá refutar –sin entrar a la discusión de la cuestionable metodología para medir la pobreza utilizada por el INEGI o si son 50, 60 o 70 millones los mexicanos debajo de la línea de la pobreza–, es que la pobreza en nuestro país es un fenómeno extendido e histórico y, para no ir tan lejos, en los últimos 50 años no ha disminuido, sino al contrario. El aspecto más debatible es sin duda el de si el fenómeno de la pobreza es estructural o no, aunque es claro que si un sistema económico-social en 50 años –para no irnos hasta la reflexiones de Humboldt– no ha producido mecanismos, también estructurales, para disminuir de raíz las desigualdades económicas y sociales, el fenómeno es estructural, es sistémico.

---

[26] *Ibidem*.

La desigualdad social existente en México tiene como una de sus causas fundamentales el empleo de determinados modelos económicos aplicados por las élites gobernantes a lo largo del siglo XX y lo que llevamos del XXI. El primer modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, vigente desde la década de los años cuarenta hasta inicios de los ochenta del siglo pasado, buscó un desarrollo industrial autónomo impulsado por el Estado, objetivo en el cual fracasó, aunque en efecto logró la construcción de un mercado interno, si bien, todavía débil.

El segundo modelo de industrialización con apertura comercial (Méndez, 2009: 97-131), aplicado desde 1982 hasta la fecha, renunció al objetivo de la industrialización autónoma, y se centró, como ya lo mencionamos, en la desregulación económica, que implicó el repliegue del Estado, no sólo como propietario de empresas, sino como regulador de la actividad económica, porque "...de cuestionar el Estado de bienestar a cuestionar la intervención del Estado en la economía había un paso muy corto, y eso fue lo que sucedió a finales de la década de los años setenta" (Gutiérrez, 2010: 91). Tal cuestionamiento ha llegado al extremo de empujar al Estado al lindero del ostracismo económico, pero la crisis que vive el mundo ha traído de nueva cuenta al Estado al escenario económico, pues ha evidenciado que los mercados no se autorregulan; lo que sí es una ley incuestionable es que los mercados buscan maximizar sus ganancias, así sea afectando el bienestar de amplios sectores de la población.

Por otro lado, ambos modelos económicos aplicados en México adolecen de deficiencias compartidas, como son el crecimiento de la deuda externa, evidente en las crisis de 1976, 1982, 1994 y la que se avecina por el incremento desmesurado que ha tenido en los últimos años; la ausencia de mercado interno fuerte, cuyos pilares son el empleo y los salarios remunerativos; el impulso de una política industrial sustentada en la innovación tecnológica propia; y la debilidad fiscal del Estado, derivado de una política fiscal inequitativa. Además, las debilidades propias del modelo de industrialización con apertura comercial saltan a la vista:

1. Si México es un país exportador, no lo es de productos nacionales, que contengan una tecnología propia. Nos convertimos en una gran maquiladora.
2. No se desarrollaron políticas para el fortalecimiento del mercado interno. Todas las economías desarrolladas sustentan su fortaleza

en un equilibrio entre un mercado interno sólido y una capacidad exportadora relevante.

3. La política social seguida por los gobiernos durante los últimos 20 años se caracteriza por sus rasgos asistencialistas, Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad), Progresa (Programa de Educación, Salud y Alimentación) y Oportunidades.
4. No se instrumentaron mecanismos de redistribución del ingreso como son: políticas de recuperación del poder adquisitivo del salario y una política fiscal equitativa.
5. No existe una política de desarrollo científico y tecnológico de largo plazo que ubique y desarrolle nichos del conocimiento científico para impulsar el desarrollo económico.
6. El atarse industrial y comercialmente a un solo país, los Estados Unidos, ya demostró su ineficacia económica. Además, la realidad nos está poniendo en nuestro lugar, pues si, en 1987, las importaciones de los Estados Unidos provenientes de México eran de 16 500 mdd y de China ascendían a 6 300; para 2007 las importaciones mexicanas fueron de 18 340 mdd y las chinas de 32 170.
7. La crisis de 2008 demostró con toda nitidez la necesidad de intervención del Estado para regular la actividad financiera y atemperar la voracidad de los capitalistas. El Estado, como institución privilegiada para la búsqueda del equilibrio social, demostró que tiene vigencia. Su repliegue durante casi 30 años debe concluir y buscar creativamente la recuperación de espacios perdidos.
8. Si la crisis económica no ha explotado socialmente, se debe a tres válvulas de escape fundamentales: la migración, la delincuencia organizada y la familia, que amortiguan los efectos del desempleo y los bajos ingresos.

El futuro. Expectativas y tareas

Ahora conviene considerar qué hacer. Para ello, vale la pena recordar a Jesús Silva Herzog en su libro *Consejos para un joven economista mexicano* (1967): "El economista nativo de un país de la periferia […] que sigue al pie de la letra […] al autor extranjero […] se asemeja al lacayo que gozoso y grotesco imita los finos modales de su señor". El predominio sectario de una visión económica desde el ámbito público obstaculiza la discusión plural y abierta para definir el rumbo de la nación. Habrá

quien piense que es una visión chovinista, pero no. Pondré dos ejemplos: nos vendieron la idea de que era mejor comprar los alimentos necesarios para el sustento de la población en el mercado internacional, nada más porque eran más baratos; y lo mismo sucedió con la gasolina. En el mercado, los precios bajan, pero también suben. En consecuencia, no tenemos soberanía alimentaria ni energética. También es necesario atender el problema de la deuda externa del sector público, pues es una amenaza a la estabilidad económica.

Eric Hobsbawm en las primeras páginas de su *Historia del siglo XX*, expresa que navegamos por "un mundo en el que no sólo no sabemos adónde nos dirigimos, sino tampoco adónde deberíamos dirigirnos". También afirma que debemos reconciliarnos con la naturaleza, porque al destruirla abonamos el camino de nuestra propia autodestrucción. Por eso es indispensable cambiar la visión y buscar un camino propio hacia el desarrollo humano integral. Los siguientes puntos pueden abonar en ese camino:

1. Revitalizar la función del Estado como promotor y regulador de la economía.
2. Educar en el sentido más amplio.
3. Impulsar la investigación científica y tecnológica.
4. Impulsar la producción agrícola de los campesinos pobres: crédito, obras de irrigación y tecnología.
5. Buscar y promover los nichos de desarrollo industrial que respeten el medio ambiente.
6. Diversificar el mercado externo.
7. Promover la creación de empleos estables.
8. Establecer una política de largo plazo para recuperar el poder adquisitivo del salario.
9. Impulsar el ahorro interno.
10. Regular más estrictamente las actividades financieras.

México no tiene el poderío ni las condiciones para crear un nuevo orden capitalista, pero es indudable que sí puede impulsar medidas concretas para mejorar las condiciones de vida de su población y tener una política internacional proactiva, que atempere las desigualdades creadas por la globalización. La alternativa está en incentivar las fortalezas internas y diversificar la economía en el ámbito externo encauzándola en la ruta del bienestar social.

Cuadro 1. Comparativo economía

Presidente	*Periodo*	*PIB $ constantes (miles de millones de pesos)*	*Crecimiento del PIB en el sexenio (%)*	**Tasa promedio anual de crecimiento del PIB (%)**	**Crecimiento PIB *per cápita* durante el sexenio (%)**	**Promedio anual PIB *per cápita* (%)**
Lázaro Cárdenas del Río	1940	77.49	30.27	4.52	18.02	3
Manuel Ávila Camacho	1946	110.86	43.06	6.15	20.49	3.4
Miguel Alemán Valdés	1952	155.31	40.10	5.78	18.38	3.06
Adolfo Ruiz Cortines	1958	225.60	45.26	6.42	21.21	3.53
Adolfo López Mateos	1964	333.47	47.81	6.73	21.56	3.59
Gustavo Díaz Ordaz	1970	493.47	47.98	6.75	23.49	3.91
Luis Echeverría Álvarez	1976	706.24	43.12	6.16	16.20	2.7
José López Portillo	1982	1030.97	45.98	6.51	24.36	4.06
Miguel de la Madrid Hurtado	1988	1042.07	1.08	0.18	-10.07	-1.67
Carlos Salinas de Gortari	1994	1311.66	25.87	3.91	12.42	2.07
Ernesto Zedillo Ponce de León	2000	1651.50	22.18	3.39	9.97	1.28
Vicente Fox Quesada	2006	1900.89	14.80	2.32	7.17	1.17
Felipe Calderón Hinojosa	2012*	ND	11.20**	1.86	10.5	1.75

El cuadro de 1940 a 2006 se reproduce de <http://www.economia.com.mx/crecimiento_del_pib_de_mexico.htm> y se le agregó la columna del promedio anual del PIB/*per cápita*.

* Estimado.

** Informes del Banco de México, excepto 2012. PIB 2011 (tercer trimestre), INEGI, Boletín de prensa núm. 451/11, 22 de noviembre de 2011: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/muestra.asp?tema=6&c=291>. PIB *per cápita* 2007-2010 en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>. PIB *per cápita* 2011, en: *El Economista*, 21 de agosto 2011: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-personales/2011/08/25/pib-per-capita-crece-12-primer-semestre-inegi. Estimación PIB 2012>.

Cuadro 2. Histórico de los salarios mínimos (1982-2010)

Vigencia	*Zona A*	*Zona B*	*Zona C*
01/01/10	57.46	55.84	54.47
01/01/09	54.80	53.26	51.95
01/01/08	52.59	50.96	49.50
01/01/07	50.57	49.00	47.60
01/01/06	48.67	47.16	45.81
01/01/05	46.80	45.35	44.05
01/01/04	45.24	43.73	42.11
01/01/03	43.65	41.85	40.30
01/01/02	42.15	40.10	38.30
01/01/01	40.35	37.95	35.85
01/01/00	37.90	35.10	32.70
03/12/98	34.45	31.90	29.70
01/01/98	30.20	28.00	26.05
03/12/96	26.45	24.50	22.50
01/04/96	22.60	20.95	19.05
04/12/95	20.15	18.70	17.00
01/04/95	18.30	17.00	15.44
01/01/95	16.34	15.18	13.79
01/01/94	15.27	14.19	12.89
01/01/93	14.27	13.26	12.05
11/11/91	13 330.00	12 320.00	11 115.00
16/11/90	11 900.00	11 000.00	9 920.00
04/12/89	10 080.00	9 325.00	8 405.00
01/07/89	9 160.00	8 475.00	7 640.00
01/01/89	8 640.00	7 995.00	7 205.00
01/03/88	8 000.00	7 405.00	6 670.00
01/01/88	7 765.00	7 190.00	6 475.00
16/12/87	6 470.00	5 990.00	5 395.00
01/10/87	5 625.00	5 210.00	4 690.00
01/07/87	4 500.00	4 165.00	3 750.00
01/04/87	3 660.00	3 385.00	3 045.00
01/01/87	3 050.00	2 820.00	2 535.00
22/10/86	2 480.00	2 290.00	2 060.00
01/06/86	2 065.00	1 900.00	1 675.00
01/01/86	1 650.00	1 520.00	1 340.00
04/06/85	1 250.00	1 150.00	1 015.00
01/01/85	1 060.00	975.00	860.00
11/06/84	816.00	750.00	660.00
01/01/84	680.00	625.00	550.00
14/06/83	523.00	478.00	421.00
01/01/83	455.00	415.00	365.00
01/11/82	364.00	358.00	332.00
01/01/82	280.00	275.00	255.00

Fuente: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/45_7369.html

Referencias

Bizberg, I. y L. Meyer (coords.) (2009). *Una historia contemporánea de México*, tomo 1 *Transformaciones y permanencias*. México: Océano / Colmex.

——— (coords.) (2009). *Una historia contemporánea de México*, tomo 4 *Las políticas*, Océano/Colmex, México.

Calderón, J. y A. Arroyo (1993). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuesta*. México: Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

Cortés, F. (2009). "Casi cuarenta años de desigualdad", pp. 493-520, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.). *Una historia contemporánea de México,* tomo 1 *Transformaciones y permanencias.* México: Océano / Colmex.

Dávila Aldás, F. R. (1995). *Del milagro a la crisis*. México: Fontamara.

Gollás, M. (2009). "Breve relato de cincuenta años de política económica", pp. 223-312, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.). *Una historia contemporánea de México*, tomo 1 *Transformaciones y permanencias*. México: Océano / Colmex.

Guillén, H. (1984). *Orígenes de la crisis en México: 1940/1982*. México: Era.

Gutiérrez, E. (coord.) (2010). *Cambiar México con participación social*. México: Cámara de Diputados / UANL / Siglo XXI Editores.

Hansen, R. (1971). *La política del desarrollo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.

Méndez, J. L. (2009). "La política industrial: ¿beneficios corporativos o fortalecimiento económico nacional?", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, tomo 4. *Las políticas*. México: Océano / Colmex

Ortiz, A. (1990). "El neoproteccionismo norteamericano ante el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos", pp. 52-76, en Benito Rey Romay (coord.). *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá: ¿destino o alternativa?* México: Siglo XXI Editores.

Reinhart, C. y K. S. Rogoff (2011). *Esta vez es distinto: ocho siglos de necedad financiera*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rivera, M. Á. (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano.* México: Era.

Rubli K., F. y M. B. Solís (comps.) (1992). *México hacia la globalización*. México: Diana.

Ruiz, E. R. (2010). *México*. *Por qué unos cuantos son ricos y la población es pobre*. México: Océano.

Sánchez, M. (2006). *Economía mexicana para desencantados*. México: Fondo de Cultura Económica.

Stiglitz, J. (2010). *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial.* México: Taurus.

Vernon, R. (1975). *El dilema del desarrollo de México*. México: Diana.

Fuentes electrónicas

Banco de México (1946). Informe Anual 1946. México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7BABF3C0F3-BBFF-2F90-EC9C-625067F496B1%7D.pdf>.

Banco de México (1981). Informe Anual 1980. México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7BF4DA7292-5231-BCD0-9DC3-869BB0540C1C%7D.pdf>.

Banco de México (1983). Informe Anual 1982. México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7B8A2B469D-9164-8CFF-E619-F77828929FB3%7D.pdf>.

PNUD (1990). *Desarrollo humano. Informe 1990*: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf>.

http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/index.html

http://www.cnnexpansion.com/economia/

http://internet.coneval.gob.mx/

http://www.economia.com.mx/

http://www.inegi.org.mx/inegi/

http://www.indexmundi.com/

http://www.jornada.unam.mx/

http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm

http://www.oecd.org/

http://www.sedeco.df.gob.mx/

http://www.shcp.gob.mx/

http://hdr.undp.org/es/

SEGUNDA PARTE:

Política, elecciones y poderes

Elecciones y partidos en la transición mexicana

Pablo Javier Becerra Chávez

Introducción

Una de las zonas del sistema político mexicano en que se produjeron los cambios más importantes en las últimas décadas es, sin lugar a dudas, la correspondiente al sistema electoral y de partidos. México inició la década de 1970 con una elección de presidente de la república típicamente no competitiva: el gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) postuló a Luis Echeverría Álvarez en alianza con otros dos pequeños partidos, el Popular Socialista (PPS) y el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). El único partido opositor de la época, el Partido Acción Nacional (PAN), postuló a Efraín González Morfín. Echeverría ganó la elección con 86 por ciento de los votos, y el candidato opositor se conformó con el restante 14 por ciento. Éste había sido el modelo de elecciones mexicanas desde la década de 1950: el partido gobernante y sus dos aliados permanentes postulaban al seguro ganador, quien contaba con todo el apoyo del aparato estatal –tanto en el nivel federal como en el local–, la Comisión Federal Electoral organizaba una simulación de competencia electoral y el PAN se conformaba con el papel de oposición testimonial.

Por el contrario, la última elección del siglo XX, también presidencial como la de treinta años antes, conoció por primera vez la derrota del PRI en la posición fundamental del régimen mexicano. En efecto, en el año 2000 el candidato del PRI, Francisco Labastida, no fue apoyado por otros partidos y fue derrotado por el candidato de la coalición formada por el antiguo PAN y el recién llegado Partido Verde Ecologista de México (PVEM). La clave de este hecho se encuentra en los cambios que sufrió el sistema electoral y de partidos durante los treinta años comprendidos entre 1970 y 2000, cambios que condujeron a México del ámbito de la no com-

petencia y el autoritarismo al de la competencia y la democracia. La alternancia del año 2000 y la reciente década de gobiernos panistas en el nivel federal y de diversos partidos en el nivel local es resultado de esos cambios.

El esplendor del sistema de partido hegemónico, 1970-1976

Al inicio de la década de 1970, el sistema electoral y de partidos en México era un clásico ejemplo de sistema no competitivo, en el que por tanto no se sometía realmente a la competencia entre los partidos el acceso a las posiciones gubernamentales decisivas. Esta característica central del sistema electoral y de partidos resultaba coherente con el autoritarismo tradicional del régimen político en su conjunto. Siguiendo la conocida definición de Giovanni Sartori, se trataba de un sistema de "partido hegemónico-pragmático". El primer componente de la definición sartoriana ("hegemónico") definía una situación en la cual no existía una competencia real por el poder, aun cuando las normas legales consagraran un aparente multipartidismo, razón por la cual los partidos de oposición eran en realidad "partidos de segunda" o de "ornato" que aceptaban la imposibilidad de la alternancia en el poder; es decir, sabían de antemano que nunca podrían ganar las elecciones porque las reglas reales del juego garantizaban de entrada un conjunto de condiciones de privilegio para el partido gobernante. El segundo adjetivo de la definición de Sartori ("pragmático") aludía al peso relativamente disminuido de la ideología en el modelo de dominación del partido hegemónico, característica que le permitió tener una gran flexibilidad para integrar en su interior un amplio espectro de ideologías y que, por supuesto, le posibilitó durante un periodo muy prolongado desarrollar una impresionante capacidad de "cooptación" de los opositores (Sartori, 1980: 277-285).

Algunos autores mexicanos desarrollaron la noción de "partido de Estado" para enfatizar el origen y la funcionalidad del partido gubernamental en el contexto del sistema autoritario mexicano. En efecto, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecesor del actual PRI, fue fundado desde el poder, para conservar el poder, de tal manera que nunca debió competir por él contra otros partidos. Las transformaciones posteriores del partido, en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el actual PRI, fueron iniciativas presidenciales que enfatizaron su característica de partido de Estado. Esta razón explica que desde su origen el PRI haya disfrutado ampliamente de los recursos estatales (humanos, financieros, etcétera) y

de reglas del juego, tanto escritas (la legislación electoral) como no escritas (el conjunto de "usos y costumbres" de la política mexicana), hechas para garantizarle un conjunto de privilegios (González, 1981: 28-82).

En cualquiera de las dos nociones anteriores, que no son excluyentes sino que pueden ser complementarias, se trataba de un sistema electoral y de partidos no competitivo, columna vertebral del peculiar régimen político autoritario que caracterizó a nuestro país hasta hace poco (Molinar, 1993: 3-57).

Desde la Constitución de 1917 se garantizó jurídicamente la pluralidad de partidos y la realización de elecciones regulares, pero en los hechos el sistema electoral y de partidos fue configurando a partir de 1929 su característica no competitiva. La élite posrevolucionaria heredó del maderismo su adhesión al principio de "sufragio efectivo, no reelección", y aun en las coyunturas más violentas de disputa por el poder entre sus distintas facciones no se llegó al extremo de anular la esfera electoral y partidaria, cosa que sí ocurría de manera recurrente en otros países latinoamericanos. Se disputaba el poder con las armas en la mano, pero una vez resuelta su posesión se recurría al ritual electoral.

La élite heredera de la revolución tuvo la capacidad de desarrollar un elevado grado de institucionalización de sus estructuras de dominio con la creación y posterior transformación del partido gobernante (PNR, PRM, PRI), el cual desde un principio funcionó como un auténtico partido de Estado. Pero a diferencia del Partido Comunista de la Unión Soviética, el PRI mexicano no se convirtió en un partido único, es decir, no se prohibió la existencia de los partidos opositores. Por el contrario, desarrolló una gran capacidad para tolerar a la oposición y mantenerla en los márgenes del sistema, para lo cual ideó una ingeniería electoral en permanente renovación. De hecho, esta capacidad para reformar sus distintos componentes fue uno de los rasgos distintivos del régimen autoritario mexicano (Molinar, 1991).

Desde 1929, la élite gobernante puso en marcha mecanismos para controlar las principales piezas del sistema electoral: primero, bajo la lógica federal que rigió entre 1917 y 1943, periodo durante el cual la organización de las elecciones estaba a cargo de los gobiernos locales; y después, bajo la lógica centralizadora de la ley electoral de 1946 y las posteriores, cuando se creó el modelo basado en la Comisión Federal Electoral. Las reglas formales del juego (la legislación electoral) y las reglas reales (la estructura piramidal de cacicazgos que caracterizaba al régimen autoritario) garantizaron condiciones bajo las cuales la celebración regular de eleccio-

nes y la pluralidad aparente resultaban funcionales para la permanencia en el poder del partido hegemónico.

Desde su fundación, en 1929, el PRI no perdió una elección de gobernador de algún estado sino hasta 1989, mantuvo la mayoría en las dos cámaras del Congreso hasta 1997 y logró retener la presidencia hasta el año 2000. Entre 1929 y 1940, su votación en elecciones presidenciales se mantuvo por arriba de 90 por ciento, en tanto que en las elecciones de 1946 y 1952 descendió a 78 y 74 por ciento, debido a las disidencias de Ezequiel Padilla y Miguel Henríquez Guzmán, respectivamente. Para 1958, con la candidatura de Adolfo López Mateos, el PRI regresó a una votación superior a 90 por ciento (91 por ciento, para ser exactos), pero para 1964, con Gustavo Díaz Ordaz, cayó a 89 por ciento, y para 1970, con Luis Echeverría Álvarez pasó a 86 por ciento, con la particularidad de que desde 1958 el candidato priista a la presidencia era apoyado puntualmente por el PARM y el PPS, los dos fieles partidos de oposición ficticia (Loaeza, 2001: 81-100).

La elección de 1970 le permitió al PRI ganar los 178 diputados de mayoría relativa en disputa, con lo cual controlaba 84 por ciento de la Cámara de Diputados. El PAN, el PPS y el PARM debían conformarse con el restante 16 por ciento de los legisladores, obtenidos por medio del sistema de diputados de partido, un mecanismo de compensación para los partidos que lograran al menos 2.5 por ciento de la votación y hubieran obtenido el triunfo en menos de 20 distritos. En la Cámara de Senadores, en 1970 el PRI tenía 100 por ciento de los escaños, es decir, los 64 senadores (Becerra, 1997: 11-38). Esta presencia abrumadora del PRI en las dos cámaras le permitía al presidente surgido de sus filas tener un control casi absoluto sobre el conjunto del régimen político. Sin lugar a dudas, era el momento de esplendor del régimen presidencial autoritario basado en el sistema de partido hegemónico pragmático.

En 1972 y 1973, el gobierno del presidente Echeverría impulsó una reforma constitucional y una nueva ley electoral como parte de su proyecto de "apertura democrática", estrategia con la que trataba de cerrar las heridas abiertas por las represiones a los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971. Los cambios, sin embargo, fueron realmente mínimos y no facilitaron la entrada de nuevos partidos. Se redujo la edad para ser diputado de 25 a 21 años y para ser senador de 35 a 30 (ya en 1970 se había reducido la edad para votar de 21 a 18 años). Se disminuyó el porcentaje de votación, de 2.5 a 1.5 por ciento, para que los partidos de oposición tuvieran

acceso a los diputados de partido, en respuesta al hecho, constatado entre 1964 y 1970, de que difícilmente el PPS y el PARM llegaban al 2.5 por ciento. Se dio a los partidos la prerrogativa de acceso gratuito a radio y televisión en tiempos electorales. Se otorgó un representante en la Comisión Federal Electoral con voz y voto a cada partido político, en contraste con la situación anterior en que solamente estaban representados tres partidos independientemente del número de ellos con registro. El control del partido hegemónico sobre esta comisión seguía haciéndose posible gracias a los comisionados de cada cámara y al hecho de que la presidencia recaía en el secretario de Gobernación.

Hasta aquí, estos cambios permitían mejores condiciones para los partidos opositores que ya contaban con registro legal (PAN, PPS y PARM). Pero el cambio que se suponía permitiría la entrada de nuevos partidos a la esfera electoral, finalmente endureció aún más los requisitos para el registro, porque a pesar de que disminuyó la cantidad de afiliados de 75 000 a 65 000 en el nivel nacional, así como la correspondiente a la afiliación por entidad de 2 500 a 2 000, terminó añadiendo el requisito de contar con un mínimo de 25 afiliados por municipio en al menos la mitad de los municipios de las entidades en que acreditara presencia (García, 1982: 280-296).

En los hechos, se trataba de un obstáculo artificial a la entrada de nuevos partidos en el sistema, lo cual chocaba con la creciente actividad de grupos políticos ansiosos de constituirse en partidos políticos, en particular en el flanco izquierdo de la política mexicana, en respuesta a la oferta inicial de "apertura democrática". El antiguo Partido Comunista Mexicano (PCM, fundado en 1919) y grupos que luego se convertirían en el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), y otros más, salían de las catacumbas exigiendo su derecho a participar legalmente en las elecciones, pero en este aspecto lamentablemente la "apertura" más bien cerró aún más la puerta de entrada.

Los resultados de la elección del año 1973 reflejaron la creciente contradicción entre una sociedad cada vez más moderna y plural y un sistema electoral y de partidos no competitivo. La abstención alcanzó 40 por ciento de los empadronados y cerca de un millón y medio de ciudadanos (9.9 por ciento de los que votaron) anularon su voto. Por supuesto, el PRI mantuvo una cómoda mayoría de 70 por ciento de los sufragios, que le permitió ganar 192 de las 194 diputaciones de mayoría en disputa, lo que representaba 82 por ciento de la cámara baja. El PAN obtuvo 14.7 por ciento de la vota-

ción, ganó dos diputaciones de mayoría y recibió 21 de partido, con lo que alcanzó 10.9 por ciento de la cámara. El PPS y el PARM obtuvieron 3.6 y 1.9 por ciento de los votos, respectivamente, con lo que alcanzaban 10 y seis diputaciones de partido, respectivamente (4.4 y 3 por ciento de la cámara).

Cuadro 1. Elección de diputados de mayoría relativa, 1970-1976

Partido	*1970*		*1973*		*1976*	
	Votos	*%*	*Votos*	*%*	*Votos*	*%*
PAN	1'899 289	13.65	2'207 069	14.70	1'358 393	8.45
PRI	11'125 770	79.94	10'458 618	69.64	12'868 104	80.08
PPS	205 954	1.48	541 833	3.61	479 228	2.98
PARM	111 993	0.80	272 339	1.81	403 274	2.51
No registrados	35 192	0.25	36 858	0.25	61 629	0.38
Anulados	539 537	3.88	1'505 561	9.99	898 273	5.59
Total votos	13'917 735	100.00	15'017 278	100.00	16'068 901	100.00
Participación (%)		64.27		60.40		62.01
Padrón	21'653,817		24'863 263		25'912 986	

Fuente: Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política.* México, El Colegio de México, 1990.

La elección de 1976 mostró con claridad el desgaste de este modelo. La ausencia del PAN en la elección presidencial permitió al candidato común del PRI, el PPS y el PARM, José López Portillo, llegar a un impresionante 93.6 por ciento de los votos, apenas ligeramente opacado por un 31.3 por ciento de abstención y casi un millón de votos anulados (5 por ciento del total). El PRI sólo perdió un diputado de mayoría frente al PARM, y la falta de candidato presidencial panista hizo descender la votación de este partido y por tanto su número de diputaciones de partido, de tal manera que el partido gobernante aún disfrutó de un cómodo 82 por ciento de la cámara baja durante la legislatura 1976-1979 (Becerra, 1997:11-38).

Inicia la apertura: la reforma de 1977 y sus efectos

Con la reforma política de 1977, promovida por el gobierno del presidente José López Portillo, inició un proceso de liberalización, es decir, un proceso de apertura gradual y controlada del régimen político autoritario y, en particular, del sistema electoral y de partidos (O'Donell y Schmitter,

1986: 19-30). Este proceso inició con la reforma política de 1977 y trató de ser frenado con la reforma de 1986, pero la propia lógica de la apertura gradual contribuyó a la expansión de espacios de competencia partidaria que no podían ser cancelados abruptamente.

La reforma de 1977 fue la respuesta del gobierno y el partido hegemónico al conjunto de tensiones políticas, electorales y extraelectorales, que habían ido creciendo entre la segunda mitad de la década del sesenta y 1976. En efecto, las movilizaciones estudiantiles y populares de 1968-1971 y la salida sangrienta que les dio el gobierno, el sindicalismo independiente, el surgimiento de movimientos guerrilleros en el campo y las ciudades, el desgaste del sistema electoral que condujo a la candidatura solitaria de José López Portillo, entre otros factores, condujeron al gobierno a elaborar una propuesta de reforma política cuyo objetivo era abrir el sistema de partidos y brindarles estímulos para permanecer en un juego en el que sabían de antemano que nunca podrían ganar, sin arriesgarse el gobierno a perder el control sobre los procesos electorales y sobre las piezas maestras del régimen autoritario (el carácter de partido hegemónico del PRI, el control sobre los sindicatos y las organizaciones sociales en general, el presidencialismo exacerbado y el centralismo que anulaba el federalismo del texto constitucional) (O'Donell y Schmitter, 1986: 187-224). En suma, el propósito de la reforma era inyectar una dosis de legitimidad a un sistema político-electoral que, si bien no se enfrentaba a una crisis de gravedad, vivía un proceso de deterioro que podría conducirlo a una crisis en el futuro.

Como parte de la reforma política se modificó la Constitución y se elaboró la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (la LFOPPE), que introdujo algunas modificaciones importantes en la forma en que había venido funcionando el sistema electoral mexicano (Patiño, 1982; y Rodríguez, 1986). Las más importantes fueron las siguientes:

- Conceder a la Comisión Federal Electoral la facultad de otorgar o cancelar el registro de los partidos, que antes estaba en manos de la Secretaría de Gobernación.
- Definición de los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implicó elevar a rango constitucional su derecho a las prerrogativas para desarrollar sus actividades políticas y electorales (acceso a radio y televisión, financiamiento público, y derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, entre las más importantes).

- Establecimiento de la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones para los partidos políticos, el cual se transformaba en definitivo al obtener al menos 1.5 por ciento de la votación.
- Introducción de los diputados de representación proporcional para los partidos minoritarios que obtuvieran al menos 1.5 por ciento de la votación, con lo cual la cámara baja quedaría integrada por 300 diputados de mayoría y 100 de proporcionalidad (García, 1989).

La reforma de 1977, en suma, posibilitó una apertura sin precedentes del sistema de partidos y una ampliación de los espacios de representación para la oposición, pero al mismo tiempo se esforzó por no poner en riesgo el control gubernamental sobre la organización de las elecciones. Cuando la ampliación del número de partidos y el cambio de su orientación hacia una oposición real anunciaron algún riesgo a dicho control, el gobierno del presidente De la Madrid se encargó de procesar una nueva reforma política para revertir esta tendencia.

Los resultados de las elecciones del periodo 1979-1985 muestran la expansión del número de partidos participantes. En 1979 entraron el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) con registro condicionado, mismo que convirtieron en definitivo al lograr pasar la aduana del 1.5 por ciento. Curiosamente, esta primera elección de la reforma política, con más opciones para el elector, registró una abstención superior a la de la etapa anterior que presentaba menos opciones. En 1982 dos nuevos partidos lograron su registro condicionado: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Social Demócrata (PSD), pero solamente el primero lograría llegar al 1.5 por ciento en la elección de diputados de representación proporcional. Al mismo tiempo, el PARM, uno de los partidos de oposición ficticia, perdió el registro a pesar de su alianza con el PRI. Finalmente, en 1985, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) logró refrendar su registro al llegar a la barrera de 1.5 por ciento. Con esto, al finalizar la elección de 1985, los partidos con registro sumaban ya nueve. La zona que más había crecido era la izquierda: de los cinco nuevos partidos, cuatro se inscribían en este flanco político y solamente uno (el PDM) podría considerarse en el ala derecha. Un caso interesante es el de la fusión del PCM –de hecho el partido más antiguo de México, fundado en 1919– con otros cuatro partidos sin registro para dar origen al Partido Socialista Unificado de México (PSUM), en noviembre de 1981.

Cuadro 2. Elección de diputados de mayoría relativa, 1979-1985

Partido	*1979*		*1982*		*1985*	
	Votos	*%*	*Votos*	*%*	*Votos*	*%*
PAN	1'487 242	10.79	3'691 200	17.52	2'769 545	15.54
PRI	9'610 735	69.71	14'591 026	69.27	11'565 722	64.90
PPS	357 106	2.59	393 999	1.87	350 301	1.97
PARM	249 726	1.81	283 411	1.35	295 222	1.66
PDM	284 145	2.06	483 865	2.30	485 007	2.72
PCM-PSUM	688 978	5.00	925 848	4.40	574 727	3.23
PST	293 511	2.13	376 563	1.79	440 821	2.47
PRT			265 658	1.26	225 529	1.27
PSD			40 454	0.19		
PMT					276 552	1.55
No registrados	9 824	0.07	97	0.00	11 922	0.07
Anulados	806 453	5.85	12 405	0.06	824 752	4.63
Total votos	13'787 720	100.00	21'064 526	100.00	17'820 100	100.00
Participación (%)		49.35		66.82		50.63
Padrón	27'937 237		31'526 386		35'196 525	

Fuente: Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política.* México, El Colegio de México, 1990.

Un corolario obvio del incremento del número de partidos con registro fue el descenso paulatino del porcentaje de votación del PRI. Inicia este ciclo con un cómodo 69.7 por ciento y lo concluye con 64.9 por ciento. Por supuesto, aún contaba con un nivel de mayoría propio de su condición hegemónica, pero la tendencia apuntaba a un mayor descenso en el futuro inmediato. El PAN es el partido opositor más relevante, con niveles de votación de entre 10 y 17 por ciento, todavía muy lejos del partido hegemónico (cerca de cincuenta puntos de diferencia). La proliferación de partidos de izquierda evidentemente se tradujo en pequeños porcentajes de votación para cada uno de ellos. El más relevante, el PCM-PSUM, en su mejor momento, como PCM en 1979, llega a 5 por ciento de la votación, y en su peor momento, ya como PSUM, en 1985, apenas alcanza 3 por ciento.

En suma, en 1985 aún se vivía una situación propia de partido hegemónico, pero ya se percibían las señales que presagiaban la crisis. Por una parte, la reforma de 1977 expandió el área de competencia de los parti-

dos opositores en el ámbito federal pero también en el local. La década de 1980 experimentó un ascenso de la conflictividad en el ámbito de las elecciones locales, que de ser plenamente controlado por el PRI pasó a ser fuertemente disputado por la oposición. Así lo atestiguan los conflictos en Juchitán (Oaxaca), San Luis Potosí y Chihuahua de esos años. Por otra parte, se empezaba a gestar desde 1986 una disidencia dentro del PRI que en un principio pasó inadvertida, pero que ya para los últimos meses de 1987 adquiría el nivel de ruptura: la Corriente Democrática encabezada por dos políticos priistas de larga tradición: Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

La crisis del sistema de partido hegemónico: la reforma de 1986 y la elección de 1988

Precisamente en ese contexto, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, en 1986, lanzó la iniciativa de una nueva reforma, a la que ahora, para imprimirle el sello sexenal correspondiente, se le denominó "renovación política nacional". Como resultado se produjo una nueva reforma constitucional y se elaboró un nuevo Código Federal Electoral. Los objetivos fundamentales de esta nueva reforma consistieron en cerrar la ampliación del sistema de partidos, afianzar el control gubernamental sobre la Comisión Federal Electoral y establecer mecanismos de acceso del partido mayoritario a las diputaciones de representación proporcional. Pero como no todo podía ser retroceso, también se concedieron algunos avances que tenían la finalidad de seguir haciendo atractiva la participación de los partidos en un juego del que todos sabían de antemano el nombre del ganador (Woldenberg, 1986; y Pérez, 1987). Los principales cambios fueron los siguientes:

- Se estableció la representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales y los comités distritales, en virtud de la cual el PRI se constituyó automáticamente en la mayoría absoluta dentro de dichos organismos y controló todas las etapas del proceso electoral de 1988 (Valdés, 1990: 52-54).
- Se suprimió la vía del registro condicionado y solamente se mantuvo la del registro definitivo, con la finalidad de detener la ampliación del sistema de partidos. Sin embargo, se mantuvo como causal de pérdida del registro el no obtener al menos 1.5 por ciento de la votación en una sola elección.

- Junto a lo anterior, se ampliaron las prerrogativas de los partidos con registro, en particular las referidas al financiamiento público, el cual pasaba de ser igualitario y en especie, a ser repartido con criterios proporcionales y en dinero.
- Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral como instancia de resolución jurisdiccional de controversias electorales, pero con la limitación de que sus resoluciones en torno a resultados electorales podrían ser modificadas por los colegios electorales que tenían a su cargo la autocalificación de la elección de cada cámara.
- En cuanto a la integración de la Cámara de Diputados, se mantuvo el sistema mixto con dominante mayoritario (300 diputados de mayoría relativa), pero se incrementó a 200 el número de diputaciones de representación proporcional y se diseñó un mecanismo para permitir al partido mayoritario participar en el reparto de estas últimas. Además, se estableció una cláusula de gobernabilidad para permitir que el partido mayoritario tuviera la mayoría absoluta de la cámara a pesar de que su votación descendiera por debajo de 50 por ciento, sin establecer un límite inferior.
- Por lo que hace a la Cámara de Senadores, la reforma de 1986 estableció su renovación por mitades cada tres años, para lo cual se estableció que de las dos senadurías por entidad que se elegirían en 1988, una duraría en el cargo seis años y la otra solamente tres.

La prueba de fuego de la reforma de 1986 se presentó en los comicios de 1988. En este año se produjo un verdadero colapso del sistema electoral, el cual se vio desbordado por las características de la competencia partidaria. Por primera vez en su historia, el candidato presidencial del PRI se situó apenas ligeramente por debajo de 50 por ciento de la votación, y una coalición opositora (si bien su candidato acababa de separarse del PRI) obtuvo poco más de 30 por ciento (Molinar, 1991: 219). En este contexto, resultó más evidente que nunca el control que el gobierno y el PRI aún mantenían sobre las autoridades electorales, gracias a lo cual pudo producirse una "caída del sistema" que seguramente amplió la precaria mayoría del partido oficial.

Por primera vez en varias décadas, el candidato presidencial del PRI, el joven economista Carlos Salinas de Gortari, no fue apoyado por los tradicionales partidos de oposición ficticia (el PPS y el PARM). Por el contrario, esos dos partidos apoyaron a Cuauhtémoc Cárdenas, el hijo del presidente más popular de la era posrevolucionaria, que había aspirado

Cuadro 3. Elecciones de 1988

Partido	*Presidente*		*Diputados*		*Senadores*	
	Votos	*%*	*Votos*	*%*	*Votos*	*%*
PAN	3'208 584	16.20	3'276 824	17.41	3'293 460	17.41
PRI	9'687 926	48.93	9'276 934	49.29	9'263 810	48.97
PPS	1'970 467	9.95	1'673 863	8.89	1'702 203	9.00
PARM	1'202 710	6.07	1'124 575	5.97	1'154 811	6.10
PDM	190 891	0.96	244 458	1.30	223 631	1.18
PMS	666 683	3.37	810 372	4.31	770 659	4.07
PFCRN	2'003 919	10.12	1'704 532	9.06	1'727 376	9.13
PRT	74 857	0.38	88 637	0.47	76 135	0.40
Candidatos comunes*	85 806	0.43	0	0.00	873	0.00
No registrados	14 333	0.07	0	0.00	13 222	0.07
Anulados	695 042	3.51	620 220	3.30	689 542	3.64
Total votos	19'801 218	100.00	18'820 415	100.00	18'915 722	100.00
Participación (%)		52.01		49.43		49.68
Padrón	38'074 926		38'074 926		38'074 926	

Fuente: Comisión Federal Electoral, *Proceso electoral federal, 1987-1988.* México, 1988, pp. 118-121.
* Es la votación recibida para candidatos comunes.
Nota: La información para diputados es la correspondiente a los diputados de representación proporcional.

primero a ser candidato del PRI y, al no lograrlo, rompió con ese partido después de décadas de militancia. Además, también apoyaron al recién escindido del PRI otros dos partidos: el Partido Mexicano Socialista (PMS), formado apenas en 1987 como resultado de la fusión del PSUM y el PMT, así como el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), anteriormente conocido como PST. Estos cuatro partidos formaron el Frente Democrático Nacional (FDN) en torno a la candidatura común de Cárdenas.

Es relevante recordar que originalmente el PMS postuló a su propio candidato presidencial, Heberto Castillo, quien había sido el principal dirigente del PMT, pero a un mes de la jornada electoral declinó a favor de Cárdenas, a pesar de que durante varios meses lo había criticado fuertemente por haber permanecido en el PRI durante varias décadas. Lo que ocurrió es que las encuestas levantadas en mayo de 1988 indicaban con claridad el ascenso de la candidatura de Cárdenas, a pesar de (o más bien

por) provenir del PRI, al mismo tiempo que mostraban que la candidatura de Castillo difícilmente pasaría de 5 por ciento, a pesar de provenir de una tradición opositora (Maríñez, 1988: 33-40).

El año 1988 condensa, entonces, dos hechos que cambiarían la historia política contemporánea de México: en primer lugar, el fraude electoral practicado como último recurso de un sistema electoral fuertemente controlado por el PRI y el gobierno para hacer frente a una oposición cismática; en segundo lugar, la virtual absorción de la izquierda socialista realmente existente en aquel momento por el grupo de políticos provenientes del PRI, hecho que redefiniría la identidad de la izquierda mexicana.

Con su votación apenas inferior a 50 por ciento, el PRI logró el triunfo en 233 distritos electorales, es decir, perdió en 67. El partido gobernante nunca había perdido más de once distritos (en 1985). Gracias a la reforma de 1986, pudo compensar esa pérdida con la asignación de 27 diputaciones de representación proporcional, lo que le permitió llegar a 260 legisladores, que representaban 52 por ciento de la cámara baja. El grupo parlamentario del PAN por primera vez representó una quinta parte de la cámara. Sus 38 diputados de mayoría sumados a los 63 que le correspondían por representación proporcional, le permitieron tener 20.2 por ciento de los legisladores y convertirse en un factor real de influencia en el Legislativo. Los cuatro partidos agrupados en el FDN representaban 27.8 por ciento de la cámara baja con sus 139 diputados.

Si en la Cámara de Diputados el PRI apenas conservó una precaria mayoría absoluta, en el Senado la situación fue diferente. Con poco menos de 49 por ciento de los votos, el PRI obtuvo la mayoría en 30 entidades federativas, lo que le permitió controlar 60 escaños (dos por entidad), 93.8 por ciento de la cámara alta, en tanto que el FDN solamente vio traducido su 30 por ciento de sufragios en los cuatro escaños de Michoacán y el Distrito Federal, que representaban el restante 6.2 por ciento de la cámara. Por supuesto, al PAN no le fue mejor, ya que su 17 por ciento de votos no encontró traducción en escaños senatoriales. En síntesis, el PRI salió de la elección de 1988 con una ligera mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y mayoría calificada en la de senadores (González, 1988; y Anaya, 2009).

La reforma de 1989-1990 y la elección de 1991

El resultado del proceso electoral de 1988 modificó de modo sustancial la correlación de fuerzas en el legislativo. Por primera vez en su historia, el par-

tido oficial no tenía el poder para aprobar por sí solo una reforma a la Constitución. Así se explica que en 1989 y 1990 se aprobaran las reformas a la Constitución y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de una manera totalmente novedosa. Las iniciativas ya no provinieron del presidente de la República, sino del grupo parlamentario del PRI, el cual se vio obligado a negociar con el PAN. En octubre de 1989 se aprobó la reforma constitucional con los votos de los legisladores del PRI y del PAN, hecho que provocó una fisura en el partido blanquiazul. Desde ese momento, se desarrolló una convergencia entre estos dos partidos en torno a la reforma electoral. En julio de 1990 se aprobó el Cofipe sobre la base del proyecto presentado por la diputación priista y con algunas modificaciones introducidas por el PAN. De seis partidos representados en la Cámara de Diputados, cinco votaron a favor del nuevo código. En contra se pronunciaron la diputación del PRD, una veintena de diputados panistas y un minúsculo grupo independiente desprendido del PFCRN (Prud'home, 1996; Valdés, 1990; Woldenberg, 1991; y Becerra; 1991).

En estos dos años (1989-1990), las negociaciones en torno a una nueva reforma fueron acompañadas por procesos locales cada vez más competidos y con una proyección nacional inédita. En 1989, el PAN ganó la gubernatura de Baja California. El naciente PRD denunció fraudes electorales en Tabasco (finales de 1988) y Michoacán. A partir de ahí se desarrollaría una política dual del gobierno de Salinas frente a los partidos opositores: con el PAN se mostraría flexible y aceptaría algunos triunfos (por ejemplo, Baja California y Chihuahua), o bien aceptaría negociar soluciones intermedias (como en Guanajuato), pero frente al PRD la cerrazón total sería la consigna, lo cual potenciaría el radicalismo del nuevo partido.

Los principales aspectos de la nueva reforma fueron los siguientes:

- La creación del Instituto Federal Electoral (IFE), organismo autónomo encargado de la función de organizar las elecciones, con una estructura dividida en dos grandes sectores: el sector de dirección política (los consejos, desde el general hasta los 32 locales y los 300 distritales) y el sector de ejecución operativa (las juntas en los respectivos niveles).
- El secretario de Gobernación presidía el Consejo General del nuevo IFE. El Poder Legislativo tenía cuatro representantes: dos diputados y dos senadores, uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada cámara. Los partidos estaban representados en función del

porcentaje de su votación, con un mínimo de uno y un máximo de cuatro representantes. El Consejo General era completado con seis consejeros magistrados nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República, con lo cual se trataba de no perder el control gubernamental sobre el nuevo instituto.

- Se restableció el registro condicionado, lo que permitió la entrada de nuevos partidos.
- Desapareció la figura de candidatura común, misma que posibilitó la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 por cuatro partidos y antes había sido el camino para procesar varias candidaturas a la presidencia del PRI. Al mismo tiempo, se establecieron múltiples candados para la formación de coaliciones.
- En el Cofipe se diseñó con más detalle la cuestión del financiamiento público a los partidos políticos y se mantuvo el criterio proporcional para su asignación, de acuerdo con la votación obtenida en la elección inmediatamente anterior.
- Se creó el Tribunal Federal Electoral con mayores atribuciones en materia de resolución de controversias electorales, pero se mantuvo la figura de los colegios electorales como última instancia de la calificación de las elecciones. Para modificar una resolución del Tribunal referida a resultados electorales, ahora se exigía una votación de al menos dos terceras partes del colegio respectivo.
- Se reforzó la determinación presidencial de los integrantes del tribunal, pues el mecanismo legal establecía que los magistrados correspondientes serían nombrados por la Cámara de Diputados sobre la base de la propuesta que al respecto presentara el presidente de la República.
- Se perfeccionó la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados. La nueva formulación establecía que si un partido obtenía el mayor número de triunfos distritales (pero menos de 251) y tenía una votación de al menos 35 por ciento, debería recibir tantas diputaciones de representación proporcional como fueran necesarias para alcanzar la mitad más uno de la cámara (251). Además, por cada punto porcentual que su votación excediera de 35 por ciento y hasta 60 por ciento, obtendría dos diputaciones adicionales, lo que constituía una auténtica escala móvil de sobrerrepresentación.

En la elección de 1991, junto a la elección de la totalidad de la Cámara de Diputados, por primera vez se renovó la mitad del Senado, es decir, 32

senadores, uno electo por mayoría relativa en cada entidad, mismos que sucederían a los 32 senadores electos en 1988 para un periodo de tres años. A partir de 1991, el Senado se renovaría por mitades y sus integrantes durarían en el cargo seis años, si no se producía otra reforma que modificara este aspecto (como ocurriría en 1996). Otra novedad consistió en que la jornada electoral se llevó a cabo el 18 de agosto en lugar del primer domingo de julio (Sánchez, 1992; y Aziz, 1991).

La recuperación del voto priista le permitió al aún partido hegemónico llegar a 58 por ciento del total de votos, además de recuperar la mayor parte de los distritos perdidos tres años atrás, lo que le posibilitó obtener el triunfo en 290 diputaciones de mayoría. La terrible caída del voto priista de 1988 parecía haber quedado atrás, gracias a una combinación de factores económicos, políticos y sociales, entre los cuales seguramente estaban la reanimación de la política social por medio del Programa Nacional Solidaridad (Pronasol) y el apoyo del gobierno estadounidense a la gestión del presidente Salinas. Parecía, entonces, que la caída definitiva del PRI desaparecía del horizonte inmediato (Becerra, 1991: 197-213).

En esta elección, se aplicó la regla establecida por el Cofipe que conducía a la igualación del porcentaje sobre votación efectiva (después de restar los votos nulos y los votos de partidos por abajo del 1.5 por ciento) y del porcentaje de diputados por ambos principios para el partido que se ubicara entre 60 y 70 por ciento. Por eso, el PRI recibió 30 diputaciones de representación proporcional adicionales a las 290 que obtuvo por mayoría, con lo que logró llegar a 320 legisladores, es decir, 64 por ciento de la cámara. El PAN ganó 10 distritos y recibió 79 posiciones de representación proporcional. La gran sorpresa fue que el Partido de la Revolución Democrática, fundado en mayo de 1989 a iniciativa de Cuauhtémoc Cárdenas, que se suponía sería el gran heredero del FDN, apenas logró poco menos del 8 por ciento de los votos, no obtuvo el triunfo en distritos y se tuvo que conformar con 41 posiciones de representación proporcional. Por supuesto, para un partido recién creado no se trataba de posiciones mínimas. De hecho, antes del PRD ningún partido de izquierda había logrado pasar de un modesto 5 por ciento de votos y una veintena de diputados. Pero los fundadores del PRD tenían la expectativa de partir del nivel establecido por el FDN. De los cuatro partidos que apoyaron la candidatura de Cárdenas en 1988, solamente el PMS se incorporó al nuevo partido. De hecho, fue el PMS el que le heredó el registro legal. Los otros tres participantes de la aventura cardenista vieron disminuir notablemente su votación. El PFCRN

Cuadro 4. Elecciones de 1991

	Diputados				*Senadores*			
Partido	*Votos*	*Porcentaje de votación*	*Absolutos*	*Porcentaje de la cámara*	*Votos*	*Porcentaje de votación*	*Absolutos***	*Porcentaje de la cámara*
PAN	4'042 316	16.82	89	17.80	4'100 287	16.87	1	3.12
PRI	14'051 349	58.47	320	64.00	14'256 447	58.66	31	96.88
PPS	411 848	1.71	12	2.40	97 780	0.40		
PARM	489 732	2.04	15	3.00	487 258	2.00		
PDM	248 431	1.03			276 661	1.14		
PRD	1'900 750	7.91	41	8.20	878 115	3.61		
PFCRN	990 440	4.12	23	4.60	1'202 425	4.95		
PRT	135 360	0.56			156 918	0.65		
PEM	329 714	1.37			326 251	1.34		
PT	258 595	1.08			258 510	1.06		
PPS-PRD					1'109 450*	4.56		
No registrados	13 897	0.06			14 284	0.06		
Anulados	1'160 050	4.83			1'138 260	4.68		
Total votos	24'032 482	100.00	500	100.00	24'302 646	100.00	32	100.00
Participación (%)	66.02				66.76			
Lista nominal***	36'400 125				36'400 125			

Fuente: Instituto Federal Electoral.

* La coalición PPS-PRD presentó candidatos a senadores en 8 entidades (Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, México, Morelos, Puebla, Tamaulipas y Veracruz).

** Solamente se consideran los 32 senadores electos en 1991.

*** Lista nominal de electores con credencial para votar.

aún se benefició de su nombre (que incluía el adjetivo cardenista) y logró una votación ligeramente superior a 4 por ciento, pero para las siguientes contiendas este partido, el PPS y el PARM tenderían a desaparecer.

En el ámbito de la elección de senadores, de las 32 posiciones en juego, el PRI ganó 31 y el PAN logró obtener el primer senador de su historia, el correspondiente a Baja California (Héctor Terán, que en 1985 llegaría a ser el segundo gobernador panista de ese estado). El hecho de que los integrantes de la cámara alta siguieran siendo electos exclusivamente por mayoría relativa se traducía en una sobrerrepresentación excesiva del partido mayoritario, que con 58 por ciento de los votos se llevaba 97 por ciento de los escaños en disputa.

Además de los partidos ya mencionados, también otros participaron en 1991. El PDM, que había perdido su registro en 1988 y lo había recuperado en 1989 por la vía definitiva, obtuvo apenas uno por ciento de la votación y debió despedirse nuevamente de la esfera legal. Tres partidos participaron con registro condicionado: el PRT –que ya había perdido su registro en 1988–, el Partido Ecologista de México (PEM) y el Partido del Trabajo (PT). Los tres perdieron el registro por obtener votaciones inferiores a 1.5 por ciento

Las reformas de 1993 y 1994 y las elecciones de 1994

A pesar de la recuperación del voto del PRI en 1991, este proceso electoral mostró que algunas de las piezas fundamentales del sistema electoral mexicano tenían grandes fisuras. Por ejemplo, la autocalificación era ya una figura severamente desprestigiada; la cláusula de gobernabilidad se revelaba como un mecanismo diseñado para garantizar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados a quien no la obtuviera en las urnas; la cerrazón del Senado a los partidos minoritarios resultaba cada vez más difícil de justificar apoyándose en un federalismo existente sólo en el papel; la supuesta representación ciudadana en los consejos del IFE era fuertemente cuestionada, etcétera. Las presiones de los dos partidos de oposición más relevantes (el PAN y el PRD), los incesantes conflictos en las elecciones locales y la pérdida de dos gubernaturas en las urnas (Baja California en 1989 y Chihuahua en 1992) y de otra en la negociación con el PAN (Guanajuato en 1991), condujeron al PRI y al gobierno a aceptar la imperiosa necesidad de realizar una nueva reforma constitucional y del Cofipe.

Durante los meses de agosto y septiembre de 1993, se aprobaron las reformas a seis artículos de la Constitución en materia electoral y a 252 artículos del Cofipe. La reforma constitucional fue aprobada con los votos de los grupos parlamentarios del PRI, el PAN y el PARM. La aprobación de la reforma al artículo 82 constitucional, referente a los requisitos para ser candidato a la Presidencia de la República, se logró con el voto en contra de algunos legisladores del PRI, debido a que se introducía la posibilidad de que un ciudadano mexicano por nacimiento pero hijo de padre o madre no mexicanos pudiera aspirar a la Presidencia de la República (reforma que entraría en vigor hasta el 31 de diciembre de 1999 y que permitiría ser candidato al panista Vicente Fox). La reforma del Código se aprobó en lo general con los votos a favor del PRI, PAN, PARM y el PFCRN. Las principales modificaciones fueron las siguientes (Becerra, 1993: 233-241; y Woldenberg, 1993).

- Se desapareció el principio de autocalificación de la elección de diputados y senadores, con lo cual se facultó al Tribunal Electoral para realizar su calificación definitiva. La calificación de la elección presidencial se mantuvo en manos de la Cámara de Diputados.
- Se instituyeron los topes a los gastos de campaña, añeja demanda de la oposición.
- Se perfeccionaron aún más los candados a la realización de coaliciones, que de por sí ya eran complicadas en el Cofipe original. Por ejemplo, se considera a la coalición virtualmente como un nuevo partido, porque se le exige que elabore estatutos, declaración de principios y programa de acción, o bien que adopte los de uno de los partidos coaligados, mientras que el Código original solamente exigía la elaboración de la plataforma electoral de la coalición.
- Se distinguió entre financiamiento público y financiamiento privado, bajo el principio fundamental de que el primero siempre debe prevalecer sobre el segundo.
- Se introdujo por primera vez la existencia de mecanismos de fiscalización sobre los ingresos y los gastos de los partidos.
- Se incluyó la regulación de observadores nacionales, pero se excluyó la posibilidad de observadores extranjeros.
- Se introdujo la doble insaculación de funcionarios de casilla, la certificación de la tinta indeleble y la prohibición de realizar reuniones o actos públicos de proselitismo electoral el día de la votación, entre otras

modificaciones de detalle. En suma, se incluyeron algunas salvaguardas para la jornada electoral que por años había solicitado la oposición.

- Se abrió el Senado a los partidos opositores por medio de la figura de los senadores de primera minoría. El diseño original establecía la elección de cuatro senadores por cada entidad de la República, de los cuales, tres serían para el partido en primer lugar y el cuarto correspondería al partido que obtuviera el segundo lugar, lo que le aseguraba a la oposición al menos 25 por ciento de la cámara alta.
- Se eliminó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y se estableció un nuevo mecanismo para la asignación de las diputaciones de representación proporcional en función de la votación efectiva alcanzada por cada partido, lo que, sin embargo, no eliminaba la sobrerrepresentación del partido mayoritario. Se estableció en 63 por ciento el límite superior que el partido mayoritario podría tener en la Cámara de Diputados.

La desaparición de la cláusula de gobernabilidad no implicó la desaparición de mecanismos explícitos de sobrerrepresentación del partido mayoritario. Se trataba de una previsión para que el partido mayoritario mantuviera márgenes de gobernabilidad en la Cámara de Diputados en el contexto de procesos electorales cada vez más competidos, aun con el costo de que el nivel de mayoría que pudiera tener fuera decreciente. Recordemos que la LFOPPE definía un límite superior de 75 por ciento; el Cofipe original, de 70 por ciento; la propuesta inicial del PRI en 1993, de 65 por ciento; y en la redacción final de la reforma, bajó hasta 63 por ciento. Esto significaba que el partido en ese momento mayoritario aceptaba tácitamente que nunca volvería a tener por sí solo la mayoría calificada en la cámara baja, pero también, que cualquier otro partido que accediera a la mayoría de votos se encontraría en la misma situación.

A pesar de incluir modificaciones sustanciales al sistema electoral mexicano, la reforma de 1993 no satisfizo las expectativas de los principales actores políticos. En las dos reformas llevadas a cabo durante el sexenio salinista el gran marginado había sido el PRD, que no dejaba de insistir en que resultaba imprescindible modificar de modo sustancial la estructura y las atribuciones de los organismos electorales con la finalidad de romper su fuerte lazo de dependencia respecto al gobierno y al PRI.

Se necesitó un sacudimiento externo al sistema electoral y de partidos para convencer a todos de la necesidad de emprender una reforma que

realmente modificara la composición y las atribuciones de los órganos electorales, que era el gran déficit de la efectuada en 1993. Ese sacudimiento se produjo el primer día de 1994 en el sureste mexicano. La rebelión armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas mostró la acumulación de tensiones que el sistema político no podía resolver.

El 27 de enero, los dirigentes de ocho partidos políticos (con la única excepción del PPS) firmaron el Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, que permitía ver la posibilidad de iniciar una nueva reforma legal en materia electoral.[1] Durante varias semanas, el nuevo secretario de Gobernación, el doctor Jorge Carpizo, expresidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y ex rector de la UNAM, sostuvo reuniones con los dirigentes de los principales partidos para forjar consensos básicos. Finalmente, se efectuó un periodo extraordinario de sesiones, en el mes de marzo, en que se discutieron dos puntos: la reforma al artículo 41 constitucional para modificar la composición del Consejo General del IFE, y la reforma y adición a varios artículos del Código Penal con el objetivo de mejorar la regulación pertinente a los delitos electorales y sus sanciones.

La novedad en esta ocasión consistió en que la iniciativa de ambas reformas provino de los presidentes del PRI, PAN y PRD.[2] Por primera vez en el sexenio, la dirección perredista logró llegar a acuerdos con el PRI y con el gobierno para sacar adelante la nueva reforma. En realidad, esta disposición solamente provenía de un sector de la dirigencia del PRD, representado por el presidente del partido, Porfirio Muñoz Ledo, porque el candidato presidencial y líder moral del partido, Cuauhtémoc Cárdenas, rechazó tales acuerdos por insuficientes, en tanto que poco menos de la mitad de los diputados de ese partido votó en contra de la reforma. Sin embargo, no deja de ser significativo que por primera vez, poco más de la mitad de la diputación perredista votara a favor de una reforma electoral, al lado del PRI y del PAN.

El 23 de marzo, curiosamente el mismo día en que el candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio fue asesinado, se aprobó en la Cámara de Diputados la reforma constitucional con el voto favorable del PRI, el PAN, el PARM y la mayoría de los diputados del PRD.

---

[1] *La Jornada*, 28 de enero de 1994.

[2] *Voz y Voto*, núm. 14, abril de 1994, pp. 69-73.

La reforma al artículo 41 constitucional modificó la denominación y la forma de elección de los hasta entonces llamados consejeros magistrados. Ahora serían consejeros *ciudadanos* y electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados "de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia cámara",[3] y ya no a propuesta presidencial como antes.

En el mes de mayo se llevó a cabo la reforma de varios artículos del Cofipe para establecer los cambios de detalle en el IFE, con el voto aprobatorio del PRI, PAN, PARM y la mayoría del PRD.[4] En total, se reformaron veinticinco artículos, se adicionaron otros cinco y se derogaron incisos o párrafos de siete artículos más.[5]

La reforma al Cofipe normó los aspectos ya contenidos en la nueva redacción del artículo 41 constitucional y algunos otros relacionados con la regulación en detalle de los niveles local y distrital del IFE. Los nuevos consejeros ciudadanos del Consejo General ya no deberían ser abogados de profesión ni los propondría el presidente de la República, ahora podrían hacerlo los grupos parlamentarios de los partidos políticos para que, al igual que antes, los eligiera la Cámara de Diputados por mayoría calificada. Asimismo, se estableció la representación paritaria de los partidos en todos los consejos del IFE (un representante por partido), pero exclusivamente con derecho a voz. También se eliminó el voto de calidad del presidente del Consejo General (el secretario de Gobernación), pero no para los presidentes de los consejos locales y distritales. De tal manera, se aumentó el peso de los consejeros ciudadanos en la toma de decisiones en los consejos del IFE.

Sin lugar a dudas, se trató de un avance sustancial pero tardío, porque el proceso electoral ya se encontraba en marcha. La Cámara de Diputados nombró a los nuevos consejeros el 24 de mayo y se integraron al Consejo en su sesión del 3 de junio, a sólo dos meses y medio de la jornada electoral, la cual se llevaría a cabo el 21 de agosto.

Se ampliaron los derechos de los observadores nacionales para observar todas las etapas del proceso electoral y se aceptó finalmente la figura de "visitantes extranjeros", a quienes por un extraño pudor no se les llamó *observadores*, pero que en los hechos lo son pues pueden *observar* el proceso electoral.

Finalmente, se redujo el número máximo de casillas especiales por distrito (de doce a cinco), en las cuales pueden votar los ciudadanos en tránsi-

---

[3] *Diario Oficial de la Federación*, 19 de abril de 1994.
[4] *El Universal*, 13 de mayo de 1994, pp. 1, 12.
[5] *Diario Oficial de la Federación*, 10 de mayo de 1994, pp. 2-9.

to, en respuesta a una demanda reiterada de los partidos de oposición que suponían que estas casillas podrían prestarse a manejos irregulares por la ausencia de listado de ciudadanos.

Tras el desenlace de la elección presidencial de 1988, existía gran expectación sobre la de 1994. Desde un principio, varios factores convirtieron a 1994 en extraordinario: *a)* la rebelión del EZLN en Chiapas; *b)* el distanciamiento de Manuel Camacho del presidente Salinas debido al nombramiento de Luis Donaldo Colosio como candidato del PRI; *c)* el nombramiento de Camacho como mediador con el EZLN, sin cargo oficial y sin remuneración, lo que alimentó el rumor de que estaba a la espera de reemplazar en cualquier momento a Colosio; *d)* y el asesinato de Colosio, hasta la fecha no suficientemente aclarado. Para rematar este clima de tensión, después de concluida la elección, fue asesinado el secretario general del PRI y diputado electo José Francisco Ruiz Massieu el 28 de septiembre. Posteriormente se acusaría a un hermano del presidente Salinas, Raúl, de ser el autor intelectual del crimen.

Uno de los aspectos novedosos del proceso electoral fue la realización de varios debates. El primero se llevó a cabo el día 11 de mayo entre los candidatos de los partidos pequeños: Álvaro Pérez Treviño, del PARM; Jorge González Torres, del PVEM; Rafael Aguilar Talamantes, del PFCRN; Pablo Emilio Madero, del PDM; y Cecilia Soto, del PT. Al día siguiente se realizó el segundo debate, esta ocasión entre los candidatos de los tres mayores partidos: Ernesto Zedillo, del PRI; Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD; y Diego Fernández, del PAN. El tercer debate ocurrió el día 30 del mismo mes, ahora entre el representante del PRD ante el IFE, Samuel del Villar, y el director ejecutivo del Registro Federal de Electores, en torno a presuntas anomalías del padrón denunciadas por el PRD (Becerra; 1994: 68-74; Moncayo, 1995; y Pérez, 1995).

El candidato del PRI, Ernesto Zedillo, ganó la presidencia con 48.7 por ciento de los sufragios, lo que en términos absolutos significó un aumento de siete millones y medio de votos sobre los recibidos seis años atrás por Carlos Salinas. El triunfo priista se produjo en el contexto de un aumento de la participación ciudadana en el proceso electoral: del 52 por ciento de 1988 se pasó a 77 por ciento en 1994. Buena parte de la explicación seguramente se encuentra en la coyuntura creada por la rebelión del EZLN, que impulsó a muchos ciudadanos a votar por opciones que representaban estabilidad, como el PAN y el PRI, por encima de la opción que apoyó la rebelión zapatista, el PRD. Debe recordarse que el candidato

perredista, Cuauhtémoc Cárdenas, fue a la selva chiapaneca a entrevistarse con el dirigente guerrillero, el "subcomandante Marcos", y lo único que logró fue un regaño público de este carismático personaje, lo cual sin duda deterioró su imagen ante el electorado moderado.

Cuadro 5. Elecciones de 1994

Partido	*Presidente*		*Diputados*		*Senadores*	
	Votos	*%*	*Votos*	*%*	*Votos*	*%*
PAN	9'146 841	25.92	8'664 384	24.98	8,805 038	24.94
PRI	17'181 651	48.69	16'851 082	48.58	17,195 536	48.71
PPS	166 594	0.47	231 162	0.67	215 673	0.61
PRD	5'852 134	16.58	5'590 391	16.12	5,759 949	16.32
PFCRN	297 901	0.84	379 960	1.090	400 019	1.13
PARM	192 795	0.55	285 526	0.82	269 735	0.76
PDM	97 935	0.28	148 279	0.43	120 419	0.34
PT	970 121	2.75	896 426	2.58	977 072	2.77
PVEM	327 313	0.93	470 951	1.36	438 941	1.24
No registrados	43 715	0.12	47 749	0.14	42251	0.12
Anulados	1'008 291	2.86	1'121 006	3.23	1'078 198	3.05
Total votos	35'285 291	100.00	34'686 916	100.00	35'302 831	100.00
Participación (%)	77.16		75.85		77.20	
Lista nominal	45'729 053		45'729 053		45'729 053	

Fuente: Instituto Federal Electoral.
Lista nominal de electores con credencial para votar.

Los votos favorables al PRI se tradujeron en la obtención de 273 diputaciones de mayoría relativa, y gracias a la reforma de 1993 ese partido recibió 27 de representación proporcional, para sumar un total de 300 legisladores, mismos que representaban 60 por ciento de la cámara baja. En el Senado, el partido gobernante llegó a 95 escaños, sumando los 64 ganados en 1994 gracias a ser la primera fuerza en las 32 entidades del país y los 31 obtenidos en 1991. Con esto, el partido gobernante conservaba un cómodo 74 por ciento del Senado.

La campaña presidencial del panista Diego Fernández de Cevallos, y según muchos analistas su desempeño en el debate del 12 de mayo, condujo a su partido por primera vez a rebasar la barrera del 20 por ciento: obtuvo casi 26 por ciento en la presidencial y 25 por ciento en las de diputados y sena-

dores. Poco más de medio siglo de actividad política le tomó al PAN llegar a ese nivel de votación, el cual se tradujo en 20 diputaciones de mayoría y 99 de representación proporcional. Estos 119 diputados panistas representaban 23.8 por ciento de la cámara baja. En esta ocasión, el panismo no logró algún triunfo de mayoría en la elección de senadores, por lo que solamente conservó el obtenido en 1991 (Baja California); pero debido a que se posicionó como la primera minoría en 24 entidades, obtuvo igual número de senadurías por ese concepto introducido por la reforma de 1993. Estos 25 senadores significaban casi 20 por ciento de la cámara alta.

Cuadro 6. Integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, 1994

Partido	*Diputados*				*Senadores**			
	Mayoría relativa	*Rep. proporcional*	*Total*		*Mayoría relativa*	*Primera minoría*	*Total*	
			Absolutos	*%*			*Absolutos*	*%*
PAN	20	99	119	23.8	1	24	25	19.53
PRI	273	27	300	60.0	95		95	74.22
PRD	7	64	71	14.2		8	8	6.25
PPS								
PFCRN								
PARM								
PDM								
PT		10	10	2.0				
PVEM								
Total	300	200	500	100.0	96	32	128	100.0

Fuente: Instituto Federal Electoral.
* En 1994 se eligieron dos senadores de mayoría y uno de primera minoría por entidad. Se incluyen en el cuadro los 32 senadores de mayoría electos en 1991.

El PRD, que en estricto sentido apenas tenía cinco años de existencia como partido, se consolidó como tercera fuerza nacional con poco menos de seis millones de votos, 16 por ciento del total. Comparado con su primera participación electoral en 1991, se trataba de un aumento notable: de poco menos de dos millones de votos, 8 por ciento del total, duplicó su porcentaje y triplicó su votación absoluta. Pero comparado con 1988, cuando el neocardenismo compitió bajo la bandera del FDN, el balance era claramente desfavorable: el número de votos era similar, poco menos de seis

millones, que contrastaba con la duplicación de la votación total de 1988 a 1994, de 19 millones a 35 millones, resultado del crecimiento del padrón y de la mayor participación ciudadana, que pasó de 52 a 77 por ciento. Su 16 por ciento de votos se tradujo en siete diputaciones de mayoría y 64 de representación proporcional, lo que sumaba un total de 71 legisladores, es decir, 14 por ciento de la cámara baja. En la elección senatorial no logró triunfos, por lo que debió conformarse con los ocho escaños de primera minoría, que representaban 6 por ciento de la cámara alta.

De los partidos pequeños, solamente el PT logró superar el umbral de 1.5 por ciento llegando a 2.75 por ciento, con poco menos de un millón de votos, lo cual se tradujo en 10 diputaciones de representación proporcional, apenas 2 por ciento de la cámara baja. Pero en el Senado, este partido no logró representación, de tal manera que solamente los tres partidos mayores participarían en los trabajos de esta cámara durante el siguiente trienio.

Los otros cuatro partidos no se acercaron siquiera al 1.5 por ciento, por lo que perdieron el registro y se quedaron fuera de la esfera de la representación parlamentaria.

Después de la elección de 1994, el reparto del poder quedaba de la siguiente manera: *a)* el PRI conservaba la presidencia para el sexenio que terminaría en el año 2000; *b)* el PRI mantenía la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, ahora incluso ampliada gracias a la reforma de 1993; y *c)* el mismo partido conservaba la mayoría calificada en el Senado. Con este balance de fuerzas, el PRI pudo haber apostado a la inmovilidad y cancelar el ciclo de las reformas electorales. Seguramente la mayoría de los priistas apostaban a ello, pero el recién electo presidente Zedillo, un doctor en economía sin experiencia en política, tenía otros planes. Los interminables conflictos que se producían en torno a las elecciones locales seguramente lo habían convencido de que era necesario llevar a cabo una nueva reforma electoral más ambiciosa que las anteriores, a la que el presidente economista llamaría la reforma "definitiva".

El sistema competitivo, 1996-2003

La reforma de 1996

La crisis de 1988 había herido al sistema de partido hegemónico. La disidencia gestada dentro del PRI cimbró a ese partido y logró construir un nuevo partido opositor de centro-izquierda con un perfil ideológico muy cercano al

del PRI, ya que ambos partidos se decían herederos de la revolución mexicana. Los descontentos con las decisiones del partido aún gobernante pero en vías de dejar de ser hegemónico ya tenían un puerto seguro al cual dirigirse en caso de que su partido no los hiciera candidatos. El PRD se convirtió en receptor de disidentes priistas de todos los niveles imaginables. Seguramente a eso se debió la cerrazón total del gobierno del presidente Salinas ante los posibles triunfos del PRD en el ámbito local, que condujo a interminables historias de fraude, protestas y muertes de perredistas.

Por su parte, el PAN también capitalizó la crisis del PRI y avanzó con vigor tanto en las elecciones federales como en el ámbito local. Para 1994, el partido del emblema azul ya había ganado las gubernaturas de Baja California y Chihuahua, en el norte del país, y había avanzado notablemente en Guanajuato y San Luis Potosí, estados en los cuales tuvieron que renunciar los gobernadores priistas electos de manera fraudulenta en 1991. Al mismo tiempo, el panismo se había expandido en los gobiernos municipales, en particular en los más urbanizados del país. El perfil del poder local estaba cambiando aceleradamente (Lujambio, 2000: 77-100).

Ante ello, el dilema del presidente Zedillo era muy claro: si persistía en la línea de Salinas de negar los triunfos opositores, o de aceptar solamente algunos del PAN, sería necesario aplicar dosis crecientes de represión y por lo tanto la inestabilidad política se traduciría en estancamiento económico. La necesidad de una nueva reforma era imperiosa y por fortuna el presidente Zedillo lo entendió. En su discurso de toma de posesión dijo algo que difícilmente alguno de sus predecesores habría dicho: "Ha llegado el momento de que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social" (Zedillo, 1994). Con esto aceptaba tácitamente que la democracia aún no abarcaba de manera plena el ámbito del sistema electoral y de partidos.

Entre el 1 de diciembre de 1994 y el 1 de agosto de 1996, transcurrió el proceso de discusión y negociación entre los partidos políticos y el gobierno en torno a los puntos básicos de la reforma "definitiva". Acercamientos, rupturas, retiro de algunos partidos de la mesa de negociación, caracterizaron esos veinte meses, al final de los cuales se produjo el consenso en torno a la reforma constitucional. Tres meses y medio más debieron transcurrir para que los cambios constitucionales pudieran traducirse en reformas de detalle a cinco ordenamientos legales: el Cofipe, una nueva Ley de Medios de Impugnación, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional y el Código Penal. Sin embargo, la virtud principal de la reforma constitucional, que se produjo por medio del consenso de los cuatro

partidos con representación parlamentaria, se perdió a la hora de discutir y aprobar la reforma a la legislación secundaria, de tal manera que debido a los desacuerdos en torno a la propuesta del PRI sobre financiamiento a los partidos, se rompieron los consensos y el partido gobernante aprobó solo la reforma al Cofipe en las dos cámaras. Por su importancia para la definición del actual sistema electoral, se desarrollan con mayor detalle los principales aspectos de esta reforma (Becerra, 1999: 37-48):[6]

a) Cambios en los organismos electorales. Se concluyó finalmente el retiro de la representación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE, con lo que el secretario de Gobernación, quien tradicionalmente presidía el máximo organismo electoral, dejó de participar en él. A partir de esta reforma, el Consejo General se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto, todos ellos propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. La toma de todas las decisiones en el Consejo desde entonces corresponde a estos nueve consejeros. Además de los consejeros, forman parte del Consejo General, con voz pero sin voto, consejeros del Poder Legislativo (un consejero por cada partido con grupo parlamentario) y representantes de los partidos políticos (uno por cada partido).

Después de arduas negociaciones entre los cuatro partidos con representación parlamentaria, finalmente el nombramiento de consejero presidente recayó en uno de los anteriores consejeros ciudadanos, José Woldenberg, y los ocho consejeros electorales en su mayoría provinieron del medio académico y periodístico: Juan Molinar, Alonso Lujambio, Jacqueline Peschard, Emilio Zebadúa, Jaime Cárdenas Gracia, Mauricio Merino, José Barragán y Jesús Cantú. Como una forma de atenuar la distancia entre el área de dirección política y la de ejecución operativa, la reforma introdujo la existencia de comisiones permanentes por medio de las cuales los consejeros electorales supervisan el trabajo de las direcciones ejecutivas.

Una novedad relevante fue la creación de la figura del secretario ejecutivo, que concentra las atribuciones que el Cofipe anterior reservaba al director general y al secretario general, el cual es nombrado por las dos terceras partes del consejo a propuesta del consejero presidente.

El nombramiento de los nuevos directores ejecutivos constituyó una sorpresa pues, al igual que en el caso de los consejeros electorales, se recu-

[6] Véase el texto de la reforma en *Diario Oficial de la Federación,* 22 de agosto de 1996, pp. 2-13; y *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

rrió a personajes de alto nivel, sin vinculaciones (al menos no evidentes) con el PRI o el gobierno. El actual consejero presidente, Leonardo Valdés, quien ocupó la dirección de organización electoral, fue uno de ellos. No está de más recordar que Valdés fue representante primero del PMT y después del PMS ante la antigua Comisión Federal Electoral (entre 1985 y 1988), después de lo cual se dedicó a la vida académica.

b) Regulación de los partidos políticos. Desapareció el registro condicionado de los partidos políticos, con lo cual se cerró una puerta para la renovación permanente del sistema de partidos. Quedó solamente la vía del registro definitivo, cuyos requisitos cuantitativos se aligeraron; el principal de ellos exigía contar con una afiliación equivalente a 0.13 por ciento del padrón. En esta misma lógica, se elevó de 1.5 a 2 por ciento el porcentaje requerido para conservar el registro y las prerrogativas.

c) Condiciones de la competencia. En materia de financiamiento de los partidos, se introdujo el precepto de que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, de tal manera que se ha consolidado un modelo en el que los partidos tienden a depender en lo fundamental del erario público.

Por lo que hace a la estructura del financiamiento público, se establecieron dos grandes partidas: la primera para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y la segunda para las actividades relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales. Un 30 por ciento del financiamiento público total se distribuye entre los partidos de manera igualitaria y el 70 por ciento restante de acuerdo con su porcentaje de votos en la elección inmediata anterior. Esto constituyó un avance en la ruta de la disminución de la inequidad característica del sistema electoral mexicano. Al aplicar las nuevas reglas para 1997, el PRI contó con 42.24 por ciento del financiamiento total, al lograr 50 por ciento de los votos en 1994; el PAN y el PRD dispusieron de cantidades muy cercanas a las de sus votos de 1994 (25.19 y 18.79 por ciento, respectivamente); pero el PT, que tuvo 2.7 por ciento de los sufragios, dispuso de 9 por ciento de los recursos (IFE, 1998: 184).

d) Justicia electoral. Una de las modificaciones más relevantes introducidas por la reforma de 1996 se refiere al nuevo papel del Tribunal Electoral, ahora incorporado al Poder Judicial de la Federación (TEPJF). A partir de entonces, el nuevo TEPJF es ya la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, tanto en el ámbito federal (diputados, senadores y ahora también de presidente de la República), como en el local (actuando como última instancia por encima de autoridades y tribunales locales).

El TEPJF consta de una sala superior que funciona como última instancia (integrada por siete magistrados, nombrados para un periodo de diez años improrrogables, con sede en el Distrito Federal) y cinco salas regionales que funcionan como primera instancia (con tres magistrados cada una, nombrados para un periodo de ocho años improrrogables, cuyas sedes están ubicadas en las capitales de las cabeceras de cada una de las circunscripciones plurinominales). La Cámara de Senadores nombra a los magistrados, por votación de mayoría calificada de dos tercios, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para la primera designación, que debía producirse el 31 de octubre de 1996, se dispuso en un artículo transitorio que sería por una mayoría de tres cuartas partes de la votación, con la finalidad de garantizar la máxima legitimidad de los magistrados integrantes del más alto tribunal electoral del país. Finalmente, todas las fracciones parlamentarias llegaron al consenso en torno a la integración del TEPJF. Los magistrados de la Sala Superior, nombrados en 1996, calificarían la elección presidencial de 2006.

El sistema de medios de impugnación se perfeccionó y adecuó a las nuevas características del Tribunal, integrándose en una ley específica, la cual recoge cuatro medios que ya existían en el Cofipe y establece dos nuevos. Los primeros son los recursos de revisión y apelación, el juicio de inconformidad (que antes se llamaba recurso) y el recurso de reconsideración. Los nuevos son el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional.[7]

Ahora corresponde a la Sala Superior del Tribunal, la realización del cómputo final de la elección presidencial una vez resueltos los juicios de inconformidad que hubieren sido interpuestos, a partir de lo cual emite la declaración de validez y la declaración de presidente electo. Este procedimiento ha sustituido a la anterior calificación de la elección presidencial por parte de la Cámara de Diputados que se erigía en colegio electoral. Así, a partir de esta reforma desapareció en definitiva el modelo político de calificación electoral y fue sustituido plenamente por un modelo jurisdiccional.

Una novedad relevante consiste en que ahora el Tribunal puede resolver las impugnaciones contra resoluciones de las autoridades electorales de los estados y del Distrito Federal, por medio del juicio de revisión constitucional. La reforma le concedió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

[7] Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

la facultad de resolver acciones de inconstitucionalidad iniciadas por los partidos políticos en contra de leyes electorales federales o locales (artículo 105 constitucional). Estos dos aspectos fueron decisivos para empujar la democratización en el ámbito local (Becerra, 1996; y Crespo, 1996). Para complementar esta atribución, el artículo 116 constitucional reformado en su fracción IV establece nueve condiciones mínimas que deben satisfacer en esta materia las constituciones y leyes locales, a las cuales hay que añadir la que ya estaba prevista en su fracción II relativa a los congresos locales.[8]

e) Integración de las cámaras. En la Cámara de Diputados, se elevó el umbral para acceder a las diputaciones de representación proporcional, de 1.5 a 2 por ciento. Se mantuvo el mecanismo, introducido en 1993 en sustitución de la "cláusula de gobernabilidad", de que las diputaciones de representación proporcional se asignan en función de la votación de cada partido, mediante una fórmula de proporcionalidad pura, pero ahora se toman en cuenta dos limitaciones. La primera es que ningún partido puede tener por sí solo más de 300 diputados por los dos principios (es decir, 60 por ciento de la cámara), en lugar del tope de 315 introducido por la reforma de 1993 (63 por ciento). Esto significa que el PRI aceptó reducir el límite de su mayoría a un nivel que simplemente le imposibilitaba hacer modificaciones a la Constitución por sí solo. Pero esto también era cierto para cualquier otro partido que pudiera convertirse en mayoría. La segunda limitación consiste en que ningún partido puede tener un porcentaje de diputados que exceda en más de ocho puntos a su porcentaje de votación nacional efectiva (la suma de votos de los que se restan los votos nulos y los correspondientes a partidos situados por debajo del 2 por ciento), a excepción del caso en que dicha diferencia se deba a sus triunfos de mayoría relativa.

En la Cámara de Senadores se combinan ahora tres mecanismos de asignación. Cada entidad tiene garantizadas tres senadurías, dos de ellas elegidas por mayoría relativa y una asignada a la primera minoría, con lo cual se tienen 96 senadurías (75 por ciento de la cámara). Recordemos que esto data de la reforma de 1993, cuando se preveían tres de mayoría y una para la primera minoría. La novedad de 1996 consiste en que 32 senadurías (25 por ciento de la cámara) son elegidas por representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, de tal manera que no corresponden en sentido estricto a algún estado en particular.

---

[8] Artículo 116 constitucional reformado, en *Diario Oficial de la Federación,* 22 de agosto de 1996.

La aprobación de este barroco mecanismo de asignación de senadores (64 para la mayoría, 32 para la primera minoría y 32 de representación proporcional), disminuyó el margen de sobrerrepresentación del partido mayoritario que permitía el mecanismo de 1993. Si un partido gana todas las entidades, asegura la mitad del Senado, pero una cuarta parte queda en manos de los partidos que se coloquen en segundo lugar, mientras que la última cuarta parte se distribuye de acuerdo con las proporciones de votos. Esta combinación hace muy difícil que un partido obtenga una mayoría calificada en la cámara alta, como se ha comprobado hasta la actualidad.

En 1997 se eligieron únicamente 32 senadores de representación proporcional, los cuales durarían en su encargo hasta el año 2000, a partir de entonces la totalidad de la cámara alta se elegiría nuevamente cada seis años.

Las elecciones de 1997-2003

Las reglas reformadas en 1996 mostraron una mayor capacidad de permanencia que las correspondientes a la década anterior. Con las mismas reglas se hizo frente a los cuatro procesos electorales del periodo 1997-2006. Es necesario distinguir dos subperiodos. En el primero, que comprende las elecciones de 1997, 2000 y 2003, la integración del IFE logró la confianza de los partidos, con la excepción de pequeñas coyunturas de tensión en torno a aspectos muy específicos. Paradójicamente, en esas coyunturas fue el PRI quien cuestionó al árbitro electoral por su supuesta vocación contraria a ese partido. En contraste, los partidos opositores depositaron su confianza en el organizador de las elecciones. El Tribunal Electoral también se ganó el respeto de todos los partidos a fuerza de resolver las controversias con imparcialidad, llegando al extremo de anular dos elecciones de gobernador ganadas por el PRI (Tabasco y Colima). Los partidos dejaron de recurrir a la movilización para sus reclamos electorales y transitaron el camino de los argumentos jurídicos y las pruebas. Las nuevas condiciones de la competencia permitieron la alternancia en la Presidencia de la República y en varias gubernaturas. En suma, entre 1997 y 2003, el reclamo, las protestas y las movilizaciones postelectorales tendieron a extinguirse.

Por el contrario, en el segundo subperiodo, que incluye la elección presidencial de 2006, de nuevo reaparecieron la desconfianza y las acusaciones de fraude, debido en buena medida a la forma en que se renovó el Consejo

General del IFE a fines de 2003, después de concluido el proceso electoral de ese año. A diferencia de 1996, cuando todos los partidos con representación en el Congreso participaron con sus propuestas, en 2003 el PRI, el PAN y el PVEM lograron la mayoría calificada exigida por la ley para hacer los nombramientos de consejeros, excluyendo al PRD y sus aliados. De ahí al conflicto electoral de 2006 solamente hubo un paso. Analicemos estos dos momentos.

En 1997, por primera vez en su historia, la votación del PRI cayó por debajo de 40 por ciento, lo cual se tradujo en 165 diputados de mayoría ganados. También por primera vez, la oposición obtuvo triunfos en un número tan elevado de distritos (135). Lo anterior, aunado a las nuevas reglas de representación, condujo a que el PRI obtuviera 47.8 por ciento de la Cámara de Diputados, apenas una mayoría relativa. De los 32 senadores de representación proporcional en disputa, el ex partido hegemónico obtuvo 13, que sumados a los 64 que había logrado tres años atrás le permitieron disfrutar aún de la mayoría absoluta en la cámara alta (60 por ciento), pero ya no la calificada (Becerra, 1998: 75-96; y Salazar, 1998).

El PAN y el PRD virtualmente quedaron empatados en sus porcentajes de votación: 25.85 por ciento el primero, 24.98 el segundo, en la elección de diputados. Sin embargo, el PRD obtuvo más triunfos distritales (70) que el PAN (64), gracias a su victoria arrolladora en el Distrito Federal, entidad en la que ganó la Jefatura de Gobierno (figura creada por la reforma de 1996) y la mayoría absoluta de los diputados federales y locales. Esto permitió que el PRD se convirtiera en la segunda fuerza en la Cámara de Diputados con una cuarta parte de los legisladores. Los cuatro partidos opositores al PRI tenían por primera vez en la historia la mayoría absoluta de los diputados. México entraba en el camino del gobierno dividido: el partido del presidente ya no tenía la mayoría al menos en una de las cámaras.

La segunda mitad del gobierno del presidente Zedillo transcurrió en este contexto de gobierno dividido, lo cual generó cierta percepción de parálisis en algunos aspectos. Lo que ocurrió fue que el otrora partido hegemónico ya no podía sacar adelante la agenda presidencial por sí solo y tenía que aprender a actuar en esa nueva situación. En varios estados de la República ocurrieron situaciones parecidas: el partido del gobernador ya no controlaba la mayoría en el congreso local y la única forma de tomar decisiones era por medio de la constitución de alianzas parlamentarias en torno a asuntos muy concretos. Así ocurrió por lo menos en 15 estados entre 1989 y 1999 (Lujambio, 1997 y 2000).

Cuadro 7. Elecciones de 1997

Partido	*Diputados*				*Senadores*			
	Votos	*Porcentaje de votación*	*Absolutos*	*Porcentaje de la cámara*	*Votos*	*Porcentaje de votación*	*Absolutos **	*Porcentaje de la cámara*
PAN	7'696 197	25.85	121	24.20	7'880 966	26.12	9	28.12
PRI	11'311 963	38.00	239	47.80	11'279 167	37.39	13	40.62
PRD	7'436 466	24.98	125	25.00	7'569 895	25.09	8	25.00
PC	324 265	1.09			335 399	1.11		
PT	749 231	2.52	7	1.40	745 279	2.47	1	3.13
PVEM	1'105 922	3.71	8	1.60	1'180 804	3.91	1	3.13
PPS	97 473	0.33			95 719	0.32		
PDM	191 821	0.64			193 340	0.64		
No registrados	13 811	0.05			15 766	0.05		
Anulados	844 762	2.84			871 326	2.89		
Total votos	29'771 911	100.00	500	100.00	30'167 661	100.00	32	100.00
Participación (%)		57.02				57.78		
Lista nominal	52'209,156				52'209,156			

Fuente: Instituto Federal Electoral.
* En 1997 solamente se eligieron 32 senadores de representación proporcional.
Lista nominal de electores con credencial para votar.

Cuadro 8. Integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, 1997

Partido	Diputados				Senadores			
	Mayoría relativa	*Rep. prop.*	*Total*		*1994**	*1997***	*Total*	*Porcentaje*
			Absolutos	*Porcentaje*				
PAN	64	57	121	24.20	24	9	33	25.78
PRI	165	74	239	47.80	64	13	77	60.16
PRD	70	55	125	25.00	8	8	16	12.50
PC								
PT	1	6	7	1.40		1	1	0.78
PVEM		8	8	1.60		1	1	0.78
PPS								
PDM								
Total	300	200	500	100.00	96	32	128	100.00

Fuente: Instituto Federal Electoral.
* En 1994 se eligieron dos senadores de mayoría y uno de primera minoría por entidad.
** En 1997 se eligieron 32 senadores de representación proporcional.

La elección del año 2000 sería la prueba decisiva de la transición mexicana. Los cambios en el ámbito de las reglas electorales procesadas a lo largo de las dos décadas anteriores, aunados a la competitividad partidaria que ya se vivía en todo el país, permitían pensar en la posibilidad de la alternancia en la principal pieza del sistema político mexicano, la presidencia. En la víspera de la elección presidencial de fin de siglo, la oposición gobernaba ya varios estados: el PAN lo hacía en Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro (perdió Chihuahua en 1998); por su parte el PRD dirigía Baja California Sur, el Distrito Federal, Tlaxcala y Zacatecas. La presencia opositora también se había extendido firmemente hacia los gobiernos municipales: de los 39 municipios gobernados por partidos distintos al PRI en 1988, se pasó a 583 en mayo de 1999. En los 284 municipios que gobernaba el PAN en esta última fecha vivía un tercio de la población; en los 263 gobernados por el PRD vivía 12.33 por ciento; y en 36 gobernados por otros partidos se encontraba el 1.03 por ciento. En total, la oposición gobernaba a 46.46 por ciento de la población en el nivel municipal.

Sin lugar a dudas, el sistema electoral y de partidos ya era competitivo antes del año 2000, pero aún faltaba la prueba de una elección presidencial tan competida como la que se produciría ese año. A lo largo de 1999, el PAN y el PRD exploraron la posibilidad de formar una gran coalición opositora para enfrentar con éxito al PRI. Finalmente, se constituyeron dos coaliciones distintas: el PAN y el PVEM formaron la coalición Alianza por el Cambio y postularon a Vicente Fox, gobernador de Guanajuato, como su candidato presidencial; por su parte, el PRD, el PT, Convergencia, el PAS y el PSN (estos tres últimos habían recibido su registro en 1999) integraron la coalición Alianza por México en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. Los otros partidos opositores que recibieron su registro en 1999 también postularon a sus candidatos: el PARM, a Porfirio Muñoz Ledo, quien primero pretendió la candidatura del PRD; el PCD, a Manuel Camacho Solís, quien fue uno de los personajes más cercanos al presidente Salinas en su momento; y el PDS, a Gilberto Rincón Gallardo, un viejo personaje de la izquierda mexicana (fue dirigente del PCM, el PSUM, el PMS y el PRD).

A Francisco Labastida Ochoa le tocó el honor de ser el primer candidato presidencial del PRI que pierde la elección respectiva desde que ese partido fue fundado. Labastida, ex gobernador de Sinaloa y secretario de Gobernación en la segunda mitad del gobierno de Zedillo, ganó la candidatura en la primera elección interna de su partido frente al político tabasqueño Roberto Madrazo, como parte de un experimento para avanzar en la democratización

del PRI. De poco le valió porque de todas maneras perdió ante el candidato de la Alianza por el Cambio, que obtuvo 42.5 por ciento de los votos. La distancia entre el ganador Fox y el segundo lugar, Labastida, fue de seis puntos porcentuales, algo así como dos millones y medio de votos. Cuauhtémoc Cárdenas, en su tercer intento, superó ligeramente la barrera de los seis millones a la que se había acercado en 1988 y 1994; pero eso solamente le permitió un modesto 16.6 por ciento de los sufragios, 20 puntos abajo de Labastida y 26 de Fox. Ya no hubo impugnación ni protesta por el resultado electoral. El presidente Zedillo se adelantó a su partido y reconoció el triunfo opositor unas cuantas horas después del cierre de las casillas. El PRI enmudeció y aceptó su salida de la presidencia (Salazar, 2001; y Meyenberg, 2001).

Una proporción importante de ciudadanos votó de manera diferenciada. De los casi 16 millones de votos obtenidos por Fox, sus candidatos a diputados y senadores bajaron a poco más de 14 millones. De los poco más de seis millones y cuarto de votos para Cárdenas, su Alianza subió a casi siete millones de las boletas de diputados y poco más de esa cantidad en las de senadores. Los tres partidos pequeños que perdieron su registro muestran la misma característica: sus candidatos presidenciales tienen menos votos que sus candidatos a legisladores. Esto significa que Fox captó una proporción importante de sufragios de simpatizantes de los otros partidos opositores ante la posibilidad real de derrotar al PRI. Por el contrario, en su tercera presentación como candidato presidencial, Cárdenas dejó de ser un factor de atracción de votos opositores y se convirtió en un factor de repulsión. La coyuntura del año 2000, centrada en la posibilidad de concretar la primera alternancia en la presidencia, convirtió a Vicente Fox, un empresario convertido en político, con más limitaciones que aptitudes, en la opción para derrotar al PRI. Algo parecido ocurrió en 1988 con Cárdenas, quien a pesar de sus limitaciones se convirtió en la opción opositora más atractiva en aquel año.

Los tres partidos de nuevo registro que no participaron en alguna coalición no lograron llegar a 2 por ciento de los votos y perdieron su registro. El caso más relevante es el de Democracia Social, que llegó a 1.88 por ciento en la elección de diputados y se quedó a unas centésimas de refrendar su registro. Los otros dos partidos, PCD y PARM, ni siquiera pudieron llegar a un punto porcentual.

Un fenómeno interesante es que a pesar de la importancia de la elección, el nivel de participación ciudadana no fue elevado. Casi 64 por ciento de los ciudadanos registrados en la lista nominal acudió a votar, apenas por encima del nivel de 1997 (57 por ciento), pero por debajo de 1994

Cuadro 9. Elecciones de 2000

Partido	*Presidente*		*Diputados*		*Senadores*	
	Votos	*Porcentaje*	*Votos*	*Porcentaje*	*Votos*	*Porcentaje*
Alianza por el Cambio*	15'988 172	42.52	14'226 082	38.23	14'215 252	38.10
PRI	13'575 291	36.10	13'734 261	36.91	13'707 778	36.74
Alianza por México**	6'257 353	16.64	6'952 853	18.69	7'032 452	18.85
PCD	208 263	0.55	428 938	1.15	521 346	1.40
PARM	157 118	0.42	272 621	0.73	275 132	0.74
DSPPN	592 075	1.57	699 114	1.88	669 890	1.80
No registrados	32 457	0.09	30 438	0.08	31 080	0.08
Nulos	789 838	2.10	865 932	2.33	852 627	2.29
Total votos	37'600 567	100.00	37'210 239	100.00	37'305 557	100.00
Participación (%)		63.96		63.29		63.46
Lista nominal	58'789 209		58'789 209		58'789 209	

Fuente: Instituto Federal Electoral.
* Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el PVEM.
** Alianza por México, integrada por el PRD, PT, PSN, PAS y CDPPN

Cuadro 10. Integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, 2000

Partido	*Diputados*				*Senadores*				
	Mayoría relativa	*Rep. prop.*	*Total*		*Mayoría relativa*	*Rep. prop.*	*Primera minoría*	*Total*	
			Absolutos	*Porcentaje*				*Absolutos*	*Porcentaje*
Alianza por el Cambio*	143	81	224	44.80	28	13	9	50	39.06
PAN	137	70	207	41.40	27	9	9	45	35.16
PVEM	6	11	17	3.40	1	4		5	3.90
PRI	132	79	211	42.20	32	13	14	59	46.10
Alianza por México**	25	40	65	13.00	4	6	9	19	14.84
PRD	24	26	50	10.00	4	4	9	17	13.28
PT	1	6	7	1.40		1		1	0.78
CDPPN		3	3	0.60		1		1	0.78
PSN		3	3	0.60					
PAS		2	2	0.40					
PCD									
PARM									
DSPPN									
Total	300	200	500	100.00	64	32	32	128	100.00

Fuente: Instituto Federal Electoral.
* Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el PVEM.
** Alianza por México, integrada por el PRD, PT, PSN, PAS y CD.

(77 por ciento). Entre 1994 y 2000, la lista nominal creció en 13 millones de nuevos ciudadanos, pero en la elección presidencial de 2000 solamente votaron 2.3 millones más que en 1994.

El voto diferenciado se tradujo en que la votación de la coalición PAN-PVEM para diputados y senadores fue apenas ligeramente superior a la del PRI (menos de dos puntos porcentuales de diferencia). La alianza foxista ganó 143 distritos, de los cuales, en 137 postularon candidatos panistas, y en seis, pevemistas. Con la asignación de diputados de representación proporcional ascendió a 224 diputados (207 panistas y 17 pevemistas), es decir, 44.8 por ciento de la cámara baja. Por su parte, el PRI ganó 132 distritos y recibió 79 posiciones de representación proporcional, lo que daba un total de 211 legisladores, equivalente a 42.2 por ciento de la cámara. Por último, la Alianza por México obtuvo en total 65 diputados por ambos principios, de los cuales 50 eran del PRD y el resto de los otros cuatro partidos. Para el PRD fue una caída drástica porque había tenido 25 por ciento de la legislatura anterior y ahora debía conformarse con solamente 10 por ciento.

En el Senado, la situación era más favorable al PRI, gracias a la distribución de su votación en las entidades. Este partido obtuvo 46 por ciento de los escaños en la cámara alta, contra 39 por ciento de la Alianza por el Cambio y 14.8 por ciento de la Alianza por México.

En suma, la alternancia en la presidencia llegó acompañada del fenómeno que ya había caracterizado a la elección de 1997: el gobierno dividido. El gobierno del presidente Fox debía enfrentar la clara mayoría del PRI en el Senado a lo largo de todo su sexenio. En la Cámara de Diputados lo esperable era que afianzara su alianza con el PVEM, que le brindaba una precaria mayoría, pero en lugar de eso generó todas las condiciones para que su aliado electoral de 2000 rompiera con él y se acercara al PRI. Esto hizo que durante su primer trienio, el presidente Fox se convirtiera en un verdadero *presidente de minoría.* Su falta de oficio político hizo el resto (Lajous, 2007).

Para el año 2003 (Pérez, 2004; y Larrosa, 2005), era evidente que el gobierno del presidente Fox se encontraba en un verdadero pantano. La condición minoritaria del PAN en las dos cámaras y la incapacidad presidencial para construir acuerdos con los partidos de oposición, configuraron una verdadera situación de parálisis gubernamental. En ese contexto, se llevó a cabo la elección de 2003, que en esa ocasión regresó al formato tradicional de elección intermedia en la que solamente se disputaba la totalidad de la Cámara de Diputados, debido a que la reforma de 1996 había establecido que a partir del año 2000, el Senado se renovaría en su totalidad cada seis años.

Cuadro 11. Elección e integración de la Cámara de Diputados, 2003

Partidos	*Votos*	*Porcentaje*	*Mayoría relativa*	*Rep. prop.*	*Total*	
					Absolutos	*Porcentaje*
PAN	8'189 699	30.73	81	70	151	30.20
PRI	6'166 358	23.14	160	64	224	44.80
PRD	4'694 365	17.61	56	41	97	19.40
PT	640 724	2.40		6	6	1.20
PVEM	1'063 741	3.99	3	14	17	3.40
Convergencia	602 392	2.26		5	5	1.00
PSN	72 029	0.27				
PAS	197 488	0.74				
MP	242 280	0.91				
PLM	108 377	0.41				
FC	123 499	0.46				
APT*	3'637 685	13.65				
Nulos	896 649	3.36				
Total	26'651 645	100.00	300	200	500	100.00
Participación		41.68				
Lista nominal de electores	64'710 596					

* Coalición Alianza para Todos, integrada por PRI y PVEM.

Como un aspecto destacado de la elección, la participación ciudadana fue la más reducida de la historia contemporánea. Si la información oficial de la elección de 1988, ya después de la "caída del sistema", había sorprendido con el bajo índice de participación que apenas rebasaba 50 por ciento, ahora la sorpresa fue constatar que solamente acudió a las urnas 41.68 por ciento de los ciudadanos con credencial para votar. Por primera vez en muchos años, el número de ciudadanos que se abstuvieron de votar superó a los que sí votaron. Además, los poco más de 26.5 millones de votos del año 2003 constituyeron una magnitud menor a los votos correspondientes a las elecciones de 1994, 1997 y 2000. Este hecho por sí solo, es decir, la magnitud, tanto absoluta como relativa, del abstencionismo, sugiere la existencia de un fuerte desencanto de los ciudadanos respecto a lo que brindó la alternancia.

Los resultados indican que buena parte de los ciudadanos que en el año 2000 fueron atraídos por la posibilidad de la alternancia y votaron por el candidato opositor mejor posicionado, Vicente Fox, en esta ocasión no encontraron motivos para ratificar su voto a favor del partido identificado

con ese candidato, que ya electo presidente tuvo un primer trienio realmente gris. En efecto, de los poco más de 14 millones de votos que captó la coalición foxista, en la elección intermedia el PAN solamente logró rescatar algo más de ocho millones. De hecho, el PAN se colocó apenas ligeramente arriba de su votación de la elección intermedia de 1997. De los 207 diputados obtenidos en 2000, que ya constituían un grupo parlamentario menor al del PRI, el PAN cayó a 151, lo que representa 30.2 por ciento de la cámara, mientras que los legisladores del otrora partido hegemónico pasaron de 211 a 224. Toda la oposición sumada representó poco más de dos tercios de la cámara baja. Las condiciones de gobierno dividido se acentuaron para el trienio 2003-2006.

A pesar de que la votación por el PRI también fue menor en 2003 con relación tanto a 2000 como a 1997, logró recuperar su condición de primera fuerza política electoral, aunque ahora en alianza con el PVEM. Por sí solo, el PRI obtuvo poco menos de 35 por ciento de los sufragios, pero su mayor capacidad para ganar distritos le permitió alcanzar el 44.8 por ciento de las diputaciones. Si se recuerda que en 2000 el PRI obtuvo 46.1 por ciento del Senado, la condición de primera fuerza parlamentaria de este partido marcó la segunda mitad del sexenio foxista.

El PRD refrendó su condición de tercera fuerza electoral y parlamentaria, con 17.6 por ciento de los votos y el 19.4 de los diputados. En el terreno electoral, este partido también perdió votos con relación tanto a 2000 como a 1997, pero gracias a su desempeño en el Distrito Federal (que gobierna desde 1997) logró un número importante de triunfos distritales que le permitieron mejorar notablemente su participación en la cámara baja: de 10 por ciento de los diputados en 2000 (apenas 50) pasó a 19.4 por ciento en 2003 (97).

Del verdadero ejército de partidos pequeños solamente sobrevivieron tres: el PVEM, el PT y Convergencia. Algunos de los que habían logrado su registro en 2000 gracias a su coalición con el PRD (PSN y PAS) y los tres partidos de nuevo registro (México Posible, Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana) simplemente estuvieron muy por debajo del 1 por ciento. El PVEM obtuvo, desglosando los votos que logró en coalición con el PRI, 6.14 por ciento de los votos y 17 diputaciones, que representaron 3.4 por ciento de la legislatura. El PT obtuvo 2.4 por ciento de la votación y Convergencia 2.26, y sus grupos parlamentarios fueron realmente marginales: el primero logró seis diputados y el segundo apenas cinco, con lo que ambos sumaban 2.2 por ciento de la cámara.

La elección de 2006 y su secuela

El antecedente más importante del nivel de polarización que caracterizó a la elección presidencial de este año fue el nombramiento de los integrantes del Consejo General del IFE en 2003, cuando el PRI, el PVEM y el PAN se pusieron de acuerdo y excluyeron las propuestas del PRD y sus aliados. Las reglas para el nombramiento de los consejeros eran las mismas que en 1996, pero la situación política era distinta. En 1996 el presidente Zedillo arbitró la negociación y obligó a su partido a moderar sus pretensiones y aceptar las propuestas de la oposición. Por el contrario, en 2003 al presidente Fox le interesaba conseguir el apoyo del PRI a sus "reformas estructurales", para lo cual le garantizó la mayoría de sus propuestas de consejeros. Así, el PRI logró colocar a cinco consejeros, incluido el presidente del instituto y uno propuesto por el PVEM, y el PAN a cuatro, excluyendo por completo cualquier propuesta del PRD (Alonso, 2007: 157-222).

Desde el año 2003, resultaba evidente que el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, sería un participante decisivo en la elección presidencial, con una tendencia clara al desplazamiento del tres veces candidato Cuauhtémoc Cárdenas. Su gestión de gobierno en la capital lo había proyectado a la política nacional, convirtiéndolo en el retador natural del PAN para el año 2000. Los videoescándalos de 2004 y el desafuero de 2005 mostraron la obsesión del presidente Fox por hacerlo a un lado, pero finalmente ganó la candidatura de la coalición formada por el PRD, el PT y Convergencia, llamada Coalición por el Bien de Todos (CBT). Cárdenas ni siquiera se inscribió como precandidato al proceso interno y no participó en la campaña posterior. De hecho, las encuestas ubicaban a López Obrador en primer lugar desde antes de iniciar el proceso electoral y durante buena parte de éste. Parecía que ahora sí el PRD podría ganar la Presidencia de la República.

El PAN, después de un proceso interno en el que participaron tres precandidatos, postuló a Felipe Calderón, un joven político que ya había sido presidente del partido, diputado y miembro del gabinete foxista. Desde un principio, se supo que Calderón no era el favorito del presidente Fox, quien primero había acariciado la idea de que la candidatura recayera en su esposa y posteriormente apoyó a Santiago Creel. En contraste con el año 2000, cuando Fox fue candidato de una coalición formada por el PAN y el PVEM, ahora Calderón solamente contó con el apoyo del partido blanquiazul.

Cuadro 12. Elecciones de 2006

Partido	*Presidente*		*Diputados*		*Senadores*	
	Votos	*Porcentaje*	*Votos*	*Porcentaje*	*Votos*	*Porcentaje*
PAN	14'916 927	35.89	13'753 636	33.39	13'896 869	33.54
APM*	9'237 000	22.23	11'619 679	28.21	11'629 727	28.07
CPBT**	14'683 096	35.33	11'941 842	28.99	12'298 745	29.69
Panal	397 550	0.96	1'872 283	4.54	1'677 934	4.05
PASC	1'124 280	2.70	845 751	2.05	787 797	1.90
No registrados	298 204	0.72	128 343	0.31	118 966	0.29
Nulos	900 373	2.17	1'033 676	2.51	1'017 545	2.46
Total votos	41'557 430	100.00	41'195 210	100.00	41'427 583	100.00
Lista nominal	71'350 976					
Participación		58.24		57.74		58.06

Fuente: Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación.
* Alianza por México, integrada por el PRI y el PVEM.
** Coalición por el Bien de Todos, integrada por el PRD, el PT y Convergencia.

El PRI se alió ahora con el PVEM, formando la coalición Alianza por México (APM), y postuló la candidatura del controvertido Roberto Madrazo, después de un proceso interno muy accidentado. Un grupo de políticos priistas, entre ellos varios gobernadores y el presidente del Senado, formaron una alianza interna antiMadrazo, que se conoció popularmente como Tucom o Todos Unidos contra Madrazo, dado que argumentaban que el político tabasqueño se beneficiaría de su posición como presidente del partido. Apenas habían elegido a su precandidato, el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel, cuando Madrazo hizo público un impresionante expediente de corrupción y enriquecimiento inexplicable del político mexiquense que lo obligó a retirarse de la contienda interna, dejando a Madrazo sin obstáculo al frente para obtener la candidatura, pero al alto costo de tener fuertes resentimientos en su propio partido.

Los resultados muestran que se trató de la elección más competida de la historia reciente, como lo evidencian el margen de poco más de medio punto porcentual entre Calderón y López Obrador, el hecho de que ambos apenas rebasaron un tercio de los votos y ganaron en 16 entidades de la República, así como que el candidato panista ganó en 151 distritos y el candidato de la izquierda en 142. Esta situación hizo creíbles las denuncias del político tabasqueño acerca de un supuesto fraude electoral, pero las pruebas que ofreció fueron muy débiles.

Con base en la elección presidencial, se puede pensar que se configuró una situación bipartidista, pero al considerar las de diputados y senadores, se debe concluir que se trató en realidad de una competencia tripartidista.

Cuadro 13. Integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, 2006

Partido	*Diputados*				*Senadores*				
	Mayoría relativa	*Rep. prop.*	*Total*		*Mayoría relativa*	*Rep. prop.*	*Primera. minoría*	*Total*	
			Absolutos	*Porcentaje*				*Absolutos*	*Porcentaje*
PAN	137	69	206	41.2	32	11	9	52	40.6
APM*	65	58	123	24.6	10	10	19	39	30.5
PRI	63	41	104	20.8	10	6	17	33	25.8
PVEM	2	17	19	3.8	0	4	2	6	4.7
CPBT**	98	60	158	31.6	22	10	4	36	28.1
PRD	90	36	126	25.2	22	6	1	29	22.7
PT	3	13	16	3.2	0	2	0	2	1.6
Convergencia	5	11	16	3.2	0	2	3	5	3.9
Panal	0	9	9	1.8	0	1	0	1	0.8
PASC	0	4	4	0.8	0	0	0	0	0.0
Total	300	200	500	100.0	64	32	32	128	100.0

Fuente: Instituto Federal Electoral.
* Alianza por México, integrada por el PRI y el PVEM.
** Coalición por el Bien de Todos, integrada por el PRD, el PT y Convergencia.

La coalición PRI-PVEM perdió muchos votos por la candidatura de Roberto Madrazo en comparación con sus votos para diputados y senadores; contrario a lo sucedido en la coalición PRD-PT-Convergencia, que ganó muchos más votos con su candidato presidencial. Lo anterior significa que hubo un voto diferenciado que perjudicó a Madrazo y que benefició a López Obrador. Esto se tradujo en que la coalición de izquierda se convirtiera en la segunda fuerza en la Cámara de Diputados. Pero la mayor implantación territorial del PRI le permitió tener el segundo grupo parlamentario en el Senado. Finalmente, el PAN se convirtió en primera fuerza en ambas cámaras, pero sólo con mayoría relativa. Desde el año 2000, esa fue la tónica dominante: el partido que gana la Presidencia de la República no obtiene la mayoría absoluta en las cámaras, lo cual ha disminuido de modo notable el poder presidencial (Peschard, 2007; y Larrosa, 2008). La presidencia todopoderosa de la época dorada del PRI es ya solamente un recuerdo.

La secuela más sobresaliente de la elección de 2006 y sus protestas posteriores fue la aprobación de una nueva reforma electoral en 2007 con el consenso de los tres principales partidos. Los cambios más importantes fueron los siguientes:

a) Cambios en el IFE. Junto a algunas cuestiones novedosas con relación a los consejeros electorales (nombramiento escalonado, "consulta a la sociedad", posibilidad de reelección del consejero presidente), se removió a los consejeros nombrados en 2003, a quienes el PRD acusó en su momento de ser cómplices del supuesto fraude electoral. Entre febrero y julio de 2008, se nombró a seis consejeros con estricto apego al método de cuotas partidarias, de acuerdo al cual le correspondieron dos consejeros a cada uno de los tres partidos mayores, con la particularidad de que correspondió al PRD proponer al consejero presidente, cargo que recayó en Leonardo Valdés Zurita, académico y ex dirigente de partidos de izquierda (PMT y PMS). Se creó la figura de un contralor general nombrado por la Cámara de Diputados con la evidente finalidad de acotar la autonomía del IFE. Se desapareció la Comisión de Fiscalización de las finanzas de los partidos, integrada por los consejeros, y en su lugar se creó una Unidad de Fiscalización, presidida por un funcionario nombrado por los consejeros. Se estableció que el secreto bancario, fiscal y fiduciario ya no es aplicable a la fiscalización de las finanzas de los partidos.

b) Coaliciones. A diferencia del modelo anterior, en el que solamente había un emblema de la coalición, ahora los emblemas de los partidos coaligados aparecerán de manera individualizada en la boleta, de tal manera que se sabrá con claridad a cuál partido dentro de la coalición van dirigidos los votos.

c) Campañas y precampañas. La duración de las campañas se redujo y se regularon las precampañas. Para la elección presidencial, la campaña dura 90 días, y cuando se trate de la elección intermedia, 60 días. Las precampañas serán de dos tercios del tiempo de las campañas: la presidencial de 60 días y la intermedia de 40. En teoría, la regulación de las precampañas tuvo el propósito de evitar que algunos políticos se adelantaran con actos evidentes de proselitismo, como ocurrió por ejemplo con Fox en el PAN entre 1997 y 1999, con Madrazo en el PRI entre 2004 y 2005, con Calderón y Creel en el PAN en 2005, o con López Obrador en el PRD entre 2004 y 2005. Pero en los hechos sigue privando un gran desorden en este aspecto.

d) Medios de comunicación. El nuevo modelo descansa en los siguientes pilares: *i)* La prohibición absoluta a los partidos para contratar tiempo en

radio y televisión en cualquier modalidad; *ii)* La prohibición a particulares y personas morales (por ejemplo, empresas, sindicatos, etcétera) para contratar propaganda en radio y televisión "dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular" (artículo 41 constitucional); *iii)* El acceso de los partidos a radio y televisión por medio de una generosa dotación de spots en el tiempo correspondiente al Estado, administrado por el IFE desde el inicio de las precampañas. Gracias al nuevo modelo, los partidos tienen la presencia en medios que jamás hubieran podido comprar con el modelo anterior; *iv)* El IFE es el administrador único de estos tiempos, lo que implica que los partidos no tienen que tratar directamente con las empresas de radio y TV, lo que elimina la influencia de filias y fobias en la transmisión de los spots. Quien trata con esas empresas es el IFE, lo cual implica la apertura de un frente adicional para la autoridad electoral; *v)* La prohibición para los partidos de incluir en su propaganda política o electoral "expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas", supuestamente con la finalidad de evitar las campañas negativas (mal equiparadas con "guerra sucia" en 2006).

e) Financiamiento a los partidos. El nuevo modelo electoral disminuye el dinero que otorga a los partidos por concepto de prerrogativa legal, gracias a que reduce el financiamiento para gastos de campaña como porcentaje del financiamiento para gastos ordinarios. Del cien por ciento que era antes se pasó a 50 por ciento cuando hay elección presidencial y a 30 por ciento cuando la elección es intermedia. Claro que ahora los partidos ya no tienen que destinar 70 por ciento de su financiamiento para gastos de campaña a la compra de tiempo en radio y televisión. Para los partidos se trata del mejor mundo posible: menos dinero, sí, pero mucha más presencia en los medios masivos sin gastar un peso. Para el IFE, sin embargo, el nuevo modelo implicó un conjunto mayor de responsabilidades en esta materia, lo que tuvo como consecuencia un enfrentamiento permanente con los partidos y las empresas de radio y televisión (Becerra, 2010: 37-48).

Dos coaliciones se registraron para el proceso electoral de 2009. La primera, formada por el PRI y el PVEM, en 62 distritos electorales. La segunda coalición registrada fue la denominada Salvemos a México, integrada por los partidos Convergencia y del Trabajo, ahora enfrentados a su aliado de 2006, el PRD. Andrés Manuel López Obrador fue la voz y la imagen oficiales de esta coalición, lo que seguramente le restó votos al partido del sol azteca. El PAN, por su parte, participó solo, como en 2006.

Cuadro 14. Elección de diputados, 2009

Partido	*Votos*	*Porcentaje*	*Mayoría relativa*	*Rep. prop.*	*Total*	*Porcentaje de la cámara*
PAN	9'723 537	28.01	70	73	143	28.6
PRI	12'821 504	36.94	184	53	237	47.4
PRD	4'231 342	12.19	39	32	71	14.2
PVEM	2'328 072	6.71	4	17	21	4.2
PT	1'268 876	3.66	3	10	13	2.6
Convergencia	855 015	2.46	0	6	6	1.2
NA	1'187 902	3.42	0	9	9	1.8
PSD	358 708	1.03	--	--	--	--
No registrados	56 859	0.16				
Nulos	1'876 629	5.41				
Total	34'708 444	100.00	300	200	500	100.00
Participación (%)		44.7				

Fuente: Instituto Federal Electoral y TEPJF.
Votos y porcentaje corresponden a diputados de representación proporcional.

La elección de 2009 se caracterizó por la recuperación del PRI. Con un porcentaje de votos inferior a 40 por ciento (36.9 por ciento de la votación para diputados) el otrora partido hegemónico obtuvo 184 diputados de mayoría, los que sumados a los 53 que recibió por la vía de la representación proporcional, le permitieron tener 237 diputados, 13 menos de la mitad de la cámara. Gracias a su alianza con el Partido Verde, que en total obtuvo 22 diputados, el PRI recuperó la mayoría absoluta en la cámara baja.

El PRI es el partido que mantiene la mayor implantación en el país, resultado de los más de setenta años que se mantuvo en el poder. En 2009 obtuvo triunfos distritales en 26 entidades; las únicas en donde no lo logró son Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas. Su porcentaje de votación más bajo lo obtuvo en el Distrito Federal (18.2), mientras el más alto lo logró en Coahuila (63.6). De hecho, la capital de la República es la única entidad en la que el partido tricolor se mantiene por debajo de 20 por ciento, en tanto que en siete entidades se ubica entre 20 y 30 por ciento, y en otras cinco lo hace entre 30 y 40 por ciento. Una medida de la recuperación del PRI es el hecho de que en las restantes 19 entidades, este partido obtiene votaciones de 40 por ciento o más, de las cuales, en tres logra entre 50 y 60 por ciento, y en una, más de 60 por ciento (Coahuila). Ni el PAN ni el PRD lograron más de 50 por ciento en alguna entidad.

Los grandes perdedores de 2009 fueron el PAN y el presidente Calderón, que convirtieron la elección en un plebiscito sobre la estrategia gubernamental de seguridad pública. Así, el partido en el poder cayó a 28 por ciento de los votos, inferior no sólo al casi 36 por ciento con que Calderón ganó la presidencia, sino también al 31 por ciento alcanzado por el partido azul en 2003. Este resultado le permitió al PAN integrar un grupo parlamentario de menos de 29 por ciento de la cámara baja, con lo cual el gobierno calderonista terminó en la situación de gobierno dividido, al igual que su antecesor foxista.

Cuadro 15. Elección federal de diputados, 2009. Entidades por nivel de porcentaje de votación

Nivel de porcentaje de votación	*PAN*	*PRI*	*PRD*
0.01-10.00	1	0	19
10.01-20.00	5	1	5
20.01-30.00	10	7	4
30.01-40.00	9	5	4
40.01-50.00	7	15	0
50.01-60.00	0	3	0
60.01 y más	0	1	0

Fuente: Instituto Federal Electoral.

A pesar de sus setenta años de historia y de casi una década como partido gobernante, el nivel de implantación del PAN en todo el país aún es muy débil. En 2009, solamente logró triunfos distritales en 17 entidades federativas, lo que significa que en quince no obtuvo uno solo. Su mínimo porcentaje de votación lo consiguió en Tabasco, estado disputado por el PRI y el PRD, con 8.5 por ciento, en tanto que su máximo lo alcanzó en Guanajuato, la cuna del foxismo, con 44.6 por ciento

Buena parte de lo que el PRD había avanzado hasta 2006 lo perdió en esta elección, debido a la división entre López Obrador y la corriente dirigente del partido. Solamente obtuvo triunfos distritales en ocho entidades, lo que significa que en las restantes 24 su presencia se volvió marginal. De las 39 diputaciones de mayoría que obtuvo, 17 (44 por ciento) las ganó en el Distrito Federal y otras ocho (20 por ciento) en Michoacán. En 19 entidades, casi dos tercios del país, alcanzó votaciones de cuando mucho 10 por ciento; en cinco se ubicó entre 10 y 20 por ciento; en cuatro, entre 20 y 30 por ciento (entre ellas, el Distrito Federal); y solamente en cuatro entidades, alcanzó entre 30 y 40 por ciento (Baja California Sur, Guerre-

ro, Tabasco y Zacatecas). Después de estar cerca de la Presidencia de la República en 2006, tres años después el PRD regresaba a su condición de tercera fuerza.

La gran sorpresa es el nivel que alcanzó el voto nulo, el que en el total nacional llega a 5.4 por ciento, pero que en algunas entidades alcanza niveles sorprendentes, como en el Distrito Federal, donde equivale a 10.9 por ciento. Vale la pena concluir con un dato: en el nivel nacional, la abstención llegó a 55.3 por ciento de la lista nominal, lo que significa que la participación ciudadana fue de 44.7 por ciento, levemente superior a la de la elección intermedia de 2003; pero si le restamos los votos nulos, resulta que la legislatura surgida de la elección de 2009 fue electa solamente por 39 por ciento de los ciudadanos (López, 2009; Larrosa y Santiago, 2011).

Conclusiones

La transformación del sistema electoral y de partidos en México, en las últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI ha sido sustancial. Al iniciar la década de 1970, el sistema electoral y de partidos en México era no competitivo, centrado en un sistema de partido hegemónico, el PRI, que recibía un conjunto de apoyos y privilegios derivados de su condición de extensión electoral del gobierno. Las reglas electorales, por lo tanto, estaban repletas de trampas y procedimientos para impedir que los pocos partidos opositores existentes se convirtieran en un riesgo para la permanencia del PRI en el poder. De hecho, dos de los partidos supuestamente opositores, el PPS y el PARM, en realidad eran aliados del partido hegemónico, por lo que la única oposición real era el PAN.

Las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994 y 1996 permitieron el tránsito a un sistema electoral y de partidos competitivo, centrado ahora en una lógica de multipartidismo moderado. Esas seis reformas modificaron las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, las reglas de integración de las cámaras de diputados y de senadores, así como las condiciones de la competencia. El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son dos instituciones creadas por esas reformas que posibilitaron la celebración de elecciones limpias y equitativas.

La alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000 fue posible porque la reforma de 1996 había terminado de establecer las condiciones básicas de una competencia irrestricta entre los partidos, de tal

forma que se puede afirmar que por lo menos desde 1997 el sistema ya era plenamente competitivo. Esto no significó que el ciclo de las reformas electorales hubiera concluido. La elección de 2006 evidenció la existencia de zonas del sistema electoral urgidas de un fuerte ajuste. La reforma de 2007 se inscribió en esa lógica, pero su aplicación en la elección de 2009 puso de manifiesto nuevos problemas, entre los cuales destacan el gran peso de los partidos en la determinación del árbitro electoral, la sobrecarga de spots en radio y televisión y el costo que aún tienen las elecciones. Por ello, a pesar de toda la zaga de reformas electorales recientes, no deja de sorprender que el tema siga estando presente en la mesa del debate político en México.

Referencias

Alonso, Jorge (2007). "El organismo electoral mexicano y sus transformaciones", en Ernesto Hernández Norzagaray (*et al.*), *Elecciones y reforma institucional en México.* México: IUIOG / UAS / UV, pp. 157-222.

Anaya, Martha (2009). *1988. El año que calló el sistema.* México: Random House Mondadori (De bolsillo).

Aziz, Alberto y Peschard, Jacqueline (coords.) (1992). *Las elecciones federales de 1991.* México: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.

Becerra Chávez, Pablo Xavier (1991). "Las elecciones de 1991: la transición difícil", en *Polis 91. Anuario de Sociología.* México: UAM-I, pp. 197-213.

——— (1991). "El Cofipe y las elecciones federales de 1991", Revista *Iztapalapa,* núm. 23, UAM-I, México, julio-diciembre, pp. 49-64.

——— (1994). "El Cofipe reformado ante la prueba de las urnas", en *El Cotidiano*, núm. 65. México, UAM-A, noviembre, pp. 68-74.

——— (1995). "La reforma del Cofipe", en Leonardo Valdés (coord.), *Elecciones y partidos en México, 1993.* México: UAM-I, pp. 233-241.

——— Espinoza, Toledo Ricardo, Jesús Galindo, Manuel Palma y José Antonio Crespo (1996). *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.

——— (1997). "La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano", en *Polis 96,* vol. uno. México, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, pp.11-38.

——— (1998). "Las elecciones de 1997: la nueva lógica de la competencia", en C. Cansino (coord.): *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México.* México: CEPCOM, pp. 75-96.

——— (2010). "La reforma electoral de 2007-2008", en Javier Santiago Castillo y Manuel Larrosa Haro (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2008.* México, UAM-I, pp. 37-48.

——— (2011). "Balance de la elección federal de 2009", en Manuel Larrosa Haro y Javier Santiago Castillo (Coordinadores), *Elecciones y partidos políticos en México, 2009.* México: UAM-I, 2011.

Becerra Ricardo, Jesús Galindo, Manuel Palma y José Woldenberg (1996). *Así se vota en la República. Las elecciones electorales en los estados*. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Espinoza, Ricardo (coord.) (1996). *Elecciones y partidos políticos en México.* México: UAM-I, pp. 37-48.

Fernández del Castillo Pérez, Germán *et al*. (1995). *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994.* México: M. A. Porrúa / Flacso.

García, Antonio (1989), *Legislación electoral mexicana, Ley Federal Electoral de 1973. 1812-1988.* México, Adeo Editores, pp. 280-296.

González Casanova, Pablo (1981), *El Estado y los partidos políticos en México.* Era, México, pp. 28-82.

Instituto Federal Electoral (1998). *Memoria del proceso electoral federal 1997.* México.

Lajous, Alejandra (2007) *Vicente Fox, el presidente que no supo gobernar.* México, Océano.

Larrosa Manuel y Pablo Xavier Becerra (2003) (Coords), *Elecciones y partidos políticos en México,* México, UAMI-Plaza y Valdés.

Larrosa Manuel y Pablo Xavier Becerra (2005) (Coords), *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*. México, UAMI-Plaza y Valdés.

———, Pablo Xavier Becerra y Víctor Alarcón (2008), *Elecciones y partidos políticos en México, 2006.* México, UAM-I.

——— y Javier Santiago Castillo (2009) (Coords.), *Elecciones y partidos políticos en México,* México, UAM-I, pp. 23-37.

Loaeza, Soledad (2001) "Elecciones y partidos en México en el siglo XX", en Varios autores: *Gran historia de México ilustrada.* Tomo V. México, Planeta DeAgostini, pp. 81-1000.

López Montiel Gustavo (et al) (2009), *Los estados en el 2009: lucha política y competencia electoral.* México, UNAM-IEEM,

Lujambio Alonso (1997) (Edit), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana.* México, CNCPAP, UAM, IFE.

——— (2000) *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana.* México, Océano, pp. 77-100.

Maríñez, R. (1998) "Las encuestas electorales en 1988", en *El Cotidiano*, número 25. México, UAM-A, septiembre-octubre, pp. 33-40.

Meyenberg, Yolanda (2001) (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores.* México, UNAM, UAMI, FLACSO.

Midddlebrook, Jones (1986) "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en O'Donnell y Schmiter, *Transiciones desde un gobierno autoritario,* vol. 4, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.* Paidós, Buenos Aires, pp. 187-224.

Molinar Horcasitas, Juan (1991) *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México,* Cal y Arena, México, p. 219.

——— (1993), "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", Moncayo Pablo Pascual (1995) (Coord.), *Las elecciones de 1994.* México, Cal y Arena.

O'Donell, G y P. Schmitter (1986), *Transiciones desde un gobierno autoritario,* vol. 4, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.* Paidós, Buenos Aires, pp. 19-30.

Patiño Javier (1982), *Análisis de la reforma política*. UNAM-IIJ, México.

Pérez Correa, Fernando (coord.) (2004). *Recuento de las elecciones del año 2003.* México: UNAM / Gernika.

Pérez Fernández del Castillo Germán (et al) (1995) (Coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994.* México, M. A. Porrúa-FLACSO.

Peschard Jacqueline (2007) (Coord.), *2 de julio; reflexiones y alternativas.* México, UNAM.

Rodríguez Octavio (1986), *La reforma política y los partidos en México.* Siglo XXI, México, (8ª edición).

Salazar Luis (1998) (Coord.), *Elecciones y transición a la democracia en México.* México, Cal y Arena.

——— (2001) (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia.* México, Cal y Arena.

Sánchez Gutiérrez Arturo (1992) (Comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, FLACSO-Plaza y Valdés, México.

Sartori, Giovanni (1980), *Partidos y sistemas de partidos.* Alianza, Madrid, pp. 277-285.

Prud'home Jean, (1996) "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", en *Política y gobierno*, vol. III, no. 1. CIDE, México, pp. 93-128.

Valdés Leonardo (1998) "Nueva ley electoral y democracia: algunos avances, muchos retrocesos", en *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, no. 15. UAM-I, pp. 135-150.

——— (1990) "Elementos para el análisis político del nuevo código electoral", *Polis 90.* Anuario de Sociología, UAM-I, México, pp. 65-82.

——— y Mina Piekarewics (1990), "La organización de las elecciones", en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México, el 6 de julio de 1988.* México, Siglo XXI-UNAM.

Woldenberg, José (1987) "La reforma electoral de 1986", en G. Pérez y S. León (Coords), *17 ángulos de un sexenio.* Plaza y Valdés, México, 1987, pp. 225-246.

——— (1991) *La reforma electoral de 1989-1990,* Instituto de Estudios para la transición democrática, México.

——— (1993) "Otra reforma electoral: las nubes y la miga", revista *Nexos*, núm.190, suplemento *Cuadernos de Nexos,* núm. 60, México, octubre.

——— (1996), *Así se vota en la República. Las elecciones electorales en los estados*. México, Instituto de Estudios para la transición democrática.

Zedillo, Ernesto "Discurso de toma de posesión". 1º de diciembre de 1994. *La Jornada*, Suplemento.

Diario Oficial de la Federación, 10 de mayo de 1994, pp. 2-9.

Diario Oficial de la Federación, 19 de abril de 1994.

Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1996, pp. 2-13.

Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1996.

El Universal. 13 de mayo de 1994, pp. 1, 12.

Revista *Voz y Voto*, núm. 14, abril de 1994, pp. 69-73.

Revista Mexicana de Sociología, núm. 2, UNAM-IIS, México, pp. 3-57.

La Jornada, 28 de enero de 1994.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1996.

Representación política local, gobiernos divididos y gobiernos unificados

Mariana Hernández Olmos*

Introducción

Con la llegada del PAN a la Presidencia de la República en el año 2000, el cambio de preferencias partidistas permitió, en las entidades federativas, cierta alternancia de los titulares de los ejecutivos locales, así como de la composición de sus congresos de manera intermitente. Tanto el PAN como el PRD han conseguido triunfos en más espacios de nivel local, unos de manera importante y otros no significativos. En este ensayo se aborda la incidencia de los gobiernos divididos, gobiernos unificados y no unificados de nivel subnacional, durante diez años, de 2000 a 2010. Tema de suma relevancia, debido a que este fenómeno permite establecer esquemas de alianzas y negociaciones dentro de los congresos, lo cual posibilita en teoría sacar adelante reformas importantes en las entidades federativas. Otro aspecto relevante es que puede observarse el avance o retroceso de los partidos políticos en relación con los escaños obtenidos durante dicho periodo.

El presente texto estudia las elecciones estatales de diputados con el propósito de revisar la incidencia de gobiernos unificados, divididos y no unificados. Cabe mencionar que no es tema del presente ensayo, las consecuencias y repercusiones derivadas de las alianzas o coaliciones electorales, es decir, los resultados en los congresos locales.

El primer apartado hace una revisión teórica de los conceptos de gobiernos unificados, divididos y no divididos, así como de sus virtudes, sus causas y algunas explicaciones; en el segundo se pude observar la confor-

* Agradezco el acceso a la base de datos del Mtro. Miguel González Madrid y la colaboración del Dr. Luis Eduardo Medina Torres para obtener algunos datos, insumos útiles para la elaboración de este ensayo.

mación de gobiernos, de acuerdo con la tipología anterior, en un periodo de diez años en las 32 entidades federativas.

Una revisión teórica

En los sistemas presidenciales se presentan principalmente tres modelos de gobierno, los cuales permiten establecer la relación del presidente con el congreso: los denominados gobiernos divididos –con algunas otras variantes[1] que se han tipificado–, los gobiernos unificados y los gobiernos no unificados.

Esta relación entre el gobernante y el congreso, por un lado es el resultado obvio de los procesos electorales, pero principalmente de la perspectiva de los ciudadanos al votar de manera diferenciada o por un mismo partido en las diferentes elecciones.

Gobierno dividido

En un Estado en el que la división de poderes se encuentra establecida en el sistema político, el concepto de *gobierno dividido* alude a aquél "en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o el gobernador) a otro" (Lujambio, 1997: 9).

Lujambio propone una tipología de gobiernos divididos de cuatro tipos, en la que considera que el tipo A se refiere a que el gobernador cuenta con la mitad de las diputaciones para su partido político en el Congreso; en el tipo B, el gobernador cuenta con la minoría más grande de diputados de su partido; en el C, el gobernador cuenta con una de las fracciones minoritarias de diputados de su partido en el Congreso; y en el tipo D, el gobernador enfrenta una mayoría absoluta, puesto que su partido no forma una minoría (Lujambio, 1997: 18).

En este trabajo, se entiende como gobierno dividido aquél en el que la mayoría de los miembros del Congreso, es decir, la mitad más uno, son de un partido diferente al titular del Ejecutivo estatal.

En los tiempos recientes, ha habido pocos gobiernos divididos de nivel subnacional en México. Sin embargo, se desarrolla un debate entre quienes

[1] Otras variantes se refieren a los gobiernos divididos horizontales, en los cuales ninguna fuerza obtiene la mayoría en el Congreso; y a los gobiernos divididos verticales, que ocurren cuando el partido del gobierno central no tiene la mayoría de gobiernos locales (Colomer, 2001: 164; De Remes, 1998: 5).

están a favor y quienes están en contra de este tipo de gobiernos, donde los primeros sostienen que dichos gobiernos tienen el beneficio de obligar a las fuerzas políticas a coaligarse para permitir acuerdos nuevos, mientras que sus críticos afirman que no son benéficos para el desarrollo de los parlamentos.

Desde una perspectiva, se sostiene que en los gobiernos divididos, las voluntades mayoritarias electorales se ven mermadas debido a que quien obtiene la mayoría de votos no cuenta con un respaldo importante en el congreso. Otro efecto negativo es que pueden generar parálisis en los congresos locales y/o una mala relación entre el titular del Poder Ejecutivo y el congreso, lo que claramente interfiere en los resultados del trabajo legislativo. Otros más, apuntan que esos gobiernos pueden ser un factor de inestabilidad, pues no existe un respaldo al Ejecutivo que coadyuve a gobernar y evite conflictos interinstitucionales.

Entre los efectos positivos se cuenta que puede generarse una independencia efectiva entre poderes, así como un mayor control y vigilancia del congreso sobre el Ejecutivo; también, como ya se mencionó, puede obligar a los partidos políticos a propiciar y negociar alianzas que permitan generar las políticas públicas o nuevas normas. Sobre todo, el gobierno dividido se ve con buenos ojos en aquellas entidades en las cuales no se ha presentado una alternancia de partidos en el gobierno estatal, de tal suerte que puede considerarse como un mecanismo que permita acotar el poder del titular del Ejecutivo local.

Gobiernos unificados y no unificados

Un gobierno unificado se refiere a aquel fenómeno en donde un partido posee la mayoría o el control en el parlamento, y el titular del Ejecutivo pertenece a ese mismo partido político. De acuerdo con Colomer, existen otras dos situaciones que también forman gobiernos unificados, en la primera, "un solo partido reúne una mayoría en la Asamblea y forma un Gabinete de un solo partido, como suele suceder en los regímenes parlamentarios como elecciones por mayoría relativa", y en la segunda, "El partido del Gobierno central controla todos los gobiernos regionales o locales, básicamente mediante el control de los jefes ejecutivos regionales o locales" (Colomer, 2007: 181).

De igual manera, existen argumentos favorables: se dice que puede gobernarse de manera estable, con mayor comunicación entre ambos poderes y mayor eficacia en los trabajos del parlamento. No obstante, de cierta forma

no son bien vistos, sobre todo en aquellos estados de la República mexicana donde no han experimentado alternancia política, puesto que los gobiernos unificados en nuestro contexto político e histórico, tienen una relación estrecha con el presidencialismo, autoritarismo mexicano y partido hegemónico. Otra objeción consiste en que dichos gobiernos pueden excluir a las minorías, lo que representa un desacierto político, debido a que es necesario establecer consensos con las minorías, sobre todo en aquellos temas de interés general y para componer mayorías calificadas en casos en que se requieran reformas constitucionales, lo que otorga mayor legitimidad.

Por otro lado, cuando en un congreso existen dos o tres partidos que cuentan con igualdad de asientos, esto es que no existe una mayoría calificada, se les considera como gobiernos de no mayoría o no unificados: "se les denomina de no mayoría, justamente porque tienen como característica un partido en el Ejecutivo que no ostenta la mayoría en el Congreso y al mismo tiempo, un Legislativo donde ningún partido político cuenta con los escaños suficientes para constituirse en grupo mayoritario" (Casillas, 2001: 15). Es decir, el gobernador es de un partido y en el congreso local no existe un partido político que por sí mismo cuente con mayoría legislativa, de tal suerte que para lograr construir mayorías, es necesario establecer alianzas o coaliciones.

Causas y explicaciones

Como se ha podido apreciar, hay tanto elementos a favor como en contra de los gobiernos divididos. Entre quienes sostienen que deben evitarse, hay quienes sugieren el uso de ciertas herramientas electorales para lograrlo: instituir fórmulas de candidatos para titular del Ejecutivo y diputaciones, que deberán contemplarse en las boletas electorales, así como hacer que los periodos de los mandatos sean iguales; efectuar elecciones sin segunda vuelta con mayorías simples; y la concurrencia de elecciones, entre otros. Existen otras modificaciones en el ámbito del diseño institucional y legal, como dotar de mayores facultades al titular del Ejecutivo o implementar una figura similar a la de jefe de gabinete.

Algunas causas que pueden explicar por qué se generan gobiernos divididos, todas ellas relacionadas con los electores, son:

1. El voto diferenciado de los electores, es decir, la preferencia por diferentes partidos políticos de acuerdo con el tipo de candidato que se elige.

2. La fuerza electoral de cada candidato, esto es, los ciudadanos no siempre votan por el partido político, algunos lo hacen por el candidato.
3. El desgaste de la figura del titular del Ejecutivo, ello puede darse cuando las elecciones para el congreso son intermedias y los ciudadanos consideran que sus expectativas no han sido contempladas.
4. Cuestiones circunstanciales, como algún suceso importante que genera que los ciudadanos otorguen su voto a favor de un partido político diferente al del presidente.
5. Las posibilidades de presentarse gobiernos divididos aumentan durante elecciones intermedias (Lujambio, 1997; Colomer, 2001; López, 2001).

En lo que respecta a los gobiernos unificados, se les ha atribuido una relación directa con la época del llamado presidencialismo mexicano, debido a que se les considera como una condición necesaria para la operación del presidencialismo, característica mencionada por Lujambio. Aunque esto no sólo debe verse de tal forma, toda vez que el fortalecimiento de los partidos políticos, aunque gradual, hoy en día es mayor en las contiendas electorales. Por lo general, existe competencia de por lo menos dos partidos políticos, por lo que se genera una real competitividad entre éstos.

Por otra parte, los gobiernos no unificados, creo, son el resultado del fortalecimiento y pluralidad de los partidos políticos; también pueden considerarse como producto del posible equilibrio de fuerzas que algunos ciudadanos intentan generar al votar de manera diferenciada. Sin embargo, este tipo de gobiernos tienen comentarios negativos, como las parálisis en los congresos y la relación tensa entre gobierno y parlamento, entre otros.

Finalmente, cabe señalar que no debe considerarse más o menos democrático alguno de los tres tipos de gobierno; son simplemente modalidades distintas de la relación entre Poder Ejecutivo y congreso. Asimismo, es preciso considerar que los consensos siempre forman parte del quehacer político y esto no debe quedar fuera de la discusión.

Conformación de gobiernos locales 2000-2010

En este apartado se revisan los resultados de los procesos electorales en el periodo 2000-2010, de las elecciones de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, con objeto de observar la conformación

de gobierno en las entidades federativas en diez años, periodo en el cual el Partido Acción Nacional (PAN) ganó en dos ocasiones y de manera consecutiva la Presidencia de la República. Resulta relevante recordar esto, ya que el triunfo del PAN en el año 2000 no generó, como se hubiese pensado, victorias masivas en el nivel estatal, tema que se abordará de manera detallada más adelante.

En este sentido, para observar el tipo de gobierno, se consideró en cada entidad federativa los escaños obtenidos por partido político en las elecciones estatales del periodo en estudio. Para efectos de este trabajo, sólo se consideran los tres principales partidos políticos que cuentan con mayor presencia nacional y local: PRI, PAN y PRD. No obstante, se revisaron los resultados obtenidos por todos los partidos políticos registrados en cada entidad federativa.

En virtud de ello, se tipificaron los gobiernos de acuerdo con los modelos antes descritos: de gobierno *dividido, unificado* y *no unificado*, para lo cual también se revisó la información relativa al titular del Ejecutivo local y su partido político durante el mismo periodo. Enseguida se plantean los hallazgos del estudio.

La gráfica 1 muestra el número de mayorías[2] obtenidas en los congresos locales por partido político, con los años correspondientes a los procesos electorales locales que se efectuaron en cada uno de ellos. Los resultados plasmados en la gráfica evidencian que el partido que mantiene más mayorías en los congresos de nivel subnacional es el PRI, mientras que el que obtuvo menos fue el PRD. Asimismo, se advierte una caída durante 2006 de triunfos en la conformación de mayorías del PRI y un despegue del PAN, el cual no pudo lograr triunfos de manera ascendente en los siguientes años.

Es relevante que mientras que en el PRI no se observa una constante en el número de mayorías, el PRD obtiene en lo general, un congreso cada dos elecciones, en tanto que el PAN, por su parte, tiene una incidencia que puede considerarse intermitente en la conformación de mayorías panistas, puesto que obtiene triunfos no consecutivos en cada elección.

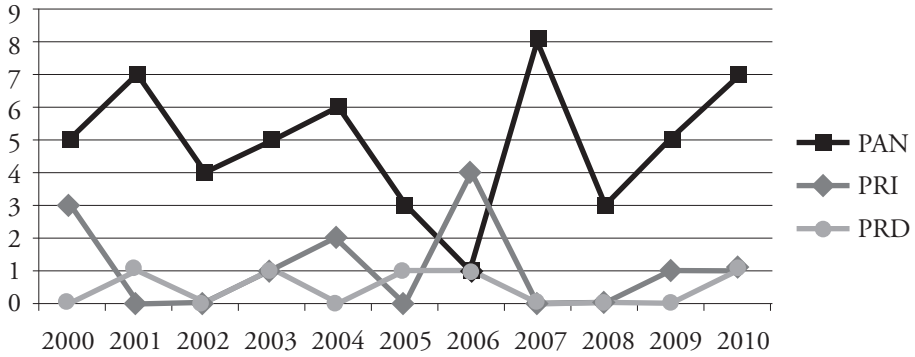
Lo anterior sugiere que el PRI aumenta el número de entidades en las que tiene una influencia importante; de igual forma el PAN, pero alcanza sus triunfos de manera intermitente, no constante; y el PRD sólo mantiene mayorías en aquellos estados donde tiene una fuerte presencia, y conserva su clientela política, no la aumenta.

---

[2] Para obtener las mayorías en cada entidad federativa, se consideró el 50% + 1 de los miembros de los congresos locales.

Es interesante que en 2000, año en el que pierde la Presidencia de la República, el PRI no tiene una caída estrepitosa en las elecciones de diputados; sin embargo, hay una recuperación importante en 2001, y su peor resultado lo obtiene en 2006 con una mayoría. También cabe mencionar que aun cuando los partidos políticos en el nivel federal son más competitivos, en el subnacional no corren con la misma fuerza, y su desarrollo puede ser más lento.

Gráfica 1. Número de mayorías obtenidas por partido político



Fuente: Elaboración propia con base en resultados electorales locales 2000-2010.

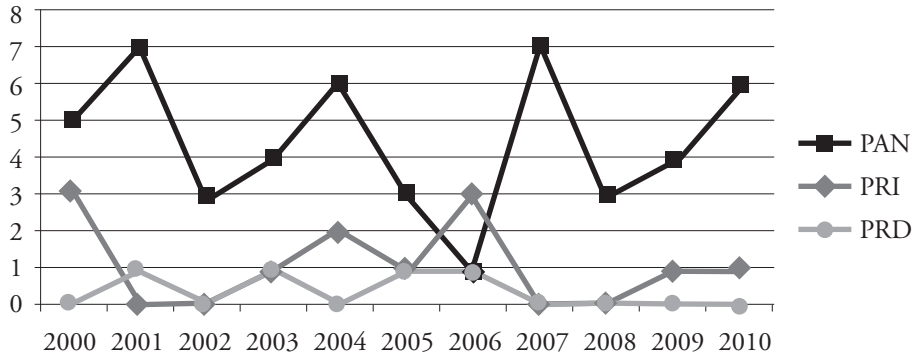
Finalmente, a partir de 2008, el PRI presenta un ascenso en la obtención de escaños en los congresos locales, aunque no es posible afirmar que esos triunfos se mantendrán y lo posicionarán en una cascada de victorias locales futuras. Lo que sí se puede asegurar es que el patrón de preferencias electorales tanto del PAN como del PRD se ha mantenido: no aumentan y tampoco disminuyen, de tal suerte que éstas son poco significativas en una visión global de los resultados, puesto que las victorias son muy localizadas.

Por lo tanto, puede decirse que la presencia del PRI en los últimos diez años, en un contexto en el cual es oposición en el nivel federal, en el nivel subnacional no se ha visto aminorada, pues no tiene un descenso importante.

Gobiernos unificados

Como ya se ha mencionado, los gobiernos unificados son aquéllos en los cuales el gobernante y la mayoría del congreso pertenecen al mismo partido político. En la gráfica 2 se registra el número de gobiernos unificados por año electoral, así como el partido político al cual pertenecen.

Gráfica 2. Gobiernos unificados



Fuente: Elaboración propia con base en resultados electorales locales 2000-2010.

En los últimos diez años, el PRI obtuvo el mayor número de gobiernos unificados, que lo sitúa por encima del PAN y del PRD, logrando siete gobiernos unificados en 2001 y el mismo número en 2007, mientras que su peor año fue 2006, con uno. Cabe destacar que entidades como Aguascalientes en 2010, Estado de México en 2009, Nayarit en 2005, Nuevo León en 2003, San Luis Potosí en 2000 y Sonora en 2003, presentaron sólo un gobierno unificado, debido a que en las siguientes elecciones el Revolucionario Institucional no logró repetir gobiernos unificados en dichos estados. No obstante, en el lado opuesto se encuentra Durango, entidad donde el PRI logró formar gobiernos unificados en cuatro elecciones consecutivas (2001, 2004, 2007 y 2010); e hizo lo propio en tres periodos consecutivos en Coahuila e Hidalgo (2002, 2005 y 2008) y en Oaxaca y Puebla (2001, 2004 y 2007).

Con relación al PAN, durante todo el periodo, consiguió un máximo de tres gobiernos unificados en el año 2000, pero no pudo alcanzar el mismo número en los siguientes procesos electorales, sino hasta seis años después, en 2006, 2009 y 2010, sólo consiguió obtener uno por año. Las entidades y años de estos gobiernos fueron los siguientes: Jalisco y Nuevo León en 2000, Aguascalientes y Yucatán en 2004, Querétaro y San Luis Potosí en 2006, y cuatro triunfos consecutivos en Guanajuato (2000, 2003, 2006 y 2009), única entidad con gobiernos panistas de estas características.

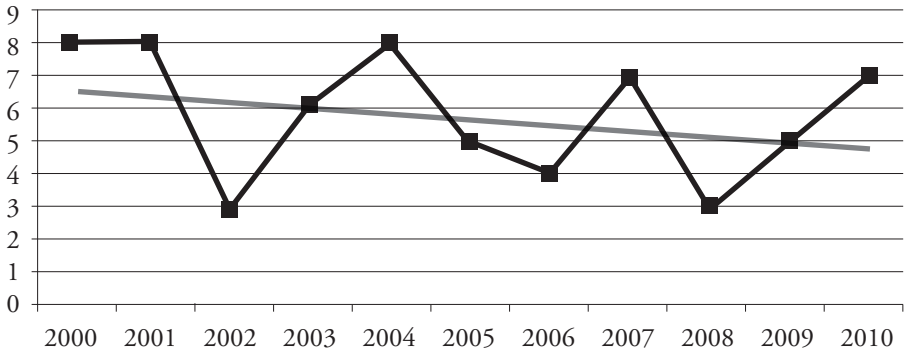
Por su parte, el PRD en el periodo analizado alcanzó triunfos modestos, uno cada dos años en promedio, consiguiendo cuatro gobiernos unificados: Zacatecas en 2001, Baja California Sur en 2005, y Distrito Federal en 2003 y 2006. Cabe mencionar que en los siguientes procesos electorales, el Partido de la Revolución Democrática no logró mantener mayorías

en los congresos locales de las entidades federativas ya mencionadas y tampoco alcanzó a conformar nuevos gobiernos unificados en otros estados.

Desde el punto de vista global, puede decirse que los triunfos conseguidos por el PRI no muestran caídas importantes en el ámbito subnacional; no obstante, tanto el PAN como el PRD cuentan con preferencias de votación importantes, lo que significa que Acción Nacional no ha logrado aumentar sus triunfos, mientras que los triunfos del PRD son localistas, porque algunos de ellos se refrendan por periodos y no hay una expansión de los mismos a otros estados de la República.

En la gráfica 3 se plasma el concentrado total de gobiernos unificados en los diez años que se analizan. La línea recta indica la tendencia de los gobiernos unificados. En este sentido, la línea muestra un equilibrio al mantenerse horizontalmente, esto es, existe un número constante de gobiernos unificados por varios años. Sin embargo, hay una ligera disminución en 2009, y en 2010 nuevamente aumenta, aunque la tendencia no puede considerarse ascendente debido a que sería necesario observar varios años más y que este tipo de gobiernos aumente. Por último, hay que destacar que el PRI logró conformar el mayor número de gobiernos unificados, así que un partido casi en su totalidad marca la tendencia en el periodo.

Gráfica 3. Total de gobiernos unificados



Fuente: Elaboración propia con base en resultados electorales locales 2000-2010.

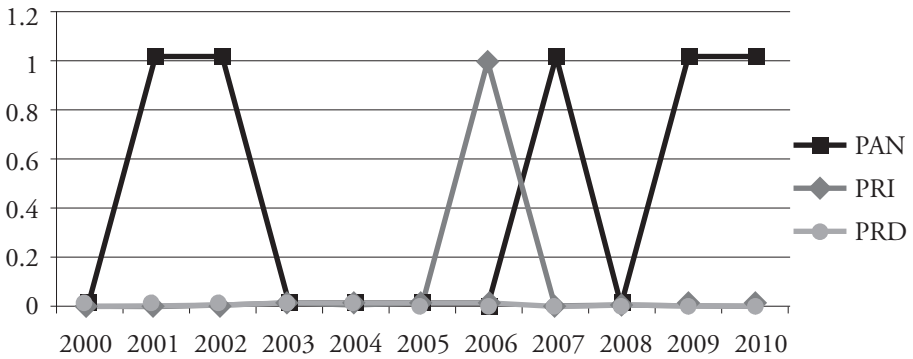
Finalmente, cabe mencionar que tanto el PAN como el PRI consiguieron cuatro triunfos consecutivos, el primero en Guanajuato y el segundo en Durango a lo largo de diez años, con lo que demostraron su hegemonía. Por otro lado, si bien el PRI no logra conservar un patrón constante en el número de gobiernos unificados, sí logra mantener un número de triunfos importantes

que lo sitúan por encima de los otros partidos políticos, esto es, no conserva en todas las elecciones el mismo número de gobiernos unificados, pero la frecuencia de sus victorias sobrepasa a las del PAN y el PRD.

Gobiernos divididos

En el periodo en consideración, fue poco común que los ciudadanos votaran de manera diferenciada. En la gráfica 4 se registra la frecuencia de gobiernos divididos (aquéllos en los que el gobernador y la mayoría del congreso local pertenecen a diferentes partidos políticos) y el partido político que cuenta con la mayoría en el congreso local.

Gráfica 4. Gobiernos divididos



Fuente: Elaboración propia con base en resultados electorales locales 2000-2010.

Este tipo de gobiernos presentó una frecuencia menor que los gobiernos unificados y no unificados (como se verá más adelante). Debe advertirse que el PRI logró la mayoría de triunfos durante diez años, obtuvo sólo cinco gobiernos divididos, y logró de manera consecutiva dos periodos con un gobierno en 2001-2002 y en 2009-2010; mientras tanto, el PAN logró uno en 2006, y el PRD no alcanzó ninguno.

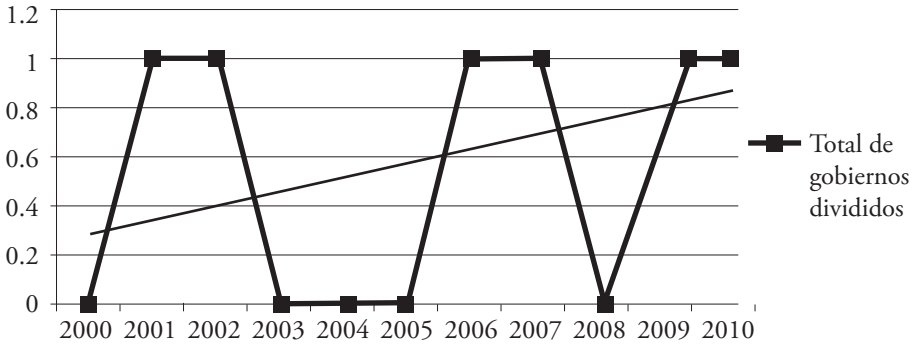
En consecuencia, el PAN consiguió los siguientes gobiernos unificados: en Chiapas, 2001, el gobierno de Pablo Salazar Mendiguchía; en Nayarit, en el proceso electoral de 2002, el gobierno de Antonio Echevarría (ambos de la coalición PAN-PRD); luego vendrían Aguascalientes en 2007, Sonora en 2009 y Sinaloa en 2010, todos los anteriores con titulares del Poder Ejecutivo del Partido Acción Nacional. Este partido logró mayoría en el Congreso de Nuevo León en 2006, durante el gobierno del priista Natividad González.

De lo ya mencionado, se desprende que los procesos electorales de Chiapas en 2001, Nayarit en 2002, Nuevo León en 2006 y Aguascalientes en 2007 corresponden a elecciones intermedias, esto es, los ciudadanos sólo votaron por la integración de los congresos, lo que puede indicar una votación desaprobatoria de los ciudadanos a sus gobiernos.

Cuestión aparte son los siguientes casos: en los procesos electorales efectuados en Sonora en 2009 y Sinaloa en 2010, se eligió titular de la gubernatura y representantes a los congresos, en ambos casos con votaciones diferenciadas. En Sonora, el PRI ganó la mayoría del Congreso y el PAN obtuvo la gubernatura. En esa entidad ocurrió un acontecimiento que influyó a los ciudadanos para votar en ese sentido: el caso de la Guardería ABC. Respecto a Sinaloa, se presentó una situación similar en 2010, cuando el Congreso lo ganó el PRI y la gubernatura el PAN.

Resulta interesante que al triunfo del PAN en la Presidencia de la República en 2000, no le haya seguido una gran cantidad de victorias panistas en los congresos locales, los cuales generaran gobiernos divididos; son casos de excepción los que se han presentado, pero que siguen un patrón general: pocos triunfos con votaciones divididas.

Gráfica 5. Total de gobiernos divididos



Fuente: Elaboración propia con base en resultados electorales locales 2000-2010.
[Don Jesús: Por favor corrija la leyenda interna de la gráfica anterior para que inicie con mayúscula]

Por otro lado, los procesos electorales federales de 2003, 2006 y 2009[3] no lograron repercutir en las preferencias de los ciudadanos en el nivel local,

[3] En las elecciones para integrar la Cámara de Diputados, en 2003 el PRI obtuvo el mayor número de escaños: 224; en 2006 fue el PAN, con 206 diputaciones; y en 2009, el PRI, con 237.

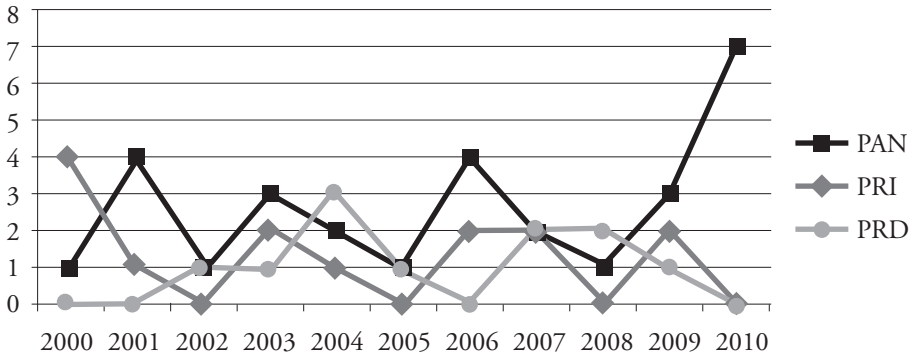
principalmente en aquellos estados de la República que tuvieron elecciones concurrentes.[4] Derivado de ello, en 2003 y 2006 no se conformaron gobiernos divididos, y en 2009 hubo uno para el PRI. Por lo tanto, no existe evidencia empírica que sustente el impacto de elecciones concurrentes en la conformación de gobiernos divididos.

Para revisar la tendencia de los gobiernos divididos durante el periodo en estudio, la gráfica 5 muestra el total de estos gobiernos, y la línea en diagonal señala que la tendencia de los gobiernos divididos es ascendente, esto es que van en aumento. Sin embargo, revisando los datos anteriores se puede afirmar que los gobiernos divididos se han presentado en menor número, y que su lento aumento no ha impactado de manera significativa.

Gobiernos no unificados

A continuación, en la gráfica 6 se presentan los gobiernos no unificados. Debido a que en este tipo de gobiernos no existe mayoría de algún partido político, para obtener los gobiernos no unificados por partido político se han considerado aquellos partidos que cuentan con el mayor número de escaños en el Congreso. Aunque éstos numéricamente y por sí mismos no representen la mayoría requerida, 50 por ciento más uno, se consideraron los partidos políticos que lograron mayorías simples, en el entendido de que los restantes partidos con representación en el Congreso tienen incluso menos diputaciones.

Gráfica 6.Gobiernos no unificados



Fuente: Elaboración propia con base en resultados electorales locales 2000-2010.

[4] Elecciones en las que se elige a representantes locales y federales.

Los resultados muestran que existe una consistencia mayor de gobiernos no unificados, comprobable en el hecho de que en todos los procesos electorales se han presentado. Los tres partidos políticos han formado parte de gobiernos no unificados. Asimismo, puede observarse que tanto la cantidad como la frecuencia entre los tres partidos son mayores. Nótese que desde 2000 hasta 2009 se presenta cierta cercanía entre las gráficas de los tres partidos políticos, debido a que se conforman en cada proceso electoral varios gobiernos no unificados, pero es hasta 2010 cuando el PRI obtiene un mayor número en comparación con el PRD y el PAN, llegando a siete gobiernos no unificados.

Al analizar estas gráficas, se puede pensar que existe poco convencimiento de los ciudadanos respecto a los partidos y sus programas; sin embargo, cabe señalar que durante este periodo, se llevaron a cabo varias coaliciones. A partir del año 2000, se han formado una gran cantidad de alianzas o coaliciones electorales. Sin lugar a dudas, esta etapa se caracteriza, entre otras cosas, porque las alianzas se encuentran presentes en prácticamente todas las elecciones de todos los partidos, y en todas las entidades federativas, y los componentes de tales alianzas pueden diferir entre una y otra entidad de la República, e incluso entre uno y otro distrito de la misma entidad o población. Esto no quiere decir que en procesos anteriores a 2000 no hayan existido, pero no ocurrían en la misma proporción que en los años estudiados.

En cuanto a los resultados, el PRI de nueva cuenta lleva la delantera en cuanto a la conformación de estos gobiernos, con alrededor de 30, mientras que el PAN tiene 12, y el PRD, cerca de 10.

Existen varios casos en los cuales los tres partidos mayoritarios y los partidos con los que participan en alianzas electorales sí alcanzan mayorías calificadas en las cámaras, por ejemplo: Baja California en 2010, la coalición PRI, PVEM y PEBC (partido local) logra 51 por ciento de los escaños y se presenta un gobierno dividido porque la gubernatura está en poder del PAN; en Baja California Sur en 2002 y 2008,[5] la alianza PRD-PT alcanza 52 por ciento y conforma un gobierno unificado, debido a que el gobernador era perredista. Lo mismo ocurre con el PRI y el Panal en Chihuahua en 2007, Colima en 2006, Querétaro en 2009, Hidalgo en 2010, Quintana Roo en 2010; y con el PRD en el Distrito Federal en 2006 y 2009, en Zacatecas en 2004 (ambas entidades en alianza con el PT y Convergencia); y con el PAN, PRD, PT y Convergencia en Oaxaca y Puebla en 2010.

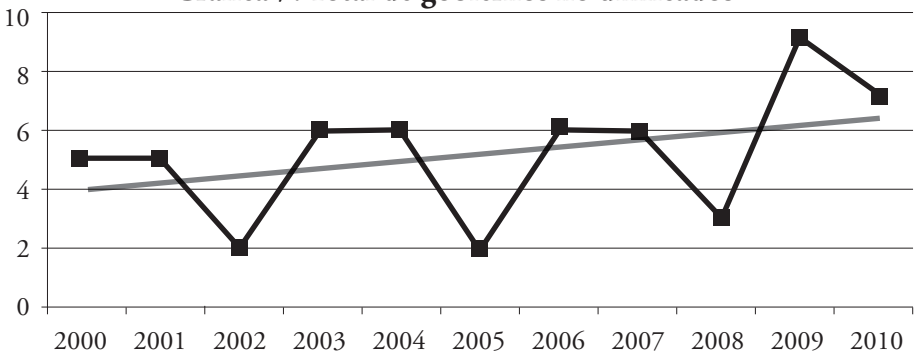
[5] Alianza PT y Convergencia alcanza 66% de lugares en la Cámara.

De esta forma, las alianzas, como ya se mencionó, pueden darse entre los mismos partidos o entre diferentes en una misma elección. Por ejemplo, por citar un caso (existen otros), en 2007 el Partido Verde Ecologista presentó dos alianzas distintas en distritos de Chiapas: una con el PRD, PT y Convergencia y otra con el PRI, y con ambas alianzas obtuvo diputaciones.

Si bien se presentaron diversas coaliciones electorales, para efectos de este trabajo no se han considerado como coaliciones en los congresos locales, puesto que no existen convenios (o al menos no se conocen) que permitan establecer coaliciones parlamentarias. Es sabido que algunos partidos votan en conjunto con aquéllos con los que fueron en alianzas electorales. Sin embargo, no existe la certeza de que el voto de quienes conformaron la alianza será en un mismo sentido. Por este motivo se consideraron los escaños obtenidos por partido político y no por coaliciones. De esta forma, si se hubiesen tomado en cuenta los resultados por coaliciones, la conformación de gobiernos cambiaría, puesto que se alcanzarían mayorías calificadas. Cabe hacer notar que en Puebla existe una coalición parlamentaria formal, derivada de la alianza electoral de 2010 para la elección de diputados al congreso local, debido a que en la Legislatura LVIII (2011-2014), el PAN, el PRD y el Panal conforman un grupo parlamentario unitario.

Como puede advertirse, por lo general o en su mayoría, se trata de coaliciones con partidos pequeños o locales, debido a que cada vez es más frecuente que los partidos políticos no alcancen mayorías calificadas en los congresos locales, de tal suerte que resulta necesario establecer alianzas o coaliciones para lograr construir mayorías entre los partidos políticos. Tampoco son ya suficientes las alianzas en los procesos electorales, por ello se han hecho necesarias en la conformación de gobiernos.

Gráfica 7. Total de gobiernos no unificados



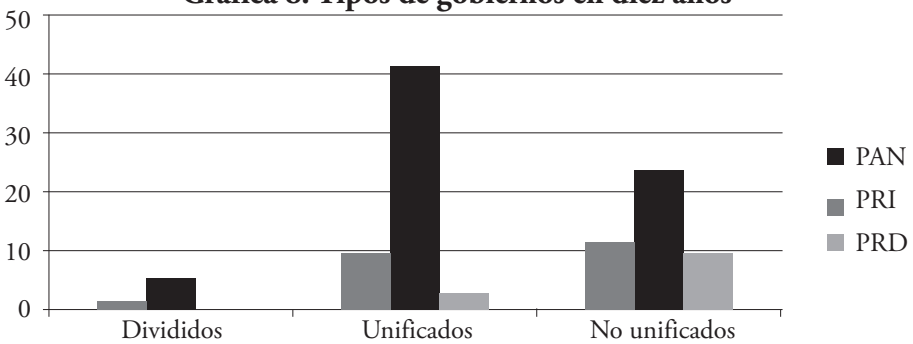
Fuente: Elaboración propia con base en resultados electorales locales 2000-2010.

Finalmente, en la gráfica 7 se expone la tendencia de los gobiernos no unificados, y el total de estos gobiernos. Se puede apreciar que la línea en diagonal es una línea ascendente, es decir, que los gobiernos no unificados van en aumento, esto significa que las coaliciones electorales también aumentarán. En otras palabras, es necesario que los partidos políticos conformen coaliciones electorales, pues de no hacerlo, habrá más gobiernos no unificados con las consecuencias que ya se han comentado.

Consideraciones finales

En los últimos diez años, las elecciones de diputados locales se han caracterizado por dos elementos: las coaliciones electorales y la votación de los ciudadanos en bloque –por así decirlo–, esto es, la votación por el mismo partido en todas las elecciones. Ello ha contribuido a la conformación de los diferentes tipos de gobiernos ya descritos. En la gráfica 8, se puede apreciar el concentrado total de gobiernos por partido político en diez años.

Gráfica 8. Tipos de gobiernos en diez años



Fuente: Elaboración propia con base en resultados electorales locales 2000-2010.

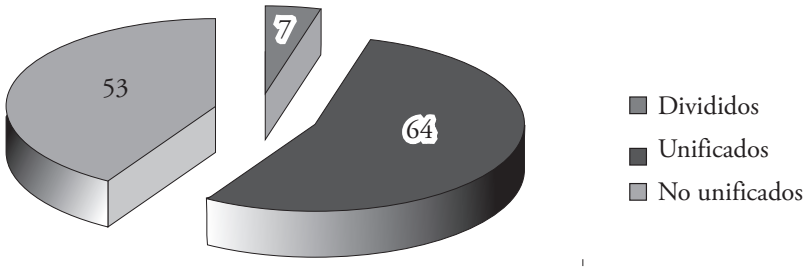
En una revisión general, se observa que el PRI obtuvo en diez años la mayoría de gobiernos divididos, unificados y no unificados; en consecuencia, logró conformar el mayor número de gobiernos unificados, no sólo de los tres partidos observados, sino también de todo el periodo. Por su parte, el PAN, desde el punto de vista integral, se coloca en segunda posición en la conformación de gobiernos; no obstante, obtiene el mayor número de gobiernos no unificados, ello en relación con los tres tipos de gobierno, lo que significa que sólo ha alcanzado mayorías simples dentro de los congresos. De igual modo, el PRD de manera general queda en un tercer lugar, al obtener el menor número de los tres tipos de gobiernos.

Considero que esta tipología de la conformación de gobiernos se encuentra estrechamente ligada a la cantidad de votantes por cada partido político. Si la lógica no falla, y desde un punto de vista integral o general, se puede decir que los porcentajes de votación del PRI no se han desplomado, si bien han tenido altibajos, pero ese partido mantiene un buen número de votantes en el nivel local.

Aun cuando las reglas en las contiendas electorales federales se han fortalecido y se ha logrado una mayor equidad, ni Acción Nacional ni el Partido de la Revolución Democrática han logrado en el ámbito local un impacto en los votantes que les permita aumentar sus porcentajes de votación de modo significativo en las entidades donde regularmente no se vota por ellos.

Por otra parte, sin considerar la tipificación por partido político, al referirnos de manera global a los resultados en cuanto a la conformación de gobiernos en las entidades federativas, encontramos que en diez años, los procesos electorales arrojaron la conformación de siete gobiernos divididos (muy pocos respecto al periodo), 53 gobiernos no unificados y 64 gobiernos unificados.

Gráfico 9. Tipos de gobiernos conformados en diez años



Fuente: Elaboración propia con base en resultados electorales locales 2000-2010.

Los gobiernos divididos han ocurrido con poca frecuencia, lo que sugiere que los ciudadanos no votan de manera diferenciada u otorgan mayor confianza al partido de su preferencia. En relación con los gobiernos no unificados, se presentan, como ya se observó, en poco más de 40 por ciento de los gobiernos, y su tendencia es ascendente, de tal suerte que este tipo de gobiernos tiene altas posibilidades de aumentar en los próximos años. Esto implica que los partidos políticos deben buscar coaliciones ya no sólo electorales, sino también parlamentarias (algunas de éstas ya se dan, aunque no de manera formal), a fin de fortalecer los congresos locales.

En cuanto a los gobiernos unificados, es evidente que son los que se formaron en diez años mayoritariamente, y su tendencia se ha mantenido hasta cierto punto estable en línea horizontal. No obstante, se advierte un ligero descenso. Lo que resulta relevante es que un solo partido político es el que ha podido, en diez años, establecer estos gobiernos. Creo que esto debería alcanzar a todos los partidos políticos, lo que significa que las votaciones para el PRI no han descendido considerablemente, aun cuando no cuentan con la Presidencia de la República.

Por esto es claro que con mayor frecuencia se perfilan dos tipos de gobiernos: unificados y no unificados, pero esto generaría alianzas, ¿o regresará lo que se denominaba como "la aplanadora"? Esta circunstancia se ha quedado rezagada, puesto que la mayoría de los partidos que conforman gobiernos unificados no alcanzan el 70 por ciento de la votación, si bien la mayoría sobrepasa el 50 por ciento de preferencias electorales. Así, el regreso a la situación donde un partido obtiene mayorías *sobradas*, resulta poco probable.

Por el contrario, me parece que la tendencia actual es la conformación de alianzas, no sólo durante los procesos electorales, sino también durante los trabajos de los congresos locales, toda vez que los gobiernos unificados, con frecuencia logran mayorías que apenas sobrepasan el 50 por ciento más uno de los votos.

En virtud de lo anterior, puede entenderse el porqué de las propuestas efectuadas en los últimos meses, aunque es importante señalar que se refieren al plano federal, tanto la del senador Manlio Fabio Beltrones, como un desplegado firmado por alrededor de 46 personas (entre académicos, políticos y analistas) que sugieren una coalición de gobierno, si es que no se presenta un gobierno unificado, es decir, un partido que logre la mayoría en el Congreso y obtenga la Presidencia de la República. Así, la coalición permitiría mayor gobernabilidad. Esto, como ya se mencionó, en el ámbito federal, pero también es un reflejo de lo que se presenta en los gobiernos de nivel local.

Conclusiones

El arribo del PAN a la Presidencia de la República significó la posibilidad de que cualquier partido político obtuviera triunfos significativos para la conformación de gobiernos. Por ello, la lógica llevaba a considerar que la consecuencia de este fenómeno tendría repercusión en la conformación de otros gobiernos locales. Sin embargo, esto no puede afirmarse, toda vez que, como se ha podido observar, la influencia de la alternancia en el plano

subnacional no fue significativa, pues el voto para el PAN no generó una acción centrífuga, es decir, del ámbito federal al local.

Los procesos electorales de los últimos diez años, para la conformación de los congresos locales, permiten reflexionar sobre algunos aspectos importantes:

- No hay evidencia empírica que sustente la existencia de una relación entre las elecciones concurrentes y la conformación de gobiernos divididos.
- La presencia del PRI en los últimos diez años, no obstante que ha sido oposición en el ámbito federal, no se ha mermado en el nivel subnacional, es decir, no ha tenido un descenso importante.
- El PRI no ha mantenido en todas las elecciones el mismo número de gobiernos unificados, pero la frecuencia de sus victorias sobrepasa a las del PAN y el PRD.
- A partir de 2008, el PRI muestra un aumento en la obtención de mayorías, de gobiernos unificados y no unificados.
- La incidencia o frecuencia de gobiernos divididos es menor que la de los unificados, pues los ciudadanos prefieren no dividir su voto y votar de manera unificada o en bloque.
- La frecuencia y cantidad de gobiernos no unificados indican que es necesario establecer alianzas o coaliciones, para lograr construir mayorías con otros partidos políticos, cuya presencia por lo general es reducida o sólo pertenece al ámbito local.
- Aun cuando las reglas en las contiendas electorales federales se han fortalecido y se ha logrado una mayor equidad, ni Acción Nacional ni el Partido de la Revolución Democrática han logrado generar en el ámbito local un impacto en los votantes que les permita aumentar sus porcentajes de votación de manera significativa o ampliar su espectro de votantes en otras entidades.
- Los partidos que conforman gobiernos unificados, en su mayoría no alcanzan votaciones que les otorguen el 70 por ciento de escaños, si bien muchos de ellos sobrepasan el 50 por ciento de diputaciones, de tal suerte que regresar a la situación donde un solo partido obtenía mayorías *sobradas*, no resulta del todo real, por ahora.
- Por el contrario, la tendencia actual es la conformación de alianzas, no sólo durante los procesos electorales, sino también durante los trabajos de los parlamentos locales, toda vez que los gobiernos unifi-

cados logran mayorías que apenas rebasan el 50 por ciento más uno de los votos.

Finalmente, cabe mencionar que los gobiernos unificados no son más democráticos que los no unificados o divididos, sólo son un tipo de relación entre los congresos locales y el titular del gobierno.

Referencias

Casillas, C. (2001). "Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia", en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*. México: UNAM.

Colomer, J. M. (2007). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.

De Remes, A. (1998). *The causes of juxtaposition: A theoretical framework for the study municipal and state elections in México*. México: CIDE (Documentos de Trabajo, núm. 96).

Hurtado, J. (2004). *Sistemas de gobierno y democracia*. México: IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 19).

López, M. (2001). "Gobiernos divididos horizontales en México", en *Revista Sociológica*, enero-agosto. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

Lujambio, A. (ed.) (1997). *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Instituto Federal Electoral.

Documentos legales

"Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se da cumplimiento a la Sentencia dictada por la Sala Uniinstancial del Tribunal Estatal Electoral, respecto de los Juicios de Nulidad Electoral marcados con los números de expedientes SU-JNE-040/2007 y sus acumulados SU-JNE-041/2007, SU-JNE-042/2007, SU-JNE-043/2007, interpuestos por el Partido Nueva Alianza, la Coalición 'Alianza por Zacatecas', el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, respectivamente", 2 de agosto del 2007.

Baja California: RR-038/2010 y RI-039/2010 acumulados: <http://www.tje-bc.gob.mx/sentencias/RI_039_2010.pdf>.

Colima: ST-JRC-63/2009, ST-JRC-64/2009, ST-JRC-65/2009, ST-JRC-66/2009, ST-JRC-67/2009 y acumulados, 17 de septiembre de 2009.

Chihuahua: SG-JRC-107/2010, TEPJF: < http://www.ieechihuahua.org.mx/documents/2542.pdf>.

Distrito Federal: TEDF-JEL-078/2009, TEDF-JEL-081/2009. SDF-JRC-43/2009, SDF-JRC-44/2009, SDF-JDC-292/2009 y acumulados.

Estado de México: ST-JDC-396/2009 del TEPJF; ST-JRC-144/2009, ST-JRC-145/2009, ST-JRC-146/2009, ST-JRC-148/2009, STJRC-149/2009, ST-JRC-151/2009, ST-JRC-152/2009, ST-JDC-838/2009,ST-JDC-839/2009, ST-JDC-840/2009, ST-JDC-841/2009, ST-JDC-842/2009, ST-JDC-844/2009, ST-JDC-845/2009, ST-JDC-846/2009, ST-JDC-847/2009, ST-JDC-848/2009, ST-JDC-849/2009, ST-JDC-850/2009 y ST-JDC-851/2009.

Jalisco: SG-JRC-12/2009 y acumulado SG-JRC-13/2009.

Memoria Electoral 2007, Jalisco.

Memoria Estadística de la Elección del 2009, Jalisco.

Memoria y Estadística. Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2008-2009.

Memoria Proceso Electoral 2008-2009, Sonora.

Michoacán: SUP-JRC-604/2007 del 23 de diciembre del 2007. TEEM-JIN-049/2007, 8 de diciembre del 2007.

Morelos: SDF-JRC-51/2009 y acumulados, 29 de agosto de 2009.

Nayarit: SG-JRC-4/2008 y sus acumulados SG-JRC-5/2008 y SG-JRC-8/2008, 14 de agosto del 2008. JIN-28/2008 y JIN-29/2008.

Oaxaca: SX-JRC-175/2010 y acumulados, TEPJF, Sala Xalapa.

Puebla: TEEP-I-076/2010, TEEP-I-077/2010 y TEEP-I-075/2010, Tribunal Electoral del Estado de Puebla. SDF-JRC-121-2010, SDF-JRC-219-2010 y TEEP-A-045/2010 y acumulados.

Querétaro: SM-JRC-130/2009 y SM-JRC-131/2009, 24 de septiembre de 2009.

San Luis Potosí: SM-JRC-102/2009 y acumulados, 11 de septiembre de 2009.

Sinaloa: SUPJRC-415/2007 y SUP-JRC-416/2007, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 19 de diciembre de 2007; SG-JDC-992/2010, 10 de agosto de 2010.

Tabasco: SX-JRC-59/2009, 15 de diciembre de 2009.

Tamaulipas: SUP-JRC-9/2008; SUP-JRC-10/2008; SUP-JRC-11/2008 y acumulados; SUP-JRC-645/2007; SUP-JRC-646/2007 y acumulados.

Tlaxcala: SDF-JRC-37/2010, TEPJF.

Veracruz: SX-JRC-135/2010 y acumulados, TEPJF, Sala Xalapa.

Yucatán: SUP-JRC-105/2007, 27 de junio de 2007.

Presidencialismo y transición a la democracia en México

Alberto Escamilla Cadena

Introducción

Este trabajo aborda el papel que ha jugado la institución presidencial durante el cambio político en México antes y después de la alternancia. La transición a la democracia ha tenido como protagonistas a un conjunto de actores políticos, cuyo objetivo era lograr dispersar y fragmentar el poder político que se encontraba centralizado en la presidencia y en el entonces partido hegemónico. De aquí que es posible delimitar su actuación durante dos fases específicas: la democratización y la consolidación del régimen democrático. En la primera, su papel se identifica como promotor de reformas (debido a la presión que ejercieron los partidos de oposición y a la crisis del autoritarismo), y, en la segunda, como un actor que entró en un proceso de adaptación para encontrar su lugar en el contexto político derivado de la alternancia. Esto produjo cambios en las formas en que el titular del Poder Ejecutivo procesaba sus relaciones con los partidos políticos, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los gobernadores y con los órganos constitucionales autónomos; de ahí la pertinencia de analizar las nuevas modalidades del sistema presidencial mexicano.

Presidencialismo y democratización

El proceso de reforma del Estado iniciado hacia finales de los años setenta en México, ha llegado hasta nuestros días y ha tenido como objetivo, por un lado, hacer más eficientes algunas áreas estatales que se han vuelto disfuncionales y vulnerables, y, por el otro, reformar los marcos normativos. Los principales cambios han tenido lugar en el régimen político, el modelo económico, la impartición de justicia y la administración pública. De ahí

que la reforma política haya sido sólo una expresión de un conjunto de reformas de mayor alcance que han modificado la estructura del Estado en su conjunto.

El contenido de la reforma político electoral está estrechamente ligado a la transición democrática. La construcción de una democracia implicaba poner en acción una serie de nuevos procedimientos relacionados con los poderes federales, los partidos políticos, los gobiernos locales y los órganos constitucionales autónomos. Las interpretaciones clásicas sobre el sistema político mexicano que en su momento elaboraron Pablo González Casanova, Arnaldo Córdova y Daniel Cosío Villegas,[1] sostenían que el autoritarismo mexicano se sustentaba en la centralización del poder político a partir de dos piezas centrales: el partido oficial y el presidencialismo. Esto significaba que una verdadera democratización tendría que fragmentar y desconcentrar el poder político, afectando así el sistema de pesos y contrapesos entre poderes federales, el formato del sistema de partidos y la relación con los gobernadores. De ahí que la hegemonía electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la concentración del poder político de la institución presidencial tendrían que desaparecer como condición necesaria y suficiente para transitar hacia un orden democrático.

El régimen político autoritario sustentado en un presidencialismo fuerte fue limitándose gradualmente conforme se impulsó, desde el Poder Ejecutivo, una apertura política inaugurada con la reforma electoral de 1977, seguida de las que tuvieron lugar en 1986, 1991, 1994 y 1996. Estas transformaciones en el sistema electoral y en los órganos de representación política tuvieron consecuencias directas en el funcionamiento del presidencialismo. La introducción de la fórmula de representación proporcional en la Cámara de Diputados en 1979 y en el Senado en 1997, la ampliación del número de diputados en 1988 y de senadores en 1997, y la supresión de la cláusula de gobernabilidad en 1993, permitieron la conformación de un congreso en donde se suprimió la sobrerrepresentación que tenía el PRI, lo cual pluralizó la representación política. Así, desde 1997, el presidente Ernesto Zedillo ya no gobernó con mayoría en el Congreso, y este formato tampoco ha cambiado durante los gobiernos del PAN una vez que ocurrió

[1] Los trabajos referidos a este tema son *La democracia en México* de Pablo González Casanova, *La formación del poder político en México* de Arnaldo Córdova y *El sistema político mexicano* de Daniel Cosío Villegas.

la alternancia, por lo que el Poder Legislativo se convirtió desde los años noventa en un contrapeso del Poder Ejecutivo (Béjar, 2006: 76).[2]

No menos importantes fueron las reformas al Poder Judicial en 1987, 1994 y 1996, que contribuyeron (sobre todo la última) a fortalecer la autonomía de este órgano respecto del Ejecutivo. La transición hacia la democracia en México ha corrido de forma paralela con la edificación de un Estado de derecho; en este sentido, el poder político ya no podía ponerse por encima de la justicia. Esto motivó que la Suprema Corte haya entrado a la escena política con una intencionalidad distinta: impartir justicia de manera imparcial. De igual forma, la reforma de 1996 también incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, por lo que los conflictos poselectorales entre los partidos políticos han sido procesados por una instancia especializada. Con ello, el presidente perdía la influencia que tenía en la calificación y validación de las elecciones. Éste ha sido otro aspecto que ha contribuido a que el Poder Judicial sea otro contrapeso al poder del presidente.

Durante el periodo de democratización (O'Donnell y Schmitter, 1986: 19-22),[3] los partidos de oposición se constituyeron en actores decisivos para confeccionar las reformas electorales (particularmente la de 1996) que a la postre generaron elecciones competitivas y posibilitaron la alternancia tanto en algunas gubernaturas como en la presidencia. Como producto de estas reformas, el cambio en el formato de sistema de partidos (el paso de un partido hegemónico al pluralismo) se constituyó en un factor de primera importancia para limitar el presidencialismo.

La instauración de un multipartidismo, encabezado por tres grandes agrupaciones políticas (PAN, PRI y PRD) y un conjunto de partidos menores, posibilitó que el partido oficial y el presidente no tuvieran las mismas condiciones institucionales para tomar decisiones como ocurrió

---

[2] Luisa Béjar considera al respecto que "el papel del ejecutivo como uno de los dos agentes previstos por las democracias presidenciales ha quedado prácticamente nulificado […] Una legislatura adversa en número suficiente siempre tendrá la posibilidad de pronunciar la palabra final sobre cualquier asunto".

[3] Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter definen la democratización como "el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y el establecimiento de alguna forma de democracia […] es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Los actores coinciden en torno a ciertos procedimientos mínimos como elementos necesarios para la democracia política como el voto secreto, la realización de elecciones en forma periódica, la competencia libre de los partidos, el reconocimiento de las asociaciones y el acceso a ellas, así como la rendición de cuentas del poder ejecutivo".

durante el régimen autoritario, pues la relación de subordinación que tenían el Poder Legislativo, su propio partido y los gobernadores respecto al presidente quedó trastocada. Esto se expresó en las elecciones de 1997, cuando tuvo lugar la alternancia en algunos gobiernos locales, el titular del Ejecutivo perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y también debió redefinirse el papel que desempeñaría dentro de su partido en la selección de candidato. Asimismo, esto produjo la supresión del uso de las facultades metaconstitucionales, lo cual limitó evidentemente su influencia en la sucesión presidencial del año 2000.

En este sentido, las reformas político-electorales y las del Poder Judicial transformaron el sistema electoral y de partidos, las modalidades de la representación política, la judicialización de los procesos electorales y el ejercicio de los controles constitucionales por parte de la Suprema Corte. Esto tuvo consecuencias en el poder presidencial, pues careció del control sobre la organización y el desenlace de las elecciones y perdió también influencia en el proceso legislativo y en el sistema de impartición de justicia. Si bien estos aspectos resultan positivos para la democracia mexicana, al mismo tiempo han sido un factor que ha dificultado la construcción de una gobernabilidad democrática. Por eso la pertinencia de seguir debatiendo sobre el diseño institucional del régimen político mexicano.

Otro proceso que resultó relevante para cambiar los tradicionales procedimientos del presidencialismo consistió en dotar de autonomía a instituciones estratégicas del Estado. Durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, se instauraron los llamados órganos constitucionales autónomos, como el Banco de México en 1993, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1993, el Instituto Federal Electoral en 1996, la Auditoría Superior de la Federación en 1999; y, posteriormente, con Vicente Fox se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información en 2002. La aparición de estas instancias ha permitido ampliar el debate relacionado con el sistema de pesos y contrapesos, pues ahora el presidente ya no sólo ha perdido influencia respecto al legislativo y al judicial, así como sobre los gobernadores, sino que también ha debido delegar funciones y prerrogativas en áreas del Estado que resultaban cruciales para mantener su supremacía y discrecionalidad en la conducción de la política, la economía, la administración pública y la justicia.

Desde 1997, hay una presidencia acotada; ésa ha sido la tendencia. Sin embargo, esta limitación de poder plantea varios dilemas, sobre todo una vez que ocurrió la alternancia. Ahora, el sistema presidencialista y la demo-

cracia deben ser compatibles, ya que existen factores potenciales que han puesto en una situación de desfase a este binomio, debido a que algunos procedimientos de la institución presidencial en la fase de consolidación democrática no han estado acordes con las exigencias del nuevo contexto político. El presidente desempeñó un papel relevante durante la transición democrática (en especial en el periodo de reformas político-electorales efectuadas entre 1977 y 1996) dada la influencia que tenía sobre el proceso legislativo a partir de un congreso conformado por una mayoría de su partido, situación que le posibilitó llevar a cabo las modificaciones legales que dieron lugar, primero, a una liberalización política, y, después, a una democratización.[4] De esta forma, pudo controlar los tiempos y las modalidades del proceso de transformación del régimen político. Así, impulsó reformas que paradójicamente limitaban su poder e iban en detrimento de la hegemonía electoral del PRI, pero que al mismo tiempo resultaban necesarias frente a la crisis de legitimidad del autoritarismo y el desgaste del viejo presidencialismo (O'Donnell y Schmitter, 1986: 32, 33 y119).[5]

Presidencialismo y consolidación democrática

A partir del año 2000, las elecciones presidenciales tuvieron un nuevo componente: se institucionalizó la incertidumbre (Przeworski, 1991: 18, 19 y 22),[6] lo cual implicaba el acatamiento de los perdedores tal y como lo hicieron Ernesto Zedillo y el candidato del PRI Francisco Labastida

[4] Sobre el papel que desempeñó el presidente mexicano tanto en la liberalización como en la democratización, véase Crespo, 1999.

[5] O'Donnell y Schmitter consideran que durante un periodo de transición hacia la democracia, "los principales cargos de gobierno pueden ser ocupados por los 'duros' o los 'blandos'. Los primeros son aquellos que suponen que la perpetuación del régimen autoritario no sólo es posible sino deseable; mientras que los segundos recurren a alguna forma de legitimación electoral […] La caracterización de los funcionarios del régimen como 'duros' o 'blandos' es un procedimiento heurístico destinado a señalar los atributos significativos de ciertos actores en distintas etapas y coyunturas de la transición".

[6] Adam Przeworski considera que "la incertidumbre es un elemento inherente a la democracia en el sentido de que los actores involucrados en la competencia política no saben cuál será el desenlace […] Desde el punto de vista de cada participante, los resultados son inciertos, todos deben someter sus intereses a la competencia […] El momento crucial en la transición de un gobierno autoritario a otro democrático se sitúa al cruzar el umbral a partir del cual nadie podrá intervenir para alterar los resultados del proceso político formal. La democratización consiste en someter todos los intereses a la competencia, es la institucionalización de la incertidumbre".

después de 71 años de hegemonía de un solo partido. Con la alternancia, asistimos al fin del tradicional presidencialismo. La salida del Partido Revolucionario Institucional y la llegada del Partido Acción Nacional a la titularidad del Ejecutivo parecían marcar un punto de ruptura, pues resultaba un momento clave en la transición mexicana para consolidar algunos cambios considerados inaplazables, entre ellos, el de la redefinición del papel que ahora debía desempeñar el presidente en un Estado que se había reformado. La alternancia en la presidencia significó un momento fundacional de la transición mexicana, que implicaba atender una serie de aspectos de la vida institucional impostergables en el nuevo contexto surgido tras el cambio de partido en el poder. La llegada de una élite política distinta generó la posibilidad de deslindarse de los intereses establecidos en las últimas décadas con los gobiernos del PRI.

El triunfo de Acción Nacional en el año 2000 abrió la oportunidad de un ejercicio presidencial cualitativamente distinto, que además de asumir sus restricciones, continuara conduciendo la reforma del Estado. Se trataba de delimitar con mayor precisión sus funciones en economía, sus procedimientos en política y en materia de justicia, su papel frente a su partido y la redefinición de sus relaciones con los gobernadores, los grupos de interés, los órganos constitucionales autónomos y los partidos de oposición. Como es evidente, el reto de la adaptación de la institución presidencial ha resultado bastante complejo. Esta situación lo ha conducido a un momento de definiciones. Si durante el momento de la democratización jugó un papel relevante, lo mismo cabía esperar en la fase de consolidación, pero desgraciadamente no sucedió así. En lugar de pasar por un proceso necesario de adaptación a las condiciones políticas generadas después de la elección del año 2000, ha ocurrido un desfase, pues los procedimientos de la democracia exigen un comportamiento y procedimientos cualitativamente diferentes por parte del presidente, situación que no siempre ha ocurrido (Espinoza, 2006: 167).[7]

La consolidación de una democracia, al menos procedimental, tiene lugar después de celebrarse elecciones limpias, imparciales y equitativas, es decir, legales y legítimas. A su vez, estas elecciones traen por lo general un cambio de partido en el poder. Cuando esto ocurre, salen al espacio

[7] En este sentido, Ricardo Espinoza considera que: "La institución presidencial mexicana está desadaptada porque el pluralismo político la ha erosionado. Lo que se ha ganado en el terreno de la competencia entre partidos y de democratización se ha perdido en términos de eficacia en el desempeño del Poder Ejecutivo".

público temas que los autoritarismos se resistían a modificar de manera integral y sistemática. Nos referimos a la vigencia y protección de los derechos humanos; la atención de delitos y abusos de poder sucedidos en el pasado, y el llamado a cuentas a quienes los cometieron; la construcción de un Estado de derecho; la adopción de una cultura política ciudadana; la instauración de prácticas como la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el servicio profesional de carrera en la administración pública federal, entre otros. En México, todos estos aspectos habían adquirido relevancia antes de la alternancia; sin embargo, después de este acontecimiento fueron atendidos por parte de la clase política, aunque de manera insuficiente. Estos temas están estrechamente relacionados con la fase de consolidación democrática, pues resultan ineludibles si se pretende la sustentabilidad de ésta. La permanencia de un régimen democrático depende en buena medida de que se produzcan cambios significativos en las áreas mencionadas. En estos temas, el presidente juega nuevamente un papel relevante al menos como promotor de iniciativas de reformas.

Un momento que permitió identificar el comportamiento y los procedimientos del presidente durante la fase de consolidación democrática fue la sucesión presidencial de 2006. Una vez que Vicente Fox asumió la presidencia en el año 2000, con las limitaciones legales que tenía en materia electoral no podía alterar un resultado desfavorable, y tampoco pudo influir en la organización y desenlace de las elecciones como ocurría en el anterior presidencialismo. Sin embargo, el entonces presidente utilizó otros medios, como el desafuero contra Andrés Manuel López Obrador con el objetivo de impedir su candidatura, para lo cual movilizó instituciones como la Cámara de Diputados, la Secretaría de Gobernación, el Partido Acción Nacional y la Procuraduría General de la República. Tuvo también un papel activo durante las campañas electorales intentando inducir el sentido del voto ciudadano, y para ello se valió del discurso y de los medios de comunicación. EI Instituto Federal Electoral no detuvo este activismo electoral, sólo emitió algunas recomendaciones que no siempre fueron acatadas. En el momento de la calificación y validación de la elección, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue más enérgico en sus señalamientos contra la intromisión del presidente, aunque no se le pudo castigar por falta de instrumentos legales.

Su injerencia, primero con el desafuero del jefe de Gobierno del Distrito Federal y después con su participación durante las campañas, desequilibró las condiciones de competencia electoral. También debe decirse que intentó in-

fluir en la decisión del candidato de su partido que aspiraría a la presidencia (Santiago Creel), sin embargo al final no pudo hacerlo. Aunque todavía busca incidir en el interior de su partido en la nominación y postulación de candidatos a diversos cargos públicos, ya no hay una designación directa.

La actuación del titular del Ejecutivo durante la sucesión presidencial consistía únicamente en crear las condiciones para que la competencia electoral fuera lo más transparente y legal posible. Al intentar inducir el sentido del voto y desequilibrar las condiciones de competencia, sus procedimientos resultaron incomprensibles. Con su injerencia, los avances logrados mediante las reformas electorales sufrieron un retroceso, pues vulneraron la legitimidad de la elección, de ahí que el presidente se convirtiera en un factor que inhibió la consolidación de la democracia, por lo que su actuación estuvo claramente fuera de sintonía.

Este activismo electoral de Vicente Fox en la sucesión presidencial, terminó por vulnerar los principios de equidad e imparcialidad en las elecciones. El intento de impedir la candidatura de López Obrador resultó ser una decisión política que no estaba en concordancia con uno de los principios fundamentales de las libertades políticas que se supone operan en una democracia: el derecho a ser elegido. La intervención de Vicente Fox en 2006 constituyó, en este sentido, una señal grave que mostró la persistencia de inercias regresivas y autoritarias (Garretón, 1995: 28-29)[8] en la institución presidencial. Así, un aspecto crucial de la actuación del presidente durante la fase de consolidación democrática está relacionada con su actuación (que puede ser parcial o imparcial) en la sucesión presidencial, pues se convierte en un actor que puede promover o inhibir su sustentabilidad. En este sentido, María Amparo Casar considera que "el cambio de partido en el poder no ha traído consigo un ejecutivo más responsable" (Casar, 2009: 415-416).[9]

---

[8] Manuel Antonio Garretón considera que: "Generalmente las transiciones son incompletas y dejan como presencia del régimen autoritario en el nuevo régimen democrático *enclaves autoritarios* de tipo institucional, ético - simbólicos (problema de derechos humanos) y actores no democráticos […] En la medida en que la superación de los enclaves autoritarios se empantana o prolonga se retardan los procesos de democratización, lo que afecta la consolidación democrática".

[9] María Amparo Casar sostiene que "más que trabajar sobre una redefinición de facultades tendríamos que ver cómo hacer más eficiente y a la vez más responsable cada uno de los poderes […] En el caso del Ejecutivo, más que seguir acotando sus esferas de acción, habría que darle herramientas para atajar los poderes fácticos que impiden un buen número de reformas porque afectan sus intereses. Igualmente habría que darle instrumentos para contrarrestar al Poder Legislativo que con su inacción paraliza la acción de gobierno".

Felipe Calderón asumió la titularidad del Poder Ejecutivo en 2006 con un déficit de legitimidad de origen, pues se trató de una elección irregular. De ahí que su estrategia más evidente para gestionar la legitimidad, una vez que tomó el control del gobierno, consistiera en llevar a cabo una guerra contra el crimen organizado, cuyo saldo, de acuerdo con la percepción de la opinión pública y los resultados de este combate, ha sido negativo. Otro problema tiene que ver con que se trata de una guerra en la que el Poder Legislativo, los partidos de oposición y algunos gobiernos locales no han acompañado al presidente; por el contrario, lo han dejado solo. Esto es así porque la cooperación por parte de estos actores significaría tener que compartir los costos de una política que, desde su perspectiva, ha fracasado. Tampoco han apoyado la consecución de la reforma a la seguridad pública, uno de los temas prioritarios de la agenda del actual gobierno.

Las nuevas relaciones de poder

Los seis años de gobierno de Vicente Fox estuvieron marcados por la falta de acuerdos con el Congreso para continuar la reforma del Estado. Justo cuando era el momento más propicio para llevar a cabo cambios de fondo en la estructura estatal, se presentó una parálisis política que permaneció durante todo su sexenio. Con Felipe Calderón, este inmovilismo entre ejecutivo y legislativo dio paso a una serie de acuerdos que permitieron la consecución de algunas reformas estructurales, aunque al final resultaron muy limitadas.

Después de la alternancia, el presidente ha establecido nuevas relaciones de poder con el conjunto de actores del sistema político. Si antes había una lógica de subordinación y de formación de clientelas, ahora se han presentado fluctuaciones y variantes. Actores que anteriormente se mantenían en el inmovilismo dentro de la política, como el Poder Judicial o los empresarios, ahora han revertido sus papeles para convertirse en protagonistas de la vida política; en cambio, instituciones como los sindicatos o la Iglesia parecen tener hoy menor influencia.

En lo que se refiere a la relación entre ejecutivo y legislativo, por principio, se puede decir que el nuevo papel que ha jugado este último ha permitido un mayor control sobre las acciones del presidente, sobre todo en lo que se refiere a la supervisión del gasto público (Ugalde, 2000).

En cuanto a la consecución de reformas estructurales, hay diferencias entre los dos sexenios, pues durante el mandato de Vicente Fox privó la

falta de acuerdos, debido al desencuentro que tuvo el presidente con el Congreso a lo largo de casi todo su sexenio. Un ejemplo de ello fue el caso del presupuesto en el año 2005, cuando la Cámara de Diputados introdujo modificaciones al proyecto del presidente e intervino la Suprema Corte de Justicia de la Nación fallando a favor del Ejecutivo. De igual forma, le fueron rechazadas sus propuestas de reforma fiscal y eléctrica, aunque logró la aprobación de la Ley de Acceso a la Información y la del Servicio Profesional de Carrera. Después de un sexenio de parálisis política, en la gestión de Felipe Calderón esta situación cambió, pues se concretaron seis reformas estructurales (salud, energética, fiscal, electoral, judicial y de los derechos humanos). Esto implicó una relación de cooperación por parte del Legislativo que estuvo ausente durante el mandato de Vicente Fox. Así, mientras que el primer gobierno del PAN se caracterizó por la parálisis, el segundo se distinguió por la cooperación aunque el alcance de la mayoría de estas reformas resultó muy limitado.[10]

En lo que se refiere a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, el primer presidente de la alternancia gobernó con un órgano judicial que ya no estaba sometido al poder político. Los fallos que ha emitido la Suprema Corte de Justicia en los casos políticamente relevantes en donde ha estado inmiscuido el Ejecutivo, fueron, en el caso de Vicente Fox, la disputa que tuvo con el Congreso al intentar modificar la Ley de Energía Eléctrica, respecto a la cual, el fallo de la corte fue en contra del presidente. En el terreno electoral, el tribunal multó al PAN por el caso *Amigos de Fox* y también se pronunció contra el activismo de Vicente Fox durante el proceso de sucesión presidencial de 2006, calificando su actuación como "un riesgo para la validez de los comicios". Fue favorecido, en cambio, en el caso del conflicto con el Legislativo respecto al presupuesto en el año 2005. Los controles constitucionales (acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales) le han brindado a la Suprema Corte de Justicia un instrumento que le permite controlar la actuación del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y de los gobiernos locales, de ahí que el Poder Judicial

[10] En este punto cabe decir que la consecución de reformas estructurales durante el sexenio de Felipe Calderón ha sido un proceso en el que no siempre ha contado con el apoyo de la oposición. En reformas como la sanitaria y la electoral, se debieron incorporar propuestas del PRD y el PRI, lo que evidencia que estas modificaciones han sido parte de una negociación. De igual forma, están las reformas que la oposición le ha detenido al presidente, como la política que propuso al final de 2009, además de la laboral y la de seguridad pública propuestas en 2011.

tenga ahora que decidir sobre cuestiones de la más diversa índole en las que el presidente, el Congreso y los gobernadores no se ponen de acuerdo, por lo que sus decisiones generan ganadores y perdedores.

En relación con los poderes fácticos, la alternancia en la presidencia abrió la posibilidad de una auténtica regulación de los grupos de interés por parte del Estado; sin embargo, lejos de haber un control de sus privilegios, continúan reproduciendo prácticas que incluso desafían el control del Estado como es el caso de algunos grupos empresariales y medios de comunicación. Después del año 2000, con la llegada de presidentes que pertenecían a la clase empresarial, algunos personajes de este sector han ocupado posiciones centrales en el gabinete, como sucedió durante el sexenio de Vicente Fox, cuando se restringió el acceso a posiciones de gobierno a los cuadros tradicionales de su partido. Otro episodio relacionado con los empresarios ocurrió durante la sucesión presidencial de 2006, cuando ejercieron un activismo electoral con la presentación de spots que manifestaban su posición en contra del candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador. Al final, ni el Instituto Federal Electoral ni el Tribunal Electoral castigaron esta intromisión.

En el sexenio de Felipe Calderón, la presencia del empresariado se hizo manifiesta durante la discusión y aprobación de las reformas fiscales de 2007 y 2009, expresando su rechazo a las propuestas del presidente al considerar que la recaudación de recursos debe estar basada en el aumento generalizado de impuestos y no provenir básicamente del sector empresarial. Un problema hecho público en 2011 fue el que han protagonizado los grupos que monopolizan las telecomunicaciones en México; tanto el duopolio televisivo (Televisa y TV Azteca) como el empresario más acaudalado del país y del mundo, Carlos Slim, están inmersos en un conflicto legal que obligará necesariamente a la intervención gubernamental.

En el caso de los medios de comunicación, durante el mandato de Vicente Fox se presentó un conflicto entre TV Azteca y el Canal 40, respecto al cual, la ausencia de posicionamiento gubernamental implicó una suspensión fáctica del Estado de derecho (Gutiérrez, 2005). Existen también dos casos que ejemplifican el poder de los concesionarios frente a un Estado pasivo en materia de radiodifusión; uno, las modificaciones reglamentarias de 2002, y, dos, la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión en 2006. En cuanto a la primera, el presidente emitió un decreto para eliminar la obligación que tenían las radiodifusoras de cederle al gobierno 12.5 por ciento de su tiempo publicitario diario como pago fiscal; y en la

segunda medida, se mostró la capacidad de los concesionarios para negociar favorablemente sus intereses al aprobarse las leyes federales de telecomunicaciones en el Senado sin modificaciones (Guerrero, 2010: 231-300).

En lo que respecta a las organizaciones sindicales, Vicente Fox enfrentó tensiones con los mineros, con quienes llegó a utilizar la fuerza; en tanto que Felipe Calderón decretó la desaparición de la paraestatal Luz y Fuerza del Centro, lo cual motivó la movilización del Sindicato Mexicano de Electricistas. Ambos presidentes enfrentaron tensiones particularmente con los sindicatos independientes; en cambio, contaron con el apoyo de la líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo. Se puede afirmar que ninguno de los dos presidentes del PAN enfrentó de manera directa la estructura corporativa y clientelar creada por el PRI. Por ello, dicha estructura sigue intacta; sólo ha dejado de recibir los tradicionales beneficios una vez que llegó al poder un presidente que no pertenecía al PRI.

En cuanto a la relación del presidente con su partido, el primer cambio significativo fue en 1999, cuando Ernesto Zedillo decidió no elegir a su sucesor. Esto fue así porque las condiciones en el sistema electoral y de partidos habían cambiado de tal forma que la competitividad establecida no permitía garantizar el triunfo del PRI en las elecciones tanto locales como federales. Al eliminarse la condición hegemónica del Revolucionario Institucional, se volvió incompatible aquella práctica de designación vertical del sucesor. Después del año 2000, la relación entre el presidente y su partido requería una redefinición, pues si bien Zedillo marcó la "sana distancia", en los gobiernos de Acción Nacional esta relación ha tenido diferentes modalidades.

Desde que comenzó el sexenio de Vicente Fox, quedó de manifiesto que el PAN le restringiría su apoyo. En los nombramientos del gabinete había una ausencia de cuadros panistas tradicionales, situación que no fue bien recibida por la mayoría de los miembros de su partido. Otro aspecto fue que durante sus seis años de gobierno, Fox no tuvo el control sobre la dirigencia partidista. "Lejos de tener manos libres para gobernar a su libre albedrío, el nuevo Presidente de la República se vio limitado […] por la resistencia de no pocos de sus correligionarios" (Reveles, 2004: 47). Igualmente, llegado el momento de la sucesión presidencial, ya no pudo ejercer las facultades metaconstitucionales para decidir sobre la selección del candidato, por lo que fue Felipe Calderón y no Santiago Creel el personaje que se quedó con la candidatura presidencial de su partido. En cambio, en

la gestión de Felipe Calderón ha ocurrido la situación contraria, pues se ha percibido un mayor control hacia la dirigencia de su partido con las designaciones de Germán Martínez y César Nava como presidentes del PAN; y tampoco se le han restringido apoyos respecto a su programa de gobierno, además de que aparecieron más cuadros panistas en la conformación de su gabinete y ha tenido mayor influencia en la selección de candidatos a gobernadores.

En la relación del presidente con los gobernadores hubo dos factores que en la década de los noventa modificaron este patrón, nos referimos a los intentos de descentralización administrativa y a la alternancia tanto en municipios como en gubernaturas. Con la nueva distribución del poder que ha tenido lugar en los gobiernos locales, se alteró el equilibrio que había entre cacicazgos locales y un centro de poder fuerte. Desde que llegó el PAN al gobierno, el PRI conformó la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago), que ahora ejerce otro contrapeso al presidente. Los primeros pasos de la descentralización administrativa han generado tensiones en esta relación, pues los gobiernos del PAN han mostrado un uso faccioso de los recursos destinados a los gobiernos locales. Los capítulos del desafuero de Andrés Manuel López Obrador en el gobierno de Vicente Fox y el operativo realizado en las oficinas de gobierno en el estado de Michoacán en el mandato de Felipe Calderón, son dos ejemplos de las tensiones existentes en la relación con los ejecutivos locales.

Consideraciones finales

Es posible distinguir diferencias en el papel que ha jugado el presidencialismo durante la transición, pues mientras que con Ernesto Zedillo se produjeron reformas que dieron lugar a un cambio de régimen político durante el periodo de democratización, la labor de los dos gobiernos de Acción Nacional en la fase de consolidación democrática no ha estado a la altura de las circunstancias, pues algunos cambios de fondo en la estructura del Estado quedaron incompletos.

Cabe destacar que, después de la alternancia, la lógica de sus relaciones con otros actores políticos se ha modificado. En el caso del Poder Legislativo, ha oscilado, pues mientras Vicente Fox mantuvo un enfrentamiento sistemático que se tradujo en una parálisis política, Felipe Calderón encontró mayor colaboración que, a su vez, le permitió llevar a cabo reformas estructurales. En cuanto al Poder Judicial, las sentencias en donde ha estado

inmiscuido el presidente han tenido sentidos diversos, pues mientras que ganó en conflictos importantes como el presupuesto del año 2005, perdió otros como el de la reforma energética. El aspecto más importante es que el titular del Ejecutivo ha acatado cada uno de los fallos de la Suprema Corte de Justicia. Igual sucedió en la relación con su partido, pues mientras que a Vicente Fox se le restringieron los apoyos, además de que no tuvo el control sobre la dirigencia, Felipe Calderón ha ejercido una mayor influencia tanto en las fracciones legislativas del PAN como en la dirigencia. En cuanto a los gobernadores, se han presentado dificultades para la cooperación, sobre todo en los asuntos tocantes a la seguridad pública, tema central del gobierno de Calderón. Por último, el presidente ha mostrado estar fuera de sintonía en lo que se refiere al papel que juega en los procesos electorales, particularmente durante la sucesión presidencial, situación que ha puesto de manifiesto una actuación facciosa en la fase de consolidación democrática, lo que motiva a seguir discutiendo sobre el nuevo papel que debe desarrollar en un régimen democrático.

Referencias

Béjar, L. (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. México: UNAM.

Casar, M. A. (2009). "Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública", en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (2009) (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: UNAM-IIJ.

Crespo, J. A. (1999). *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. México: Océano.

Espinoza, R. (2006). "El presidencialismo desadaptado", en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambio político en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Garretón, M. (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Guerrero, M. (2010). "Los medios de comunicación y el régimen político", en Soledad Loaeza y Jean François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México,* vol. XIV *Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México.

Gutiérrez, R. (2005). *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*. Barcelona: Pomares.

O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario, tomo IV. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona: Paidós.

Przeworski, A. (1991). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reveles, F. (2004). "La coalición dominante en el Partido Acción Nacional: líderes, parlamentarios y gobernantes", en Rosa María Mirón Lince y Ricardo Espinoza Toledo (coords.), *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*. México: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

Ugalde, L. C. (2000). *Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*. México: Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión

Laura Valencia Escamilla*

Introducción

El declive del sistema de partido hegemónico ha generado cambios profundos en la política mexicana. El Congreso de la Unión, tradicionalmente subordinado al poder presidencial, no ha quedado al margen de estas transformaciones. El parteaguas de este escenario fueron las competidas elecciones de 1988, cuyos resultados dieron lugar a una nueva integración de la Cámara de Diputados, ya que los partidos de oposición pasaron de ser una fuerza política simbólica, a constituir una oposición más activa, propositiva e incluso competitiva para disputarle el poder al partido hasta entonces dominante. Al mismo tiempo, el Senado se ha abierto a la representación de partidos de oposición a partir de 1994 y hoy se ofrece como una manifestación de la pluralidad política del país.

Frente a las transformaciones del sistema de partidos y sus instituciones representativas, la pregunta que surge al respecto es: ¿Cuáles han sido las consecuencias de estos cambios respecto a la capacidad del Congreso para asumir un papel activo e independiente frente al Ejecutivo respecto a la formulación de las políticas gubernamentales? Patterson y Copeland (1994) afirman que la autonomía de los poderes legislativos apela a la in-

* Esta investigación contó con el apoyo del Lic. Juan Carlos Ortiz Pérez para la recolección de datos.

dependencia que ellos mismos poseen para organizarse a sí mismos sin la intervención o el dominio del aparato gubernamental, el partido político, la burocracia, la Iglesia, la fuerza militar o la presión de los grupos de interés internos y externos. En este sentido, se puede afirmar que la transformación del Poder Legislativo en México se observa en tres vertientes: en la autonomía de poder adquirida por la competencia política, en el marco legal como el conjunto de incentivos y sanciones que influyen en el comportamiento de los actores y en la eficacia del trabajo legislativo como la oportunidad de activar proactivamente a los congresos frente al Ejecutivo

De la centralidad a la autonomía del Poder Legislativo

Una de las características del sistema político mexicano era el dominio del presidente sobre los poderes Legislativo y Judicial. El predominio del primero sobre los otros dos no emanaba necesariamente de las atribuciones formales de autoridad establecidas en la Constitución,[1] más bien provenía de las reglas no escritas, que para Weldon (1999) constituyeron los principales factores que favorecieron el excesivo poder del presidente. Esto se tradujo en que el aseguramiento del apoyo de grandes contingentes de legisladores ocasionó que el interés de los legisladores residiera en actuar no como un poder de contrapeso del Ejecutivo, sino como un aliado o agente permanente de este último; al mismo tiempo, el Ejecutivo generó grandes mayorías para su partido interfiriendo en la competitividad del sistema; se aseguró la lealtad de los miembros del Poder Legislativo mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hicieron que el interés de los legisladores residiera en satisfacer los intereses del "jefe de partido"; el poder del Ejecutivo fue favorecido por la existencia de un partido altamente centralizado y disciplinado, capaz de controlar la selección de candidatos, y por la coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia del partido oficial en la misma persona, y las pocas posibilidades de hacer una carrera política fuera del

[1] De acuerdo con Shugart y Carey (1992), el arreglo constitucional de México tiene un valor de cinco, igual que el de Estados Unidos, indica que formalmente, el presidente mexicano es medianamente poderoso en comparación con otros casos del continente americano como Brasil en 1988 o Chile en 1969, por la carencia de facultades *extraordinarias al presidente* referidas a las prerrogativas adicionales concedidas por la constitución a los jefes del Ejecutivo para atender asuntos de "urgencia" (decretos de necesidad y urgencia)

PRI a causa del reducido grado de competitividad del sistema.[2] Es decir, la centralización del poder no sólo se sostenía por las facultades constitucionales otorgadas al presidente, también la hegemonía del PRI en el Congreso, la alta disciplina partidista y, por supuesto, la delegación del liderazgo del partido en el presidente hicieron de la división de poderes una estipulación ficticia de la Constitución de 1917.

No obstante, esta situación de predominio se ha desdibujado en la medida en que estas condiciones, sobre todo las informales, han perdido terreno ante la fortaleza de la oposición en la arena electoral. En este sentido, huelga decir que el Ejecutivo empieza a presentar signos de equilibrio frente a los otros dos poderes y, por lo tanto, las prerrogativas constitucionales otorgadas a cada uno de los poderes son relevantes en tanto que las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículos 72, 73, 74, 75 y 79), legislativas (artículo 73), políticas (artículos 93, 110 y 111), administrativas (artículos 73, 76 y 80) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76) otorgadas al Legislativo son piezas clave para el equilibrio y la rendición de cuentas.

Todas estas facultades cobran relevancia en el momento en que el Legislativo no sólo legisla, sino que cumple otras funciones de carácter fiscalizador en las que ejerce control sobre el presupuesto, la ley de ingresos y el endeudamiento; promueve juicios políticos; crea comisiones de investigación y demanda la comparecencia de funcionarios públicos; analiza la celebración de convenios internacionales y nombra a algunos miembros de la administración pública,[3] entre las principales.

Adicionalmente a las facultades legislativas, durante la última década del siglo XX se han llevado a cabo importantes reformas en materia político-electoral que han sido implementadas para hacer más plurales y creíbles los procesos electorales. Tales modificaciones dieron como resultado una estructura propicia tanto para la competencia electoral como para el fortalecimiento de los partidos.

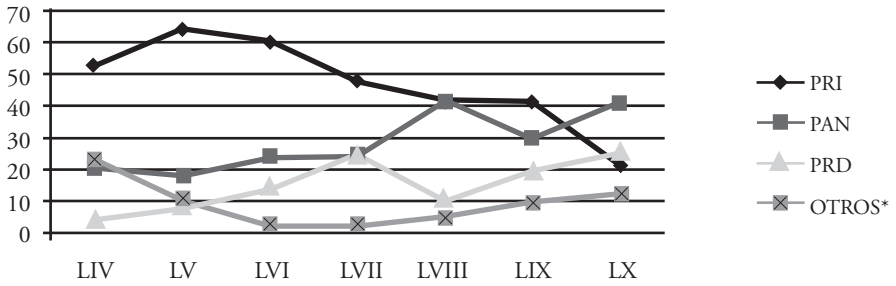
---

[2] Para Nelson Polsby (1968), este tipo de conducta caracteriza a las instituciones premodernas, donde el uso del favoritismo, el nepotismo y la apreciación personal forman parte del proceso y las reglas de juego informales.

[3] Pese a que la Constitución le otorga al Ejecutivo amplias facultades para nombrar a los miembros de la administración pública, esta prerrogativa es compartida en algunos casos por el Congreso. Tales nombramientos se refieren al cuerpo diplomático, algunos de la Armada, niveles superiores de la Secretaría de Hacienda, la Suprema Corte de Justicia, el gobernador del Banco de México, el procurador general de Justicia y algunos más destacados en los artículos 76 y 80 constitucionales.

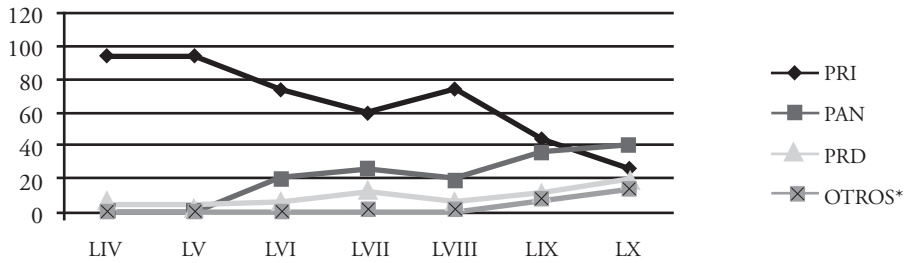
Desde la década de los noventa, se han llevado a cabo importantes reformas. Se han realizado cinco modificaciones a la legislación electoral (1990, 1993, 1994, 1996 y 2007), implementadas para hacer de los procesos electorales, así como de las instituciones encargadas de organizarlos, verdaderos creadores del cambio político.

Gráfica 1. Integración de comisiones dictaminadoras Cámara de Diputados, 1988-2009



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados.

Gráfica 2. Integración de comisiones dictaminadoras Cámara de Senadores, 1997-2009



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados.

Respecto a la eficacia, el número de comisiones se incrementó en ambas cámaras: 40 comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados y 30 en el Senado; los integrantes de las mismas limitarían su número a 30 miembros por comisión, y un legislador no podría integrar más de tres comisiones al mismo tiempo. El resultado de esta gran reestructuración impactó el trabajo legislativo y su relación con los poderes públicos.

La producción y eficacia legislativa

La facultad legislativa es una facultad natural del Congreso, que le permite tener injerencia directa en el ejercicio gubernamental. El artículo 73 constitucional establece explícitamente las materias en las que el órgano legislativo está autorizado a legislar.

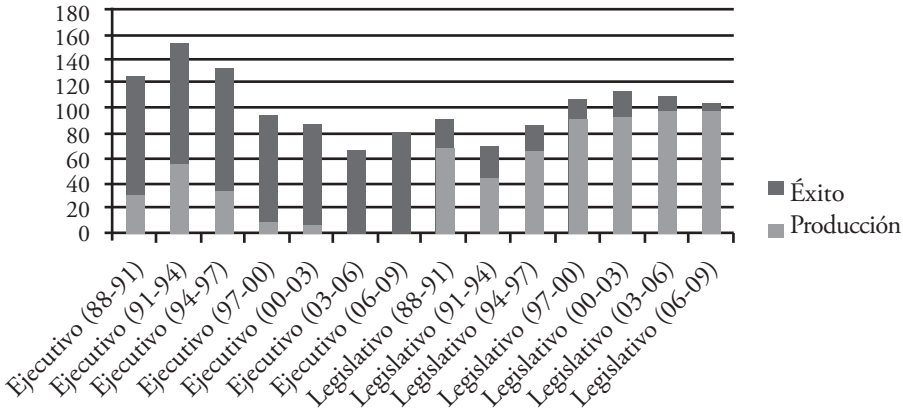
Con la intervención casi absoluta del presidente en todo el ámbito estatal, la producción legislativa había quedado casi totalmente en manos de este último, quien se decía *gobernaba legislando*. El efecto es causa principal de los gobiernos de mayoría en el parlamento, quienes se convierten, por lo tanto, en órganos que no generan sus propias decisiones, sino que éstas provienen de ese gobierno de la mayoría que suele estar en el poder.

Analizando el caso mexicano, los datos que agrupan el trabajo legislativo dividido en producción (o número de iniciativas presentadas) y eficacia (o número de iniciativas aprobadas), muestran cómo en la medida en la que la legislatura se vuelve más plural, los grupos parlamentarios aumentan su producción, pero no su eficacia; al mismo tiempo, la capacidad de construir una agenda común fue limitada dada la polarización a la que se han suscrito los grupos parlamentarios.

De la LIV a la LVII legislaturas (1988-2000), siete de cada diez iniciativas tenían su origen en el Poder Legislativo. No obstante, esta situación se revierte al compararla con el número de propuestas promulgadas, es decir, el aumento de la producción legislativa de los representantes no fue proporcional al éxito de las iniciativas presentadas (ver cuadros 1 y 2).

Hasta antes de 1997, las enmiendas promulgadas favorecieron al Ejecutivo con el 90 por ciento de aprobación. El gobierno dividido significó un parteaguas del sistema mayoritario de organización interna del Congreso: ninguna de las fuerzas partidistas poseía la mayoría suficiente para promulgar por sí sola legislación alguna; el efecto se tradujo, por un lado, en claras diferencias generadas entre poderes, baja tasa de éxito legislativo de parte del presidente y con ello la incapacidad de los actores para cooperar y consolidar los cambios institucionales del nuevo régimen democrático, pero, por el otro, la ausencia de mayorías y de un líder común detonó en los legisladores la presentación de iniciativas a título propio, lo que produjo una inflación legislativa (producción), aletargando el procedimiento legislativo (éxito), e incluso negociando la modificación de propuestas presidenciales como el presupuesto.

Gráfica 3. Producción y éxito legislativo por poder facultado, 1988-2009



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados.

Cuadro1. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Ejecutivo, 1988-2010*

Trienios	*Reformas constitucionales presentadas por el Ejecutivo y aprobadas*	*Número total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo*	*Tasa de éxito de iniciativas presidenciales (%)*	*Vetos presidenciales*
1988-1991	12	85	96	
1991-1994	44	135	98	
1994-1997	52	84	99	
1997-2000	4	57	86	
2000-2003	6	86	82.5	4
2003-2006	8	76	65.7	5
2006-2009	6	71	77.4	10
2009-**	1	22	45.4	

Fuente: Elaboración propia con base en *Gaceta Parlamentaria*: <http//gaceta.cddhcu.gob.mx>; Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados; Sistema de Información Legislativa: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php>.

* Hasta 1994, la Suprema Corte de Justicia adquiere la facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes y dirimir controversias entre poderes de gobierno: <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>.

** Datos recogidos hasta abril de 2010.

Tal situación ha engendrado encono entre los poderes, así como el uso de instrumentos de controversia como son el veto (en desuso desde 1940), la controversia constitucional o las acciones de inconstitucionalidad, como detractores de las reformas institucionales.

La carencia de mayoría del partido del presidente redujo su capacidad para influir en la agenda legislativa al tiempo que activó la presencia de otros actores en la toma de decisiones, de ahí que la formulación de políticas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente, a una colegiada representada por las coaliciones partidistas. Este nuevo escenario ha obligado a los gobiernos divididos a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar con las políticas del gobierno en turno.

Cuadro 2. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Congreso federal, 1988-2010*

Trienios	*Reformas constitucionales presentadas por el Congreso federal*	*Reformas constitucionales presentadas por el Congreso federal y aprobadas*	*Número total de iniciativas (constitucionales y secundarias) presentadas por el Congreso federal*	*Tasa de aprobación de iniciativas del Congreso federal (%)*
1988-1991	s/d	s/d	184	22
1991-1994	s/d	s/d	107	25
1994-1997	s/d	s/d	163	21
1997-2000	183	22	595	18.5
2000-2003	352	6	1308	20
2003-2006	758	11	3405	12.4
2006-2009	902	52	3906	7.19
2009-**	256	0	1153	0.26

Fuente: Elaboración propia con base en: Valencia 2005; Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php>; y Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados
s/d Sin datos.
*Incluye las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y del Senado.
** Datos recogidos hasta abril de 2010

Uno de los primeros fenómenos que advertimos en el cuadro 2 es el cúmulo de iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios. Estos datos se pueden explicar desde varios puntos de vista, por un lado, se puede afirmar que la producción legislativa de los diputados se incrementó cuando el Ejecutivo tuvo menor control sobre el Congreso, es decir, cuando la composición de la cámara no favorecía a su partido. Por otro lado, la *inflación* legislativa se puede traducir en la incapacidad de los partidos para la negociación y conformación de coaliciones a fin de que los legisladores en lo individual cooperaran con propuestas comunes o acuerdos programáticos

con el gobierno. Esto ha debilitado a la democracia dado que el bloqueo de los grupos opositores, el bajo desempeño legislativo y la negociación de acuerdos provisionales incentivaron el conflicto antes que la cooperación (Reniu, 2008).

Ambas explicaciones son coherentes si tomamos en cuenta que el peso del Ejecutivo en el trabajo legislativo ha sido contundente, por lo que el proceso de autonomía e independencia tuvo como efectos el aumento de iniciativas presentadas por los partidos de oposición y la notable disminución en las presentadas por el Ejecutivo, en la medida en la que todos los actores adecuaron su comportamiento a las expectativas generadas por el nuevo equilibrio de poderes. Los partidos de oposición estimaron un aumento en la probabilidad de que sus iniciativas fueran dictaminadas en comisiones y aprobadas en el pleno, en el momento en el que éstas también fueron integradas pluralmente. En contrapartida, el Ejecutivo anticipó la disminución de su tasa de aprobación, de ahí que la actuación del jefe del Ejecutivo fuera cautelosa, al presentar sólo aquellas iniciativas que sabía que el Congreso aprobaría o las previamente valoradas y concertadas con éste (Nacif, 2002).

Sin embargo, también es cierto que, en la medida en que la pluralidad se tradujo en gobierno dividido, la necesidad de construir consensos y alianzas entre las diversas fuerzas políticas con representación en el Congreso generó un fenómeno nuevo: la formación de coaliciones parlamentarias.

El gobierno dividido y la formación de coaliciones parlamentarias

Actualmente, los gobiernos divididos son las formas más comunes de organización política. La mayoría de los países democráticos se encuentran en alguna modalidad de gobiernos no mayoritarios. Se puede decir que *gobierno dividido* es aquél donde partidos políticos diferentes controlan la presidencia y el congreso; en contrapartida, los gobiernos donde un mismo partido político ocupa el Ejecutivo y controla simultáneamente el Legislativo, se denominan *gobiernos unificados*.

En México, la formación de gobiernos divididos se inaugura a partir de 1997, a raíz de un sistema electoral multipartidista, mixto y competitivo, donde el Ejecutivo está en manos de un partido y los poderes legislativos[4]

[4] Se integraron los congresos locales en la medida en la que están facultados para aprobar legislación constitucional por mayoría absoluta de las 31 entidades que componen al país.

en otro. El resultado de este proceso no fue la formación de una coalición de gobierno en sentido estricto,[5] sino la adopción de pactos y acuerdos entre dos o más partidos como mecanismos de colaboración, mediante alianzas más que coalición; es decir, los acuerdo generados por los grupos partidistas fueron continuamente negociados y orientados a incorporar apoyos circunstanciales. Esta nueva etapa de la naciente democracia mexicana ha enfrentado el reto de consolidar una práctica coalicional, hasta ahora desconocida, sin que ello implique crispación de la vida política o ingobernabilidad.

A partir de 1997 (LVII Legislatura), ningún partido ha reunido por sí solo la mayoría suficiente para aprobar leyes secundarias, que sólo requieren de la mayoría simple (50 por ciento más uno). En el cuadro 3 se advierte no sólo la ausencia de mayorías, sino que las posibles coaliciones son muy difíciles de conseguir, pues por un lado, la unión de los partidos opositores no ha sido suficiente para modificar la legislación constitucional y es limitada en la modificación de leyes secundarias; por otro, se observa cómo –a pesar de la pérdida del monopolio priista– la presencia del Partido Revolucionario Institucional ha sido indispensable para la modificación legislativa y la posible formación de coaliciones.

De esta distribución se desprende que el PRI ha mantenido el poder de veto sobre cualquier iniciativa de reforma constitucional y secundaria. Es decir, a pesar de la pluralidad del Poder Legislativo, el peso real de los partidos disminuye en la medida que la pluralidad coexiste con el predominio del partido dominante (PRI), por lo que la capacidad negociadora de los mismos se reduce o se incrementa en tanto que el partido dominante revela la distribución real de las mayorías en el Congreso. En este sentido, podemos decir que el predominio del PRI ha condicionado la agenda legislativa tanto de los grupos parlamentarios como del Ejecutivo mismo.

En el cuadro 4 se muestra la frecuencia de las coaliciones en un escenario de gobierno dividido. Para empezar, el pacto coalicional entre partidos fue mucho menor que el porcentaje registrado donde participaron todos los grupos parlamentarios, incluidos los partidos pequeños, es decir, no se establecieron coaliciones parlamentarias, sino que las iniciativas aprobadas fueron consensuadas con todos los grupos políticos.

---

[5] Un gobierno de coalición se identifica por acuerdos sólidos y duraderos entre partidos, sobre la base de una gama de temas congruentes. Los partidos que componen la coalición funcionan como actores unitarios corresponsables de la política gubernamental (Reniu, 2008).

Se debe hacer notar que, si bien se ha mantenido la coalición PAN-PRI, el pacto de coalición inicial (1997) de ambos partidos se ha ido minando y hoy podemos afirmar que entre ellos no existe una coalición estable, ni de cooperación, sino que los apoyos otorgados por el PRI al partido en el gobierno han sido sobre acuerdos puntuales[6] y con costos altos para le negociación entre poderes.[7]

Cuadro 3. Coaliciones mínimas ganadoras, 1997-2009

Legislatura	*Coaliciones*	*Nomenclatura*	*Reforma constitucional*	*Legislación secundaria*
LVII	PRI-PAN	238 + 117 = 355	Sí	Sí
	PRI-PRD	238 + 125 = 363	Sí	Sí
	PAN-PRD (oposición)	**117 + 125 = 242**	**No**	**No**
	Otros	480*	Sí	Sí
LVIII	PRI-PAN	211 + 207 =418	Sí	Sí
	PRI-PRD (oposición)	**211 + 52 = 263**	**No**	**Sí**
	PAN-PRD	207 + 52 = 259	No	Sí
	Otros	470*	Sí	Sí
LIX	PRI-PAN	224 + 149 = 373	Sí	Sí
	PRI-PRD (oposición)	**224 + 97 = 321**	**No**	**Sí**
	PAN-PRD	149 + 97 = 246	No	No
	Otros	470*	Sí	Sí
LX	PRI-PAN	140 + 206 = 310	No	Sí
	PRI-PRD (oposición)	**104 + 126 = 230**	**No**	**No**
	PAN-PRD	206 + 126 = 332	No	Sí
	Otros	436*	Sí	Sí
LXI	PRI-PAN	237 + 143 = 380	Sí	Sí
	PRI-PRD (oposición)	**237 + 71 = 308**	**No**	**Sí**
	PAN-PRD	143 + 71 = 214	No	No
	Otros	451*	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados.
* El total de la nomenclatura de esta coalición es la máxima conseguida por una coalición PRI-PAN-PRD. Esta coalición, entre el grupo de *otros*, es la única que puede construir una mayoría que permite lograr una reforma constitucional.

[6] Aunque en sentido estricto, Reniu (2008) considera que los acuerdos formados por votaciones son una coincidencia parlamentaria más que una coalición, las temáticas votadas por el PAN y el PRI obedecieron a la agenda propuesta por el primero y sostenida por el segundo.

[7] En el año 2002, se creó en la Secretaría de Gobernación la Subsecretaría de Enlace Legislativo, la cual empezó a operar en el sexenio de Vicente Fox con el propósito de construir y operar los mecanismos e instrumentos institucionales que garantizaran la buena relación entre los poderes para la generación de consensos y acuerdos políticos, jurídicos y sociales, a fin de "lograr las reformas legislativas en las que se sustenten el desarrollo nacional, la gobernabilidad democrática y el bien común" (Segob, 2011).

Cuadro 4. Frecuencia de coaliciones parlamentarias, 1997-2009

Gobierno priista			*Gobierno panista*					
Coaliciones	*Legislatura LVII*		*Legislatura LVIII*		*Legislatura LIX*		*Legislatura LX*	
	Cantidad	*Porcentaje*	*Cantidad*	*Porcentaje*	*Cantidad*	*Porcentaje*	*Cantidad*	*Porcentaje*
Todos a favor	81	44.5	**171**	**58.2**	**418**	**62.7**	**328**	**75.1**
PRI-PAN-PRD	6	3.3	41	**13.9**	80	**12**	9	2.1
PRI-PAN-PVEM	66	36.3	39	**13.3**	55	**8.3**	60	**13.7**
PRI-PRD	9	4.9	0	0	0	0	0	0
PAN-PRD	0	0	3	1	5	0.7	0	0
Oposición	18	9.9	30	**13.6**	67	**10**	12	**2.8**
Todos excepto PRD	0	0	0	0	32	4.8	4	0
Todos excepto partido que propuso	0	0	0	0	0	0	21	4.7
Total	180	98.9	294	100	667	100	436	98.2

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados.

En cuanto a un posible bloque opositor al gobierno y su partido, no ha sido tan contundente. La limitada capacidad del bloque opositor durante el gobierno priista solo produjo el acuerdo en 18 ocasiones, en tanto que se observa un leve incremento del grupo opositor en el gobierno foxista. El PRI y el PRD votaron juntos en más de 90 ocasiones, lo que supone 23 por ciento del total de votaciones registradas en las dos legislaturas del gobierno de Vicente Fox. En la primera parte del gobierno de Calderón, las votaciones del bloque opositor no fueron tan evidentes, dado que se registraron 12 votaciones en conjunto, lo que supuso 2.8 por ciento del total de los registros.

Además del consenso alcanzado entre todos los partidos, llama la atención la reunión de los tres principales grupos parlamentarios (PAN, PRI, PRD) con un promedio de 90 por ciento de asientos en la cámara, no sólo participaron en las votaciones en las que se reunieron todos los grupos (incluidos los partidos pequeños), sino que los tres participaron en números similares a los registrados por la oposición.

Durante el gobierno de Vicente Fox se nota un incremento significativo del número de iniciativas apoyadas por los grupos parlamentarios originadas en su propio seno, lo que habla de un cambio en el papel del Legislativo en la formulación de políticas. Para empezar, el partido del presidente dejó de ser un sancionador de leyes formuladas por el presidente para convertirse él mismo en autor de iniciativas; en segundo lugar, el partido en el gobierno, al carecer de la mayoría simple, se convirtió en conciliador de las propuestas gubernamentales y de las propias, pues la aprobación de cualquier iniciativa requería la formación de coaliciones, las cuales fueron posibles gracias a la cooperación con todos los partidos pero sobre todo con el partido más afín.

No obstante el rechazo que sufrieron algunas de las propuestas presidenciales, el Ejecutivo tuvo mayor poder de convocatoria y de consenso que la cámara. A pesar de la pluralidad existente, la figura del presidente fue lo suficientemente fuerte como para promover una mayor cooperación entre los miembros de la cámara. Las coaliciones formadas en torno a las propuestas generadas en el Congreso no tuvieron la amplitud y homogeneidad necesarias para mantener el apoyo del conjunto de legisladores.

Pese a los altos índices de aprobación, el nivel de apoyo tuvo su base en la influencia que los actores proyectaron en la propuesta final. No obstante que la tasa de aprobación registrada indica que los actores fa-

vorecen la unidad antes que la controversia, se debe destacar que dicha unidad es resultado de las modificaciones que sufrieron las propuestas votadas.

Resulta interesante hacer notar que la producción legislativa del Ejecutivo no sólo disminuyó cuantitativamente, sino que cualitativamente se limitó a presentar propuestas exclusivas de su ámbito, tal es el caso del presupuesto y algunas otras de tipo económico.

En resumen, los partidos grandes favorecieron con su voto la mayor parte de las iniciativas. La estrategia de éstos respondió a un enfoque electoral, por lo que en algunos casos retiraron su apoyo a aquellas iniciativas que suponían costos electorales, como la miscelánea fiscal, y apoyaron más las de carácter social.

Conclusiones

El proceso de institucionalización del Poder Legislativo en México parece inclinarse a favor de los liderazgos partidistas mediante el fortalecimiento de su participación en elecciones al interior y exterior de su partido y en las decisiones de orden procedimental del Congreso, a fin de evitar que la autonomía del legislador derive en votos individuales que determinen los resultados de cualquier propuesta.

De las transformaciones que se pueden advertir en la integración, la organización y el trabajo legislativo, podemos mencionar que al observar el trabajo legislativo y el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, la participación colectiva de los legisladores fue predecible. Pese a que el nivel de producción legislativa se incrementó entre los miembros de los grupos parlamentarios, el apoyo a las propuestas del Ejecutivo fue notable, pues pese a la disminución de éstas, la mayoría de sus iniciativas tuvieron éxito. Los partidos de oposición también lograron pasar, aunque en menor medida, algunas de sus propuestas. Este hecho llama la atención porque, por un lado, la pluralidad del Congreso, en especial de la Cámara de Diputados, no fue un obstáculo continuo a la gobernabilidad, gracias al fortalecimiento del liderazgo partidista en la negociación de la toma de decisiones, y por el otro, la inflación legislativa obstruyó el procedimiento legislativo de aquellas propuestas consideradas estratégicas para el país. No obstante que cuantitativamente el Congreso ha incrementado su productividad, su eficacia no ha sido tal, dado que hasta la fecha el rezago en el dictamen legislativo ha impedido la aprobación de

diversas iniciativas incluidas en la agenda gubernamental sobre las que no ha sido posible lograr un consenso.[8]

Referencias

Mena Mora, Amalia (1999). "Modernización de la vida parlamentaria", en Crónica Legislativa, núm. 16.

Nacif, Benito (2002). *El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México*. México: CIDE (Documento de Trabajo, 145).

Patterson, S. C. y G. W. Copeland (1994). "Parliaments in the Twenty-First Century", en Gary W. Copeland y Samuel C. Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World*. University of Michigan Press, pp. 1-11.

Polsby, N. (1968). "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", en *The American Political Science Review*, vol. 62, núm.1, pp. 144-168.

Reniu Vilamala, J. M. (2008). *Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate*. Barcelona: Documentos CIDOB, núm. 25.

Secretaría de Gobernación (2011). Informe de la Secretaría de Enlace Legislativo. México: Segob.

Shugart, M. S. (2000). "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", en *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 2, pp. 327-343.

[8] Por ejemplo, durante el periodo de Vicente Fox, entre las reformas propuestas por el presidente que no gozaron del apoyo de los grupos parlamentarios se encuentran las denominadas *reformas estructurales*, que tocan tres temas básicos: la disciplina fiscal (reforma financiera), el tema laboral (que incluye la discusión sobre pensiones, capacitación, competitividad y productividad) y la reforma energética (que modificaría los procesos regulatorios de la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes) (Valencia, 2011). En el caso de Felipe Calderón, algunas de sus propuestas no han sido abiertamente rechazadas, pero hasta el momento continúan pendientes de dictamen, entre otras, la reforma laboral, la reforma política, la ley de seguridad nacional, la ley contra el lavado de dinero, contra el robo de hidrocarburos y el nuevo sistema penitenciario, la ley anticorrupción, así como la elección de los consejeros electorales (*Reforma*, 25 de mayo y 15 de junio de 2011).

Shugart, M. y J. Carey (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

Valencia Escamilla, L. (2005). La disciplina parlamentaria en México: la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Weldon, J. A. (1999). "Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s", en Kevin J. Middlebrook (ed.), Dilemmas of Change in Mexican Politics. La Jolla: Center for U. S.-Mexican Studies-University of California.

Fuentes electrónicas

Gaceta Legislativa: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/votaciones/>.

Sistema Integral de Información y Documentación (SIID)-Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/informacion_parlamentaria.htm>.

El poder judicial mexicano en los inicios del siglo XXI

Luis Eduardo Medina Torres
Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz

Introducción

A mediados de los años noventa del siglo XX hubo dos reformas que modificaron la estructura, competencias y organización del Poder Judicial de México (Fix- Zamudio; 2004, Begné; 2007 y Valadés; 2005). Esas dos reformas facultaron a tal poder de un medio de control abstracto de la constitucionalidad[1] que no había existido en el sistema jurídico mexicano: las acciones de inconstitucionalidad (Huerta; 2003).[2]

Posteriormente, en 1997 derivado de las condiciones de competencia política, el partido gobernante en ese momento, Partido Revolucionario Institucional (PRI), pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En el 2000 dicho partido perdería también la Presidencia de la República frente al Partido Acción Nacional (PAN) configurándose la alternancia política en el país a través de la vía electoral.

Este artículo tiene por objetivos describir, primero, los cambios constitucionales y legales que se suscitaron en el país en la década de los noventa en lo que corresponde al Poder Judicial. En una segunda sección se muestran los efectos que propiciaron la alternancia presidencial y la inexistencia

[1] Control se refiere al establecimiento de mecanismos tendentes a evitar el ejercicio abusivo o no conforme a derecho del poder, por lo que uno de sus principales objetivos es el control de las normas, tanto en los actos de creación como en los de su aplicación. Sobre el control constitucional y sus implicaciones políticas.

[2] La Acción de Inconstitucionalidad es un procedimiento que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Se promueve por órganos legislativos minoritarios, partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, y conoce en única instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados que persistirá hasta los comicios de 2012.

En una tercera sección se analizan algunos de los casos más polémicos en los que ha tenido que pronunciarse el Poder Judicial mexicano, en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la primera década del siglo XXI. Finalmente, se apuntan algunas consideraciones globales acerca del rol de la judicatura en un Estado constitucional (Häberle, 2003) para evaluar el papel del Poder Judicial mexicano.

El Poder Judicial: nuevo diseño y cambios jurídicos

Del Poder Judicial se espera que sirva de árbitro y contrapeso entre los dos poderes electos popularmente, el Congreso y la Presidencia; también se espera que sirva como última instancia para resolver los conflictos entre los diversos órdenes de gobierno. Además, debe ser intérprete de la norma que emitan los poderes legislativos y, finalmente, que funcione como legislador negativo cuando declara la inconstitucionalidad de alguna nueva ley (Kelsen; 2006).

En el diseño constitucional de 1917 al Poder Judicial mexicano se le atribuyeron dos grandes competencias: los juicios de amparo y las controversias constitucionales. El amparo tenía el propósito de generar un medio de control de la legalidad y de la constitucionalidad a través de la tutela de las garantías individuales frente a las posibles arbitrariedades de las autoridades (Burgoa; 1999).

En el caso de las controversias constitucionales fueron diseñadas para que sirvieran como un mecanismo de equilibrio en la relación entre los poderes electos a nivel federal, Congreso y Presidencia. También para que los órdenes subnacionales, pudieran defenderse de los órganos federales. En general, se puede decir que las controversias constitucionales son procesos de resolución de conflictos entre órganos y poderes (Cárdenas; 1996).

En un estudio hasta la década de los sesenta del siglo pasado, González Casanova (2004) mostró cómo difícilmente habían tenido éxito los ciudadanos que habían promovido juicios de amparo cuando la autoridad responsable era el presidente de la República.

En el mismo sentido, las controversias constitucionales no habían tenido de forma constante como autoridad reclamada al presidente, aunque sí hubo intentos para impugnar decisiones del Congreso federal por parte de los gobernadores estatales y de los congresos locales.

En 1994, junto con un nuevo diseño institucional de la SCJN y una nueva integración de ministros, la reforma constitucional de ese año instituyó una nueva figura: las acciones de inconstitucionalidad. En esa misma reforma se creó el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como órgano administrativo del Poder Judicial.

Posteriormente, en 1996 una nueva reforma constitucional extendió las acciones de inconstitucionalidad a la arena electoral y determinó que los partidos políticos también podrían presentar acciones. En esa misma reforma se adscribió el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con lo que se convirtió en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y última instancia para resolver litigios nacionales y locales.

Para el año 2000 la estructura del Poder Judicial mexicano era la siguiente (Constitución, art. 94): 1) SCJN, 2) CJF, 3) TEPFJ, 4) Tribunales Colegiados de Circuito (TCC), 5) Tribunales Unitarios de Circuito (TUC) y 6) Juzgados de Distrito (JD).

Los juicios de los que conoce la SCJN son las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y "…si los ministros lo juzgan oportuno, de *ciertos* juicios de amparo…" (Carbonell; 2005: 17, cursivas del autor), dejando claro que la Corte se afianzó como un tribunal de legalidad por excepción y constitucionalidad en términos generales. El CJF es el órgano administrativo del Poder Judicial mexicano, sus funciones principales son la carrera judicial y la vigilancia del trabajo jurisdiccional.[3]

El TEPJF es el órgano jurisdiccional que se encarga de conocer de la materia electoral, tiene como función resolver las impugnaciones que se presenten por los resultados de los comicios, asegurar los derechos políticos de los ciudadanos y vigilar que las autoridades electorales cumplan sus actividades imparcialmente. También realiza funciones de control constitucional para casos concretos.

Los TCC resuelven los amparos que se promueven contra las sentencias de los tribunales locales y revisan las sentencias de los JD. Por su parte, los TUC revisan las apelaciones en contra de las sentencias de los juicios federales.

---

[3] El CJF tiene una integración heterogénea. Se compone de siete miembros de los cuales uno es el Presidente de la SCJN, quien también lo es del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. La constitución señala que los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad.

Los JD conocen de primera instancia, los amparos contra actos de las autoridades administrativas, también tienen conocimiento de posible inconstitucionalidad de algún artículo legal aplicado a un caso específico y conocen, en primera instancia, de los juicios federales.

Como puede observarse, el diseño institucional del Poder Judicial mexicano presenta un esquema organizacional y competencial complejo, un tanto enredado. Una posible explicación es que en su origen se circunscribía a los juicios de amparo y posteriormente fue ampliando sus espacios y extendiendo sus competencias (Begné; 2007).

Es importante indicar que la mayoría de los análisis de la judicatura mexicana han sido de carácter jurídico, sin embargo, en los años recientes ya existen estudios de carácter sociológico (Inclán, 2007; Cuéllar, 2008) y politológico (Ansolabehere, 2007; Báez, 2007; Medina, 2007).

El Poder Judicial mexicano ha dejado de ser nicho exclusivo de los estudios jurídicos para convertirse también en espacio de los estudios sociales. En la siguiente sección se revisa el contexto social y político de las principales acciones de la judicatura mexicana durante este siglo.

El fin de la hegemonía y la alternancia política

En 1997 se vieron los primeros efectos de la reforma electoral de 1996. El otrora partido mayoritario, PRI, perdió el control de la Cámara de Diputados y tuvo que negociar con los partidos de oposición tanto los espacios de conducción del Congreso como la toma de decisiones, de forma relevante la aprobación presupuestal y los lineamientos de políticas públicas.

Con un Congreso fragmentado, la última Presidencia del PRI tuvo que aprender a negociar con las oposiciones y solicitar el eventual respaldo de otros poderes. Una dinámica similar se genera en los órdenes locales de gobierno, donde los ejecutivos estatales tienen que aprender a coexistir con legislativos de oposición y cabildos adversos.

Es de notarse que en lo que tiene que ver con las acciones de inconstitucionalidad, especialmente en el tema electoral, hay una constante de impugnaciones promovidas tanto por las minorías legislativas como por los partidos (Bustillos; 2009).

También en lo que se refiere a los juicios electorales hay un crecimiento de impugnaciones que vuelven a la jurisdicción el centro neurálgico para la resolución de conflictos por comicios. El punto nodal de esta situación se presenta en 2000 con la anulación de la elección de Tabasco.

La alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000 y una integración atomizada en el Congreso potencializó la tendencia impugnativa en todos los juicios, incluyendo las controversias constitucionales que habían estado a la zaga de las acciones de inconstitucionalidad y de los juicios electorales.

Ante las condiciones de competencia, los diversos actores políticos tuvieron que buscar en el Poder Judicial mexicano una figura que pudiera definir las situaciones de *impase* suscitadas en varios casos. Así, los actores reconocieron la autoridad de los jueces y aceptaron las determinaciones judiciales.

> ...la formación de un sistema político democrático pluripartidista tuvo como efectos, por un lado, hacer efectivos aquellos principios formales antes desvirtuados del régimen político mexicano. El cambio experimentado en el sistema político implicó además algunos nuevos arreglos en el ámbito de normas e instituciones previstas por la Ley Fundamental (como la inclusión del IFE y la reforma de la Suprema Corte) que en este nivel constitucional pusieron las condiciones de posibilidad la transformación del sistema político democrático. De tal manera hubo una modificación de parte del entramado estructural-institucional, necesario para que exista y funcione un régimen político de tipo democrático y pluralista... (Attili y Salazar; 2010: 27).

El pluralismo social generó competencia política, la que a su vez propició la conflictualidad electoral que tuvo que buscar un canal de solución en sede jurisdiccional: los conflictos políticos tuvieron en los tribunales un nuevo espacio para la disputa y la resolución. De manera concomitante a la reconfiguración que se generó en las estructuras de poder, se presentaron una serie de exigencias internas y externas que ponían en evidencia la imperiosa necesidad de instrumentar esquemas más eficientes para la correcta justiciabilidad de los derechos humanos. Un ejemplo claro de la necesidad de aplicación de lineamientos exógenos los tenemos en dos sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2009, donde se responsabilizó internacionalmente al Estado mexicano por violación de derechos humanos.[4] Como resultado de ese escenario, el sistema urgía una transformación de la normatividad y sobre el actuar de los juzga-

[4] Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y Otras (Campo Algodonero) vs México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009; Caso Radilla Pacheco vs México, Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

dores, por lo que en el año 2011 se tuvieron dos reformas constitucionales que volvieron a impactar en el Poder Judicial mexicano: la reforma en materia de derechos humanos y la reforma en materia de amparo.

A través de la reforma en materia, todas las autoridades tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos; se prohíbe la celebración de tratados que alteren los derechos humanos reconocidos por el sistema jurídico mexicano, se deja de lado la vieja idea de que a un extranjero se le puede expulsar sin que medie juicio alguno, además se le quita la facultad de investigación que tuvo la SCJN, motivo de diversas polémicas en las seis veces que fue utilizada: ahora dicha facultad pasó a manos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[5] La reforma en materia de amparo tiene otras consecuencias: obliga a los tribunales de la federación a resolver las controversias que se susciten por normas generales que violen derechos humanos establecidos en la Constitución y tratados internacionales de los que México sea parte; se modifica de manera sustantiva la histórica fórmula Otero que otorgaba la protección del amparo sólo a quien promovía (efectos relativos), ahora tiene efectos generales cuando exista jurisprudencia por reiteración y la SCJN así lo determine con el voto de ocho de los ministros por lo menos.[6]

En el proceso de transición a la democracia, el Poder Judicial mexicano ha ganado un protagonismo que no había tenido. El incremento de competencias y de actividades de los órganos jurisdiccionales muestra su creciente importancia y lo ubica como uno de los elementos fundamentales del nuevo Estado mexicano.

A la par del crecimiento y de la importancia del Poder Judicial también están las nuevas responsabilidades y obligaciones que ha adquirido. Estas pueden ser observadas con los casos que se revisan en la siguiente sección, algunos de los cuales han sido difíciles y controversiales para la jurisdicción mexicana que no siempre ha salido bien librada del juicio público.

---

[5] La SCJN ejerció su facultad de investigación en seis ocasiones: Casos León, Aguas Blancas, Lydia Cacho, Atenco, Oaxaca y Guardería ABC. Véase: Morales, Arturo (2008), Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* , Número 25, México, 119-146, pp.

[6] Es de acotar que esa nueva reconfiguración del amparo dejó sin efectos la materia tributaria, situación que a todas luces es inaceptable, ya que un número muy importante de peticiones de amparo se hacen por leyes en materia tributaria presuntamente inconstitucionales.

Algunos casos polémicos

A continuación se describen algunos casos para ejemplificar los dilemas a los que se ha enfrentado el Poder Judicial mexicano, especialmente la SCJN y el TEPJF.

El caso Yucatán de 2001

En agosto de 2000, el Congreso yucateco confirmó al consejo electoral que había sido cuestionado en los comicios de 1998. Inconformes los partidos de oposición promovieron un juicio electoral ante el TEPJF demandando la integración de un nuevo consejo.

El TEPJF les dio la razón a los impugnantes y le ordenó al Congreso yucateco que repusiera el procedimiento legislativo. El Congreso volvió a nombrar al consejo sin respetar la mayoría calificada que le imponía la misma constitución del estado. Ante esta nueva decisión, el TEPJF realizó un procedimiento supletorio nombrando un consejo electoral diferente.

Entre enero y marzo de 2001 coexistieron dos consejos electorales sin que ninguno de los dos tuviera reconocimiento pleno, ya que el nombrado por el Congreso yucateco solamente era tomado en cuenta por las autoridades locales, mientras que el nombrado por el TEPJF era reconocido por las federales.

Ante la situación anterior, el gobernador presentó una iniciativa para integrar los dos en un solo consejo ampliado. El Congreso aprobó la iniciativa del gobernador y convocó al nuevo consejo amplio. La oposición local impugnó la reforma por medio de una acción de inconstitucionalidad alegando que no se podían cambiar las leyes cuando ya había comenzado el proceso electoral.

La SCJN, en una decisión tensa por la presencia de fuerzas federales en el estado que tiene una tradición autonomista del centro del país, resolvió que la reforma era inconstitucional por estar en proceso electoral, esto impedía modificar las leyes electorales y que el nombramiento del consejo hecho por el Congreso tuviera validez al haber vulnerado el procedimiento estipulado por la Constitución yucateca.

La consecuencia fue que el único consejo válido era el que había nombrado el TEPJF en el procedimiento supletorio y, eventualmente, el gobierno federal debía lograr que se cumpliera la sentencia de la SCJN a fin de realizar las elecciones de mayo de 2001.

La determinación de la SCJN implicó que las autoridades locales tendrían que tomarse en serio la posibilidad de una intervención federal si desacataban las sentencias del TEPJF o de cualquiera de los órganos del Poder Judicial mexicano.

Anulación de elecciones para las gubernaturas de Tabasco en 2000 y Colima en 2002

El TEPJF en una interpretación jurisprudencial determinó que, además de las causales específicas para la nulidad de elecciones, existía una causal general o "abstracta", que le permitía anular el resultado electoral si se habían vulnerado los principios constitucionales y las garantías de los ciudadanos.

Con tal interpretación, el TEPJF anuló las elecciones para gobernador del estado de Tabasco en 2000 y en Colima en 2002. La jurisprudencia del TEPJF generó división tanto en sus sentencias, ya que ninguna fue por unanimidad, como en el ámbito político, inconforme con los razonamientos de éstas.

En ambos casos, los congresos locales acataron las sentencias, nombraron gobernadores interinos y convocaron a elecciones. Sin embargo, en la siguiente reforma electoral, el Poder Legislativo federal incorporó taxativas a la posibilidad de anular las elecciones únicamente por medio de causales explícitas (Báez y González, 2010), previstas en las leyes electorales de los estados o en la ley general, más no por medio de interpretaciones jurisprudenciales del mismo TEPJF o de otros tribunales.

Controversia Constitucional por la Expedición del Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE)

En México, el Ejecutivo federal tiene facultad reglamentaria, por lo que una vez emitida una ley orgánica o general, el presidente está obligado a desarrollar las hipótesis legales en un reglamento que especifique los elementos a considerar desde la ley general.

El presidente Fox publicó el RLSPEE, impugnado posteriormente por un grupo de legisladores del Congreso de la Unión, aduciendo que el Ejecutivo se había excedido en su facultad reglamentaria al incorporar supuestos no previstos en la ley general y que, además, el reglamento en algunos puntos era contrario a la Constitución.

La SCJN, en una decisión respaldada por el juicio público y cuestionada por el gobierno, determinó que el Ejecutivo federal había violado la facultad reglamentaria establecida por la Constitución, pues las disposiciones reglamentarias debían estar subordinadas a la ley que reglamentaban, por lo que dejó sin efectos las modificaciones en cuestión. El Ejecutivo asumió la sentencia de la SCJN, aunque no dejó de señalar que con ese tipo de resoluciones difícilmente se podría gobernar, ya que se acotaban las políticas de las que podría disponer la administración en turno, al restringir las facultades del gobierno.

La crítica del presidente de la República muestra la dificultad de la decisión: si la SCJN le hubiera concedido la razón al Ejecutivo, entonces, podría modificar el sentido primigenio de las leyes por medio de la reglamentación. En sentido contrario, al haberles dado la razón a los legisladores, obligó al presidente a reconsiderar el alcance de sus atribuciones reglamentarias, así como su política en lo relativo al uso de energéticos.

En cualquier caso era una decisión que generaría cuestionamientos sobre las políticas en materia de energía, que ha sido un tema vinculado a la soberanía del Estado mexicano, y dudas acerca del alcance de las facultades reglamentarias del presidente de la República.

Controversia constitucional por el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2005

El presidente Vicente Fox entregó a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto para ese año. La Cámara revisó la iniciativa y la enmendó en varios puntos que dejaron insatisfecho al Ejecutivo.

El presidente Fox promovió una controversia constitucional para determinar si podía vetar el decreto de presupuesto elaborado por la Cámara de Diputados. La *litis* residía en si el Ejecutivo tenía derecho de veto sobre las leyes que emiten las dos cámaras del Congreso de la Unión o podía hacerlo por un decreto que únicamente emitiera una de las cámaras, en este caso la de diputados.

La SCJN en una decisión dividida resolvió que el presidente de la República sí tiene la facultad para frenar decretos al igual que puede vetar leyes que aprueban ambas cámaras. El voto decisivo lo emitió el presidente de la SCJN, quien estableció que de negarle al Ejecutivo la facultad de vetar decretos, entonces, también se le volvería nugatoria la posibilidad de presentar planes económicos.

En este punto se revela la dificultad política de la decisión: si la SCJN resolvía que el presidente no podría vetar el presupuesto, entonces, la Cámara de Diputados podría corregir toda la política económica del gobierno y convertirlo en un órgano administrativo del Poder Legislativo. Es lo que se ha denominado la parlamentarización del presidencialismo (Planas, 1997).

La calificación presidencial del 2006

El TEPJF calificó las elecciones presidenciales del año 2000 sin presentarse mayores impugnaciones ante el resultado y los diversos partidos aceptaron la decisión. Sin embargo, en los comicios de 2006 con una diferencia de doscientos treinta y tres mil ochocientos treinta y un votos entre el primero y el segundo lugar, este último impugnó el resultado con una demanda específica de voto por voto y casilla por casilla. El problema es que tal procedimiento no estaba previsto en la ley electoral.

El TEPJF determinó recontar alrededor de diez mil casillas, pero esta decisión no satisfizo a la coalición del segundo lugar, que desconoció la sentencia y se declaró como gobierno "legítimo", sosteniendo hasta la fecha una especie de impugnación política por el resultado de 2006.[7]

Un apunte: si bien la reforma electoral de 2007-2008 modificó varios supuestos para el recuento de votos, no incorporó la posibilidad de un recuento general, ya que la contabilidad se haría en los distritos, lo que implicaría que las trescientas demarcaciones tuvieran resultados estrechos. Esto significa que de presentarse un resultado como el de 2006, solamente se recontarían todos los votos en algunos distritos electorales y no en los trescientos como fue la demanda del segundo lugar en aquel año.

---

[7] El dictamen al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo, se vio fuertemente cuestionado por algunos grupos políticos y sociales, ya que a pesar de haber declarado la validez de las elecciones se consignaron argumentaciones como: "…*Sin embargo, esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para en el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas."*

Acciones de inconstitucionalidad por la interrupción del embarazo y modificación a la figura del matrimonio en el Distrito Federal

En el primer caso la Asamblea Legislativa del DF aprobó reformas al Código Penal y a la Ley de Salud a fin de despenalizar la interrupción del embarazo a las mujeres que decidieran hacerlo antes de las doce semanas de gestación y atenderlas en instituciones de salud para dicho procedimiento quirúrgico.

En el segundo caso, el mismo órgano legislativo de la capital, reformó el Código Civil en la parte relativa a la figura del matrimonio, posibilitando que personas del mismo sexo pudieran contraer matrimonio.

En ambos casos, la Procuraduría General de la República (PGR) impugnó por medio de sendas acciones de inconstitucionalidad. Con argumentos un tanto conservadores, la PGR intentó demostrar que la interrupción del embarazo violenta el precepto constitucional de protección a la vida, y que en el caso del matrimonio la Constitución federal solamente reconoce la unión jurídica entre personas de sexo diferente con lo que únicamente existe un tipo de familia.

La SCJN se vio en la necesidad de abrir el debate público ante la polarización social generada por los temas sujetos a controversia; existió una presión velada por algunos grupos sociales y religiosos a fin de resolver en un sentido u otro. Finalmente, la SCJN, en votación dividida, terminó resolviendo la constitucionalidad de ambas reformas a la legislación del DF, lo que ocasionó que algunos sectores de la sociedad pusieran en tela de juicio la probidad de los ministros de la corte.[8] En relación con la resolución de la controversia relativa a la interrupción del embarazo, se puede decir que tuvo efectos políticos, jurídicos y sociales de suma trascendencia. Por un lado, se vio fortalecida la agenda de temas legislativos que ha puesto sobre la mesa el Distrito Federal; en cuestiones jurídicas se acota la posibilidad de que una mujer cometa un delito por interrumpir el embarazo, y socialmente, se abre la posibilidad para que mujeres de todo el país puedan acceder a centros de salud públicos y privados de la capital a fin de practicarse un aborto, evitando en buena medida la realización de legrados

[8] En este sentido cobró polémica una declaración del Cardenal Juan Sandoval Íñiguez al señalar que el jefe de Gobierno del Distrito Federal, junto con organismos internacionales, "maiceó" a los magistrados de la Suprema Corte, es decir, recibieron dádivas para aprobar la reforma a la figura del matrimonio. Véase: http://www.jornada.unam.mx/2010/08/16/index.php?section=sociedad&article=038n1soc

clandestinos. En lo referente a la modificación de la figura del matrimonio, se puede decir que tiene diversas implicaciones jurídicas, pues a pesar de que la corte señaló que la reforma al Código Civil sólo tiene efectos en su propio territorio, esto es, en el Distrito Federal, y no sea obligatoria en las demás entidades federativas, permanece la duda fundada sobre la obligación de la federación y los estados de reconocer los actos civiles del Distrito Federal como válidos, aunado a que pudiera presentarse una serie de contradicciones cuando se quieran hacer efectivos los derechos y obligaciones derivados del matrimonio.

Facultad de investigación por el caso de la Guardería ABC

El 5 de junio de 2009 se incendió una estancia infantil perteneciente al esquema vecinal comunitario del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la ciudad de Hermosillo, Sonora, donde fallecieron 49 niños y muchos más resultaron gravemente heridos. Como consecuencia de tan atroz suceso se generó una indignación generalizada, no sólo por los padres de las víctimas, sino por la sociedad en su conjunto demandado justicia. Se exigió que se diera con los responsables del incendio, sin embargo, no hubo una respuesta clara y oportuna por parte de las autoridades en los distintos órdenes de gobierno, ya que presumiblemente existía un conjunto de omisiones, irregularidades, e incluso, complicidades, por parte de instancias de los gobiernos federal, estatal y municipal para no resolver el caso.

Para agosto de 2009, la SCJN determinó ejercer la facultad de investigación a fin de determinar los acontecimientos en la denominada Guardería ABC. Al respecto, la Corte emitió un dictamen de trescientas setenta fojas en el cual, una vez evaluadas las normas aplicables, los hechos sucedidos y la recopilación de pruebas, se resolvió que en la estancia infantil se incurrió en violaciones graves de garantías individuales, resultando responsables, entre otros personajes, los directores del IMSS Daniel Karam Toumeh, (2009 a la fecha) y Juan Francisco Molinar Horcasitas (2006-2009); el ex gobernador de Sonora, Eduardo Bours Castelo y el ex presidente municipal de Hermosillo, Ernesto Gándara Camou.

La anterior resolución evidenció que autoridades de los tres órdenes de gobierno violaron derechos humanos, y que, a pesar de ser uno de los crímenes más graves cometidos contra infantes, jurídicamente ninguno de los funcionarios señalados ha sido sancionado por tales acontecimientos. Esta resolución, lejos de aliviar el sentimiento de tragedia y necesidad de

justicia, acentuó la creencia de impunidad de las personas que cometen ilícitos, así como la falta de idoneidad y eficacia de las resoluciones de la Corte mediante esta facultad.[9]

Un balance general

Dos de las discusiones centrales de los poderes judiciales tienen que ver con su rol en un Estado constitucional y con la judicialización de la política. Häberle ha mostrado que en un marco de Estado constitucional con una tradición republicana es necesario un poder judicial fuerte que arbitre los conflictos y sirva de garante para la interpretación constitucional (Häberle; 2003).

En ese mismo sentido, la judicialización de los conflictos políticos se vuelve un fenómeno recurrente cuando los actores asumen que la última decisión tendrá su sede en un tribunal. El riesgo es cuando la justicia se politiza porque, entonces, como ha señalado Ferejohn en lugar de resolver los conflictos tiende a incrementarlos (Ferejohn; 2002).

El caso del Poder Judicial mexicano ha dado muestras de ambas situaciones. Si bien los actores políticos han acatado las sentencias de los tribunales también han señalado problemas y manifestado inconformidad en los casos específicos que han mermado sus poderes.

El Poder Judicial mexicano ha logrado convertirse en el árbitro de los conflictos políticos, que sus sentencias sean acatadas y ser un intérprete constitucional. Aunque también ha tenido dificultades en los casos polémicos y no ha estado exento de señalamientos de politización de la justicia.

La arista más difícil es, sin duda, lograr transmitir a los diversos actores sociales y políticos que el rol de un órgano jurisdiccional es de objetividad e imparcialidad, por lo que sus sentencias tienen que estar exentas de sesgos que favorezcan a alguna de las partes en conflicto. Solamente por medio de una cultura de legalidad es posible desterrar los vicios recurrentes que parecen favorecer a alguno de los impugnantes.

En estos once años el Poder Judicial mexicano se ha convertido en un actor fundamental dentro del esquema democrático de gobierno. Ha sido un respaldo del Estado de derecho, empero, falta una construcción cultural

[9] Las resoluciones emitidas por la SCJN, en ejercicio de la facultad de investigación no eran vinculantes, es decir, no obligaban a las partes a cumplir con su contenido. La reforma de 2011, en materia de derechos humanos, traspasó dicha facultad a la CNDH, empero, también adolece de la misma situación de ser no vinculante.

e institucional que le permita ser visto como uno de los tres poderes del diseño constitucional mexicano, a la par que el Congreso y la Presidencia. Los casos mostrados en este capítulo dan cuenta del protagonismo adquirido por parte del Poder Judicial y de la expansión de la judicatura, pero también de las consecuencias de ese nuevo papel y de sus todavía limitaciones presentes.

Referencias

Ansolabehere, Karina (2007), *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, Fontamara, México.

Attili Cardamone, Antonella y Luis Salazar Carrión (2010), *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, Miguel Ángel Porrúa/UAM, México.

Báez, Carlos (2007), *La Independencia Judicial*, Porrúa, México.

Begné Guerra, Cristina (2007), *Jueces y democracia en México*, UNAM, México.

Burgoa, Ignacio (1999), *EL juicio de amparo*, Porrúa, México.

Bustillos, Julio (2009), *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, UNAM, México.

Carbonell, Miguel (2005), *Para entender el Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos*, FCE, México.

Cárdenas Gracia, Jaime (1996), *El Municipio en las Controversias Constitucionales*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 86, mayo-agosto, pp. 447-466.

Cuéllar, Angélica (2008), *Los jueces de la tradición*, UNAM, México.

Ferejohn, John (2002), *Judicialización de la política, politización de la ley*, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz (2004), *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, FCE, México.

González Casanova, Pablo (2004, 1965), *La democracia en México*, ERA, México.

González Oropeza, Manuel, y Carlos Báez (2010), La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral, *en Revista Andamios*, México, Volumen 7, número 13, mayo-agosto, pp. 291-319.

Häberle, Peter (2003), *El estado constitucional*, UNAM, México.

Hernández, Rogelio (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*, El Colegio de México, México.

——— (2010) Hacia un nuevo equilibrio en la relación de poderes, *en Instituciones y Procesos Políticos*, El Colegio de México, México.

Huerta, Carla (2003), La Acción de Inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos, *en Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXVI, Número 108, sep-dic, 927-950, pp.

Inclán, Silvia (2007), El poder judicial mexicano: la reforma institucional de 1994 y sus implicaciones, *en El estado de la democracia en México*, UNAM, México.

Kelsen, Hans (2006), *La garantía jurisdiccional de la constitución*, UNAM, México.

Medina Torres, Luis Eduardo (2007), "La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios" *en Justicia Electoral*, TEPJF, México.

Planas, Pedro (1997), *Regímenes políticos contemporáneos*, FCE. México.

- Controversia constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión, en contra del Presidente de la República.
- Controversia constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso.
- Dictamen al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo
- Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su Acumulada 147/2007, Promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República.
- Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, Promovida por la Procuraduría General de la República.
- Facultad de Investigación 1/2009.

Las asociaciones de gobernadores y su papel político

Luis Eduardo Medina Torres
Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz

Introducción

El argumento central del presente ensayo intenta poner en evidencia cómo los procesos democratizadores que se empezaron a dar a partir de los años noventa en este país, y la cada vez más latente competencia política en los distintos órdenes de gobierno, resultaron en un reacomodo de los espacios de poder y de los actores políticos. En particular, se describirá cómo la participación de actores con papeles secundarios durante buena parte del siglo XX –como fueron los ejecutivos estatales– se vio afectada por las mudanzas del sistema político y las alteraciones del viejo régimen, lo cual provocó una participación más activa en el escenario político nacional hasta constituirse en referentes primarios en muchas ocasiones.

El diseño normativo, institucional y político de los órdenes de gobierno

Desde sus orígenes, el nuevo Estado mexicano fue construyendo paulatinamente instituciones jurídicas y políticas que tuvieron como uno de sus rasgos distintivos establecer una arquitectura tendiente a concentrar y centralizar un cúmulo de facultades en manos de la federación, y en específico del Poder Ejecutivo, que pudieran asegurar y garantizar el pacto federal bajo un control férreo desde el centro del poder. Esto pudo consolidarse de manera evidente y rápida no sólo por las disposiciones legales que contemplaba el sistema jurídico, sino preponderantemente

por la propia dinámica política con que los actores operaban dentro del sistema.

Las prácticas de los actores políticos se encaminaron a que, mediante los canales institucionales o al margen de ellos, se pudiera fortalecer el poder del Ejecutivo federal (Córdova, 2000) y, de manera colateral, también el de los poderes ejecutivos en los gobiernos locales, e incluso, en menor medida, el de los ejecutivos municipales. Éste fue un elemento clave del sistema político mexicano; los distintos órdenes de gobierno, prácticamente desde el inicio de su vigencia independiente, evidenciaron un franco desequilibrio tanto horizontal como verticalmente en beneficio de los poderes ejecutivos.

Desde la horizontalidad, el titular del Ejecutivo federal fue centralizando la mayoría de la toma de decisiones en el rumbo del Estado. Como lo han sostenido diversos autores (Cosío Villegas, 1974; Carpizo, 2000; Valadés, 2000; y Hurtado, 2001), el sistema fue tendiendo a fortalecer de manera importante los poderes presidenciales en prácticamente todas las esferas de la vida jurídica y política del Estado.

El sistema presidencialista mexicano llevó a sus últimas consecuencias el fortalecimiento de la institución presidencial. Ejemplo de ello es que la administración pública federal dependía casi en su totalidad de la designación directa por parte del Ejecutivo federal, lo que hacía que no se dependiera de otros actores para la organización y funcionamiento de las entidades administrativas. Otra muestra de ello es la posición privilegiada en la que situó al presidente de la República, otorgándole la connotación de jefe de Gobierno y de Estado; esto último hacía que monopolizara la política exterior del Estado y la celebración de tratados internacionales.[1]

En el aspecto político, el presidente tenía el control de toda la estructura de poder del Estado. Desde la posición de Ejecutivo federal y como cabeza del partido en el poder, no sólo tenía el mando de estructuras burocráticas de la administración pública, sino de los elementos que integraban los organigramas de los otros poderes: senadores, diputados federales, ministros de la corte y otros cargos. Aunado a lo anterior, la decisión de quiénes serían los candidatos para contender (Nohlen, 2005; y Sartori,

[1] Al respecto, la Constitución establece como facultad del presidente la celebración de tratados internacionales, y como facultad del Senado, la aprobación de éstos. Sin embargo, en la práctica, el Senado también estaba controlado por el presidente, lo que hacía que la función de aprobación se convirtiera en una actividad que no generaba deliberación alguna en contra del proyecto.

2005)[2] por los puestos de elección popular estaba en sus manos, además de la facultad más importante: la designación de su sucesor en la Presidencia.

En este contexto centralizador, el Ejecutivo federal controlaba a los otros dos poderes y la mayoría de las decisiones las tomaba sin ningún contrapeso o equilibrio, en demérito de la participación real y efectiva de los Poderes Legislativo y Judicial. La función de estos últimos en el régimen tuvo como objetivo primordial ayudar al Ejecutivo a llevar a buen cauce la implementación de sus políticas de gobierno, defender el proyecto de nación del régimen y, en mayor medida, reproducir el estado de cosas: conservando y afianzando el poderío central.

Desde la verticalidad, el presidente también ejerció un poder determinante. En el terreno jurídico, por ejemplo, la mayoría de las iniciativas de reformas constitucionales y legales provenían del Ejecutivo federal, y su aprobación afectaba a todas las entidades federativas y al Distrito Federal, situación que respondía a la propia estructura jerárquica normativa que establece la Constitución mexicana.

Las entidades federativas han tenido su propia constitución y su sistema jurídico secundario, si bien, el diseño normativo establece el principio de supremacía constitucional, lo que significa que las normas de los estados se tienen que constreñir a los principios y parámetros de la norma primaria. Sin embargo, en la práctica, lo que vino sucediendo es que en las constituciones estatales y la legislación sobre materias de competencia de los estados se reproducían los esquemas normativos de la federación casi de manera idéntica. Es decir, en pro de seguir el modelo normativo federal, en muchas ocasiones se dejaba de lado una producción normativa propia que atendiera la realidad de los estados y la singularidad de sus problemáticas.

Otro elemento del diseño normativo que ha imperado en el sistema constitucional es la denominada *cláusula residual*, que establece el artículo 124 constitucional. Este precepto establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, situación que *prima facie* no parece tener ningún problema al establecer que existirán facultades en las que coexistan dos esferas de gobierno (propias de un sistema federal). Sin embargo, en la práctica, esa disposición se ha utilizado de manera sistemática

[2] La expresión de *contender* por los puestos de elección es simplemente formal, ya que el sistema político mexicano tenía controlados los sistemas electoral y de partidos, por lo que no había elementos para suponer que se pudieran llevar a cabo elecciones competitivas.

para reducir el campo de acción de las entidades federativas. La Constitución no establece un catálogo de facultades para los estados, es decir, no señala expresamente en qué materias son competentes para legislar, sólo enuncia lo ya mencionado en el artículo 124 constitucional. Empero, la propia Constitución ha establecido una *válvula de escape* para determinar los ámbitos competenciales entre federación y estados.

El artículo 73 constitucional prevé las facultades del Congreso, entre las que incluye toda una enunciación de las materias que le son propias; sin embargo, en la fracción XXX indica que puede expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión, lo que en la práctica ha redundado en que todas las materias que la federación quiere abarcar las "federaliza", es decir, las asume como propias y le retira a los gobiernos estatales la potestad que hubieran tenido sobre ellas.

Finalmente, otro ejemplo normativo de los poderes de la federación sobre los estados, es el precepto que instituye la posibilidad de hacer la declaratoria de desaparición de poderes y de nombramiento de un gobernador provisional, la cual se efectúa por parte del Senado a propuesta del presidente de la República. Esta cláusula ha operado en la práctica con matices, ya que su aplicación no necesariamente ha tenido que ver con que en realidad se pusiera en jaque la estabilidad política y social de una entidad federativa, sino que se ha tratado de una decisión del propio presidente (González Oropeza, 1987).

Esta verticalidad también tenía una traducción en el terreno político. El jefe del Ejecutivo federal determinaba quiénes eran los candidatos a gobernadores en los estados. Una vez que llegaban al cargo, los gobernadores tenían que seguir las pautas que les marcaba el presidente de la República; es decir, su mandato estaba supeditado a la disciplina que mostraran con el régimen y la estabilidad que proporcionaran a su propia entidad federativa. En este contexto, no se puede afirmar que todos los gobernadores tuvieran el mismo desempeño; sin embargo, sí convergían en la disciplina con el régimen, en la lealtad al presidente y en la necesidad de recursos y fondos para sus entidades federativas. En este mismo sentido, el Ejecutivo federal tenía la posibilidad real de cambiar y remover a los gobernadores que se tornaban problemáticos para el régimen. Mientras los gobernadores no resultaran incómodos para el régimen, y fueran piezas útiles, la oportunidad y el margen de toma de decisiones políticas en el interior de su estado se reproducían en los mis-

mos términos del presidente de la República, aunado a que se tenía la posibilidad de obtener una recompensa política mayor.

En la parte correspondiente a los municipios, se advierte una situación similar al caso de los gobernadores. Los presidentes municipales, y en general la integración de todo el cabildo, se encontraban supeditados a lo que el gobernador del estado determinaba. Las candidaturas y las remociones de los cargos estaban fuertemente vinculadas con la decisión del Ejecutivo estatal.

En suma, se puede afirmar que la concentración y centralización de los medios, recursos y decisiones del poder por parte de la federación, y específicamente en la figura del Ejecutivo federal, derivaron en la acotación de los poderes locales. En el terreno formal, el sistema jurídico mexicano descansó sobre un sistema constitucional y legal de tipo federal (Lujambio, 1996) que establece la coexistencia de tres órdenes de gobierno, independientes cada uno del otro, con atribuciones muy concretas, y con poderes y órganos específicos capaces de dotar su propia organización del poder; sin embargo, materialmente vivió disociado de las conductas del sistema político. No obstante, en la realidad histórica se ha vivido un centralismo férreo por parte de la federación en detrimento de los otros poderes, y el control de los recursos económicos y políticos de ciertos actores como el jefe del Ejecutivo federal, en franca ventaja sobre otros actores del sistema (Häberle, 2006).

Reconfiguración del sistema político

Durante casi todo el siglo XX, el sistema político y jurídico mexicano tendió a la concentración y acumulación del poder, lo que resultó en el establecimiento de jugadores con papeles primarios y jugadores con participaciones secundarias. Sin embargo, los procesos democratizadores de la última parte del siglo pasado en el contexto de la competencia política y electoral generaron una reconfiguración hasta antes inédita en el interior del sistema. El partido en el poder empezó a ceder y perder espacios políticos, y en consecuencia, ciertos actores que hasta hace unas pocas décadas casi no tenían beligerancia, empezaron a beneficiarse de ello.

En la federación, el Poder Legislativo dejó de ser un espacio vedado donde únicamente participaba, de manera determinante, un partido político; por su parte, el Poder Judicial empezó a dar muestras de equilibrio del poder y de una reacción y control a los otros poderes.

Respecto a los poderes locales, se inició un proceso de descompresión en el monopolio que ejercía un solo partido en los cargos. Significativamente, a partir de los años noventa, el partido en el poder perdió algunas gubernaturas (Baja California, Chihuahua), situación que, si bien no repercutió en la pérdida de todos los espacios ejecutivos en los estados, generó la atomización del poder en los espacios estatales.

Sin embargo, el punto determinante de la redistribución de los espacios de poder se dio con la pérdida de la Presidencia de la República por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el arribo a ella del Partido Acción Nacional (PAN).

En términos políticos, a partir del año 2000 se presentó un nuevo escenario de pesos y contrapesos en el interior del sistema político mexicano, en lo que se refiere a la relación entre la federación y los gobiernos estatales. Por un lado, la federación se conformó de la siguiente manera: la Presidencia de la República estaba en manos de un partido político (PAN); la Cámara de Diputados y el Senado de la República se integraron de manera heterogénea siguiendo el esquema de un sistema plural de partidos políticos; y el Poder Judicial empezó a mostrar evidencias de su clara independencia respecto a los otros dos poderes. Por otro lado, en los gobiernos estatales había una mayoría de gobernadores del PRI –aunque ya no existía una hegemonía total–, la competencia se había abierto y participaban gobernadores provenientes de otros partidos políticos como el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Este nuevo esquema de competencia electoral hacía pensar en contrapesos políticos hasta antes inexistentes que redundarían en una compleja relación entre los órdenes de gobierno. Los gobernadores habían tenido como principal virtud la cercanía con el presidente de la República y su actuación disciplinada con el régimen; empero, ésa ya no era una opción política viable, al menos para los ejecutivos que no pertenecían al mismo partido que el presidente.

En este sentido, el gran reto que debían enfrentar tanto el presidente de la República como los ejecutivos estatales, era hacer funcionar un sistema político compartido bajo un régimen de cohabitación. Los mecanismos de gobierno y los instrumentos del poder habían mudado; no obstante, un número importante de actores políticos seguían siendo los mismos y conduciéndose bajo las reglas del régimen hegemónico. La disyuntiva para los gobernadores era tener un papel secundario con la esperanza de recibir una recompensa por parte del nuevo régimen o hacer

efectivo su papel de ejecutivos estatales. Los resultados de esta tensión se revisan a continuación.

El asociacionismo desde lo local

Durante el periodo hegemónico del sistema político mexicano, no sólo era impensable sino poco probable que los gobernadores pudieran constituir un contrapeso de los poderes federales, así como hacer efectiva la forma de estado federal. Empero, la nueva distribución del poder era el nicho de oportunidad para que los gobernadores tuvieran una participación política distinta. En principio, había una tensión por no pertenecer a la misma filiación política, aunado a esto existía un número de demandas locales que no necesariamente eran coincidentes o representaban una prioridad para la federación.

Una primera muestra del nuevo pluralismo de los gobernadores, en un escenario de gobierno heterogéneo, fue la exigencia pública de una distribución más equitativa de recursos y de revisar las reglas de las participaciones federales. En este sentido, se ponía en evidencia el primer elemento que podía integrar a los ejecutivos estatales de toda la República en una causa común: el presupuesto.

Los incipientes intentos de asociacionismo de nivel nacional, por parte de los gobernadores, se dieron aun bajo la presidencia del PRI, lo que permitía intuir que el impulso no vendría desde los gobernadores de ese partido, sino desde la oposición.[3] El primer intento de aglutinamiento formal de los gobernadores lo tenemos con la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago),[4] entidad impulsada por los ejecutivos estatales del PRD y

[3] Hay que decir que desde lo regional sí se había presentado un ejemplo de asociacionismo de gobernadores. Los gobernadores de México y Estados Unidos que comparten una zona fronteriza, desde 1980 sostienen una serie de reuniones a fin de tratar temas que afectan a los estados de ambos países, para lo cual instituyeron la Conferencia de Gobernadores Fronterizos. Otro intento similar es el Acuerdo de los Estados del Golfo de México, signado en 1995 e integrado por las entidades de México y Estados Unidos que rodean esta zona.

[4] La Anago se fundó el 23 de octubre de 1999, en la ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala. Los miembros fundadores fueron los gobernadores de Zacatecas, Ricardo Monreal Ávila; del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga; de Baja California Sur, Leonel Cota Montaño; de Tlaxcala, Alfonso Sánchez Anaya; y de Nayarit, Antonio Echevarría Domínguez. Sus objetivos eran avivar el federalismo, impulsar el desarrollo regional y proponer a la federación nuevos esquemas de interrelación gobierno federal-ejecutivos estatales.

que tuvo la intención de influir en la mayor asignación de recursos para las entidades federativas. Esta asociación intentó vincularse con gobernadores provenientes del PAN, pero éstos no terminaron de integrarse (Merino, 2010). Por su parte, los gobernadores del PRI vieron a la Anago como un medio para presionar al presidente e influir en el Presupuesto de Egresos del año 2000, por lo que no se incorporaron a dicha asociación. Como resultado de las elecciones del año 2000 y con un presidente proveniente de un partido distinto al PRI, la reestructuración y reconfiguración del poder se mostró con mayor evidencia y desembocó en la desaparición de la incidencia contingente de la Anago.

La creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores

Con una distribución diferente de los poderes estatales y de la propia Presidencia de la República, se emprende otro intento de generar un frente donde los gobernadores pudieran incidir en ciertos aspectos, específicamente en cuestiones presupuestales y de reforma del Estado (Hernández, 2008). Ahora tenían la ventaja fundamental de que la mayoría de los titulares de los ejecutivos estatales ya no eran del mismo partido que el presidente de la República.[5]

El 10 de agosto de 2001 en Mazatlán, Sinaloa, se reunieron veinte ejecutivos estatales, entre los que se encontraban gobernadores principalmente del PRI y del PRD, aunque también asistió el gobernador de Guanajuato que era de extracción panista. Los acuerdos fundamentales giraron en torno a impulsar una reforma constitucional para fortalecer el federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las entidades federativas y a los municipios, así como sobre la importancia de impulsar una reforma hacendaria.[6]

El 13 de julio de 2002 se efectuó una reunión en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, a partir de la cual se constituyó la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago)[7] misma que establece como objetivo primordial

[5] Después de las elecciones presidenciales de 2000, la nueva reconfiguración política entre el presidente y los gobernadores arrojó un escenario de 23 gobernadores de la oposición (PRD y PRI) y nueve gobernadores del PAN.

[6] Declaratoria de Mazatlán, Sinaloa, 10 de agosto de 2001. La información puede consultarse en <www.conago.org.mx>.

[7] En el mundo existen otros esfuerzos similares de integración de los titulares de los ejecutivos estatales. Sólo por citar dos ejemplos, véase: National Governors Association

"ser un espacio libre e incluyente, un foro permanente, abierto al análisis de la problemática de las entidades federativas y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan articular entre sí, y con la federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos".[8] Sin embargo, hasta ese momento, la Conago únicamente estaba conformada por gobernadores del PRD y del PRI; no fue sino hasta la reunión de León, Guanajuato, el 21 de febrero de 2003, cuando se incorporaron de manera plena los gobernadores del PAN.[9] La decisión de los gobernadores de Acción Nacional de incorporarse a la Conago tiene que ver con la propia fuerza que comienza a adquirir dicha conferencia. Las decisiones que se tomaban en la Conago se volvían demandas que el Poder Ejecutivo federal tenía que atender, al menos formalmente, y darles un cauce concreto. Esta situación se pudo mitigar con el ingreso de los gobernadores panistas a la conferencia, es decir, la presencia de los gobernadores del PAN tenía varias ventajas: por un lado, se conocían de primera mano las propuestas que se generaban al interior de los grupos de trabajo o incluso se podían llevar propuestas que gozaran de la venia federal; por otro, se podía intentar parar o al menos *suavizar* los acuerdos que a todas luces parecían poner en problemas al Ejecutivo federal.

Ya con todos los gobernadores incorporados a la Conago, ésta pone en evidencia la necesidad de abordar prioritariamente temas vinculados con cuestiones hacendarias. Se empiezan entonces a reunir de manera sistemática a fin de preparar lo que a la postre constituiría la Convención Nacional Hacendaria (CNH), en la cual sería un logro para la Conago haber sumado el apoyo de la federación y de las organizaciones municipales.[10]

---

para el caso de Estados Unidos, en <www.nga.org>; o Council of the Federation para Canadá, en <www.councilofthefederation.ca>.

[8] Declaratoria de Cancún, Quintana Roo, 13 de julio de 2002. La información puede consultarse en <www.conago.org.mx>.

[9] Véase: Declaratoria de León, Guanajuato, 21 de febrero de 2003. Al respecto vale la pena señalar que el acuerdo primero de la reunión indica: "se manifiestan los gobernadores de los tres partidos políticos por establecer una agenda común, con el ánimo de buscar el mejor diálogo posible y juntos fortalecer el pacto federal y trabajar de una manera integral". La información puede consultarse en <www.conago.org.mx>.

[10] La Conago trabajó de manera paulatina para la realización de la CNH. Véase: Declaratoria de la Ciudad de México, 5 de junio de 2003, Declaración de Cuatro Ciénegas, 20 de agosto de 2003. La información puede consultarse en <www.conago.org.mx>.

Así, de manera paulatina, la Conago cobró una vigencia inusitada dentro del sistema político; se convirtió en un actor importante de diálogo con las instancias federales, y de negociación respecto a las propuestas que involucraban a las entidades federativas. Con el paso del tiempo, la Conago logró su institucionalización, dejó a un lado la apariencia de un grupo coyuntural monotemático y amplió de manera significativa su agenda al incorporar problemáticas vinculadas con temas como: educación, migración, comercio exterior, seguridad y justicia, protección civil, entre otros, los cuales; sin embargo, continuaron siendo demandas que en el fondo tenían como elemento de unión entre los gobernadores, la necesidad de más recursos y de reformas a los marcos legales.

Un cambio denotativo en el comportamiento institucional de la Conago fueron las elecciones de 2006. El inicio de la gestión del nuevo presidente trajo una mudanza en los modos de llevar a cabo las relaciones con el Poder Ejecutivo federal. A diferencia de las vicisitudes que se presentaron en las relaciones institucionales durante el sexenio del presidente Fox, las formas que se establecieron con el presidente Calderón fueron muy diferentes. Un claro ejemplo de esta situación se pone en evidencia en la reunión de Nuevo Vallarta, Nayarit, el 11 de septiembre de 2006. Todavía en un contexto de tensión política por los resultados electorales presidenciales y con el estatus jurídico de presidente electo, Felipe Calderón atendió la invitación del gobernador Ney González para asistir a dicha reunión y en su discurso manifestó que la Conago es un espacio de reflexión, de intercambio de propuestas responsables que fortalecen el pacto federal, así como un ejemplo de unidad en la pluralidad política del país, de unidad en la diversidad.[11] Esta situación se consolidó en subsecuentes reuniones de la Conago a las que continuó asistiendo el presidente, empero, los propios procesos de institucionalización de la conferencia, paradójicamente tuvieron como resultado una incidencia menor que en los primeros años de su creación.[12]

---

[11] Discurso pronunciado por el Lic. Felipe Calderón Hinojosa, presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, durante la reunión de la Conago celebrada el 11 de septiembre de 2006, en Nuevo Vallarta, Nayarit. La información puede consultarse en <www.conago.org.mx>.

[12] Como dato revelador, la Conago, desde su creación en 2002 y hasta septiembre de 2011, había sostenido 41 reuniones ordinarias y tres reuniones extraordinarias. A partir del inicio del mandato del presidente Calderón, la Conago se ha reunido en 12 ocasiones. Sólo en 2004, la conferencia celebró 11 reuniones.

Estructura de la Conago

Como ya se dejó claro, la Conago sufrió un proceso de institucionalización tanto interno como hacia el exterior, aunque eso no se pudo materializar jurídicamente. La Constitución prohíbe de forma expresa en la fracción I del artículo 117 que los estados puedan asociarse, es decir, las entidades no pueden celebrar tratados o alianzas entre sí. Esta situación ha impedido que la institucionalización de la Conago se formalice en un marco jurídico, y los gobernadores han optado por celebrar reuniones y efectuar sus trabajos al amparo de la figura de *conferencia*. Tal concepto, aunque no es el más denotativo para el tipo de trabajos que lleva a cabo, ha resultado adecuado para no transgredir el sistema jurídico constitucional. Este esquema organizativo ha generado consecuencias paradójicas, ya que sus virtudes también son sus debilidades, es decir, que la Conago realice sus trabajos mediante el estatus de conferencia ha permitido cierto grado de flexibilidad, pues no existe la obligatoriedad, por ejemplo, de asistir a las reuniones o de imponer una sanción a quienes no cumplen con los acuerdos. En este mismo sentido, el grado de vinculación de los trabajos de la Conago con las entidades federativas depende del libre arbitrio de cada uno de los gobernadores y de su voluntad política.

Lo anterior también se refleja en la toma de decisiones por parte de la conferencia. Las dos reglas principales de funcionamiento de la Conago son las siguientes: todos los gobernadores actúan en igualdad de circunstancias, es decir, son pares, por lo que no existe una cadena de mando o una estructura jerárquica; y la segunda tiene que ver con que todos los acuerdos se alcanzan por consenso, es decir, no se votan, más bien se espera que todos los gobernadores estén de acuerdo. A partir de esta premisa, si una propuesta de acuerdo no alcanza la unanimidad, entonces no tiene manera de salir adelante. En términos de Tsebelis (2006), los gobernadores son *jugadores con veto* dentro de la Conago.

Respecto al funcionamiento interno de la Conago, ésta dejó de trabajar únicamente en torno a las reuniones del pleno de gobernadores. En la actualidad, la conferencia realiza sus trabajos de manera permanente por medio de comisiones de trabajo, las cuales son atendidas por funcionarios que, en general, son los encargados de las áreas o dependencias vinculadas a esos temas en sus respectivas entidades federativas. Además, existe una secretaría técnica, cuya tarea principal consiste en elaborar documentos que dan cuenta de los acuerdos alcanzados por los

gobernadores, así como realizar tareas de apoyo para los miembros de la conferencia.

Sin embargo, la creación de toda una estructura burocrática no necesariamente ha redundado en mayor eficiencia de la Conago. Un número importante de los temas llevados a la conferencia tiene relación con demandas de tipo local o compromisos políticos que obligan a los gobernadores a presentarlos en las sesiones. Por lo común, su desahogo tiene como resultado la creación de una comisión *ad hoc* –que normalmente preside el gobernador que impulsó el tema– o su incorporación en la agenda temática de una de las comisiones. No obstante, no existen los elementos institucionales para dar seguimiento a los temas, por lo cual, establecer indicadores de eficiencia se torna una tarea muy complicada.

Otro elemento que abona en la burocratización de los trabajos de la Conago es que, de manera paralela a los temas abordados por representantes estatales, existe una serie de organizaciones que aglutinan a los funcionarios responsables de cada una de las dependencias de los estados. Por citar un ejemplo, los puntos en materia de desarrollo económico son abordados por la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, los vinculados a la materia ambiental son revisados por la Asociación Nacional de Autoridades Ambientales Estatales, y los tópicos vinculados al campo son desahogados por la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario. En muchas ocasiones ha generado duplicidad de esfuerzos y agendas que se empalman.

El papel político de la Conago y sus perspectivas

Se puede afirmar que las reconfiguraciones ocurridas en el sistema político mexicano, en torno a la relación federación-gobiernos estatales y Poder Ejecutivo federal-gobernadores, ha favorecido al equilibrio de los actores políticos y a que cada uno de los órdenes de gobierno asuma con mayor responsabilidad su papel político. En este sentido, también permitió que los gobernadores se agruparan en torno a la Conago a fin de canalizar demandas comunes. Sin embargo, y paradójicamente, no hay que perder de vista que la conferencia tuvo su mayor éxito cuando se insertó como un poder que contrarrestó los embates políticos de la federación, en particular del presidente de la República, y empezó a tener un evidente declive cuando se convirtió en una instancia de diálogo institucionalizado.

La perspectiva del lugar que tendrá la Conago en los siguientes años resulta incierta. Los equilibrios políticos a partir del año 2002 –año en que se crea la Conago– y hasta el día de hoy, han cambiado dramáticamente. En el escenario actual, el PRI no sólo mantiene la mayoría de gobernadores, sino que ha aumentado el número de ellos al recuperar estados que hasta hace algunos años estaban en manos del PAN o del PRD. Existe la posibilidad real de que el partido en la Presidencia de la República no refrende esa situación. Así, la pregunta que surge es: ¿Cómo se conducirán los gobernadores del PRI o del PRD en caso de que el próximo presidente salga de sus filas?, o ¿cómo se conducirán los gobernadores del PAN en caso de que pierdan la Presidencia de la República? Las respuestas a esas interrogantes determinarán la supervivencia o la desaparición de la Conago y dejarán en claro si los procesos democratizadores de competencia política y de cohabitación gubernamental son lo suficientemente maduros para resistir los cambios que ocurran en el interior del sistema político mexicano.

Referencias

Carpizo, J. (2000). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.

Córdova, A. (2000). *La formación del poder político en México*. México: Era.

Cosío Villegas, D. (1974). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.

González Oropeza, M. (1987). *La intervención federal en la desaparición de poderes*. México: UNAM.

Häberle, P. (2006). *El federalismo y el regionalismo como forma de estructura del Estado constitucional*. México: UNAM.

Hernández Rodríguez, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.

Hurtado, J. (2001). *El sistema presidencial mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.

Lujambio, A. (1996). *Federalismo y Congreso*. México: UNAM.

Merino, M. (2010). "Nuevo federalismo, nuevos conflictos", en *Los grandes problemas de M*éxico. *XIV Instituciones y procesos políticos*, Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.). México: El Colegio de México, pp. 487-529.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos pol*íticos. México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto*. México: Fondo de Cultura Económica.

Valadés, D. (2000). *Constitución y democracia*. México: UNAM.

TERCERA PARTE:

CIUDADANOS, DERECHOS Y POLÍTICAS

La brecha partidos políticos/ciudadanía Implicaciones para el sistema político mexicano

Víctor Alarcón Olguín

Introducción: un breve diagnóstico

Una de las dimensiones institucionales que mayor tiempo y esfuerzo ha requerido dentro del prolongado camino hacia la democracia en México, es la referida a la pista partidaria y electoral, proceso que debía ser la pauta para alentar la construcción de una ciudadanía activa y plena. De 1977 a la fecha, la inversión en este proceso es ya incalculable. A cambio de ello, seguimos inmersos en continuos debates sobre la necesidad de tener reglas claras, con actores disciplinados y capaces de aceptar los resultados, lo cual derive en comicios plurales y competitivos entre los propios partidos; pero, al mismo tiempo, los partidos políticos no han podido generar un vínculo adecuado con la ciudadanía, ni en términos de representación o eficacia en las decisiones de gobierno y legislativas. Esto ha detonado una preocupante línea de división que ha generado movilizaciones y acciones concretas para romper la exclusividad que dichas organizaciones han mantenido hasta el presente, sobre todo en el terreno de la nominación de candidaturas a puestos de elección popular.

Acciones como la de llamar a votar en blanco como un medio de inconformarse por la calidad de los políticos en las elecciones de 2009, así como las presiones recientes para que se legisle en materia de candidaturas independientes o la revocación del mandato, nos hablan claramente de la necesidad de responder en forma concreta a dichas exigencias que evidencian la desconfianza y el déficit de legitimidad que el sistema de partidos

posee, con los consiguientes riesgos para la continuidad del aparato político del país.

Esta es la condición mínima que exige el entendimiento básico de lo que está pasando en torno al vínculo partidos-ciudadanía, mismo que ha afectado la presencia de un entramado institucionalizado y con árbitros comprometidos a organizar y hacer valer el marco legal pactado para garantizar la existencia de una participación ciudadana que pueda ver a los partidos como sus medios de expresión y propuesta, y no como espacios de simulación e incumplimiento de la propia ley, en tanto los ciudadanos sólo son buscados para una simple transacción corporativa de compra y venta de sus votos (Valdés, 2010).

Sin embargo, el degaste y las inconsistencias que se acumulan en esta área, indican que estamos ante los límites de un modelo cuyas condiciones fueron pensadas esencialmente para retener el poder político y dilatar su transferencia, en lugar de propiciar un espacio abierto en donde el voto fuera el elemento configurador de los gobiernos y los espacios legislativos. Hoy, los *gobiernos divididos*, en donde se ha mantenido una cohabitación forzosa entre las diversas fuerzas políticas, han terminado por impedir la posibilidad de que la transición fuera el camino a un nuevo régimen, a efectos de que se pudieran desmontar los atavismos históricos asociados con la era del autoritarismo político y el partido hegemónico, y en donde la presencia de la ciudadanía fuera el motor central del proceso (Garrido, Martínez y Parra, 2011).

El escenario generado después de casi dos sexenios de alternancia política muestra lo siguiente:

a) Partidos alejados de la ciudadanía y poco democráticos en sus procesos internos (especialmente en la selección de candidatos y dirigentes), así como poco abiertos al debate, la rendición de cuentas, la transparencia y la deliberación colectiva en los espacios de gobierno y representación legislativa. De esta forma, se percibe que más que funcionar como medios de socialización, información y educación políticas para los propios ciudadanos, los partidos se han desviado de su cauce, para llegar a verse como instancias que sólo intentan resolver las necesidades de sus líderes y clientelas, antes que presentarse como medios de apoyo y expresión de las necesidades sociales.

b) Instituciones administrativas y jurisdiccionales que poseen escaso grado de integración y cooperación conjunta para conformar un auténtico sistema orientado a la debida observancia de las reglas pactadas. Esto pro-

picia caer precisamente en la posición opuesta, como es la subordinación abierta de los funcionarios que integran dichos organismos a las presiones provenientes de los propios partidos y los poderes fácticos, y/o proseguir con la obediencia al Ejecutivo federal o a los gobernadores estatales, quienes ven en ellos a simples empleados más que a árbitros autónomos que sepan mantenerse en equidistancia y por encima de cualquier interés corporativo, financiero, personal o político, y con una clara vocación de responder regularmente a las exigencias y preocupaciones emanadas de la propia ciudadanía.

Esto se manifiesta en una *feudalización*, que construye criterios no siempre guiados por la justeza y el apego a la norma, sino por el seguimiento de una consigna partidaria, lo que muestra por otra parte la continuidad de un modelo de características patrimoniales, que incluso se resiste a las acciones de contraloría y fiscalización internas más elementales respecto al uso de los recursos que le son asignados. Las tareas sustantivas de la administración pública en sus diversos niveles y ámbitos territoriales plantean retos importantes en materia de construcción de dinámicas que demanden menor desgaste de recursos humanos e infraestructura.

Aquí resulta importante revisar no sólo los elementos centrales que en dicho desarrollo pueda tener el Servicio Civil de Carrera, en sus bases de ingreso, permanencia y promoción, sino que debe pensarse cómo dicho personal debe coexistir de manera eficaz con tareas y funciones que deben generarse con las instancias de participación cívica, como lo son los observatorios, las asociaciones vecinales o profesionales, mismas que se complementan con los grupos que promueven agendas de políticas públicas más transversales en materia de género, medio ambiente, jóvenes, o, más recientemente, en torno a la seguridad pública y las de mejora en materia de los derechos políticos.

c) Ciudadanos con escaso nivel de cultura, experiencia y aprendizaje democráticos, mismos que se caracterizan por sus escasos niveles de organización e influencia dentro de la opinión pública. Sólo en el tiempo reciente se ha visto un creciente involucramiento de las redes sociales y el uso del internet como medios de socialización y articulación para interactuar con la clase política. Este cambio, sin duda importante, es apenas un asunto que comienza a tomar forma respecto a temas trascendentes, tales como el acceso a la información y la rendición eficaz de cuentas.

Sin embargo, la mayoría de la población lidia con la persistencia de estructuras que le impiden resistirse a las prácticas de simulación y corrup-

ción manifestadas en las dinámicas clientelares o corporativas, si no es que éstas llegan al uso coactivo de la violencia, a las presiones familiares y/o sociales que amenazan con quitar los beneficios vinculados a la gestión de programas públicos, o bien que *sugieren* la aceptación abierta de dádivas a cambio de su asistencia a mítines de precampaña y campaña o como producto de la compra directa del voto. A ello debe sumarse el importante deterioro de la calidad educativa y el empobrecimiento de contenidos que impiden una adecuada inserción de la niñez y la juventud dentro de los espacios cívicos y políticos, lo cual afecta al propio proceso de interacción que debería darse con los partidos y los procesos electorales, en tanto mecanismos aceptables para la competencia y el acceso a las instancias de gobierno y representación. Un país como el nuestro manifiesta entonces no sólo una brecha tecnológica importante, sino una carencia sustantiva en el proceso de creación de las habilidades sociales y cívicas esenciales para garantizar una comprensión y compromiso con los valores y principios de la democracia como sistema de vida, tal y como lo establece formalmente nuestra propia Constitución.

Los obstáculos presentes

Los resultados son decepcionantes por cuanto los ciudadanos acuden a las urnas con una enorme dosis de escepticismo, e incluso con la idea de nulificar su voto a efectos de mostrar su inconformidad con la oferta limitada y de pobre calidad que reciben de los partidos políticos. Mientras tanto, éstos no se han visto desafiados debido a la conservación de la prerrogativa constitucional que los coloca como las únicas instancias que pueden registrar candidatos a los puestos de representación popular y autoridad política (Somuano, 2011).

Los partidos políticos también tienden a eludir el cumplimiento de las reglas que paradójicamente son producto de las negociaciones promovidas por ellos mismos en los espacios legislativos. De manera especial, son notorias sus tendencias a tratar de acceder en forma ventajosa a mayores recursos para financiar sus precampañas, campañas y actividades ordinarias, aprovechando los propios resquicios de la ley, cuestión contraria a sus discursos sobre la austeridad y control público en materia de dichos financiamientos. Así han generado un perverso sistema de simulación (publicidad integrada) asociado con los dueños de los medios de comunicación (particularmente las televisoras), los cuales han avanzado con la clara com-

placencia de las instancias electorales, quienes a su vez alegan estar inhabilitadas debido a las lagunas que poseen las propias disposiciones legales.

En este caso, la falta de actualización del catálogo de delitos electorales que ameriten la aplicación de sanciones penales y administrativas, representa una de las áreas con mayor vulnerabilidad, la cual incluso comienza a utilizarse como fuente para obstaculizar el desarrollo de las propias contiendas, en tanto se ha regresado a los viejos esquemas de *sembrar* o denunciar a candidatos imputándoles crímenes o delitos del fuero común, con objeto de cancelar sus derechos políticos y la posibilidad de que sean votados en las elecciones en diversos estados de la República. Estas prácticas se asocian con los polémicos casos de la inejecución de sentencias judiciales y con su uso político, como el que estuvo presente en el proceso de desafuero en 2005 a Andrés Manuel López Obrador, quien finalmente pudo competir en la elección presidencial del año siguiente.

Además de este punto, los ciudadanos que militan en los partidos políticos deben pasar por complejos procesos de impugnación, primero en las instancias de justicia partidaria, antes de que sus casos puedan llegar al ámbito de las instancias locales y federales a efectos de que pueda resolverse adecuadamente sobre la protección de sus derechos políticos ante las frecuentes violaciones que se realizan desde los liderazgos. Todo ello ha acrecentado la desconfianza y el desinterés por ingresar a dichas organizaciones, a menos de que se acepte en los hechos, jugar con reglas fácticas que en poco o en nada se apegan a las disposiciones estatutarias formales.

De hecho, la creciente ausencia de autonomía en la designación de los titulares de los órganos electorales nos coloca ante una situación de retroceso, ya que se convierten en funcionarios dependientes de los dirigentes partidarios, y por tanto éstos tienen capacidad de injerencia en sus determinaciones. Esto indica que la posibilidad de avanzar en el proceso democrático cuenta con menores posibilidades de éxito, como precisamente acontece hasta el momento actual, ya que los ciudadanos observan una menor objetividad e imparcialidad, como la ocurrida con los resultados de las elecciones presidenciales de 2006, y a lo cual hoy se suma el incremento del clima de violencia e incluso de intervención abierta por parte del crimen organizado en los procesos electorales, legislativos y de gobierno (Chacón, 2011).

Por otra parte, las instituciones políticas se han burocratizado creando enormes sistemas de monitoreo y comisiones que no obtienen resultados sustanciales, si se les examina respecto a lo que debería ser su tarea esencial:

vigilar y hacer cumplir acciones como la formación política y el desarrollo de la propia ciudadanía, en particular de quienes no tienen acceso a la estructura de oportunidades, como lo son las mujeres, los jóvenes y los grupos indígenas (Ackerman, 2011).

Un ejemplo adicional de las deficiencias que posee nuestro sistema político son las situaciones que no impiden eficazmente la presencia de funcionarios públicos en campañas electorales dentro de sus horas de trabajo, incluso desplazándose a otras entidades federativas con el propósito de aportar su "trabajo político" en apoyo de correligionarios partidarios en esos otros espacios. Ello genera el consiguiente desvío de recursos (regularmente en especie) que no pueden ser detectados por las autoridades electorales de una entidad federativa a otra, a menos de que medien las denuncias y las investigaciones correspondientes, las cuales, en muchos casos, terminan en acciones sancionadoras que sólo conllevan amonestaciones o multas económicas. Así, éstas terminan siendo un costo menor respecto a la presión de ganar una contienda electoral, aunque dañan la imagen general de la democracia y la política como actividades públicas, con lo que la posibilidad de tener una ciudadanía comprometida se diluye, y da pauta precisamente a su opuesto, en términos de rechazo y desinterés explícito.

De esta manera se alimenta el círculo vicioso del cual también se han hecho cómplices, como ya se ha mencionado, las grandes empresas corporativas que dominan a los medios de comunicación en México, especialmente la radio y la televisión, no obstante los esfuerzos recientes por tratar de acotar las transacciones comerciales directas derivadas de la promoción y compra de espacios a las que son proclives los líderes políticos, legisladores y funcionarios en ejercicio de alguna responsabilidad pública. Sin embargo, dichos poderes fácticos han generado intervenciones directas en la vida partidaria, colocando representantes de sus intereses dentro de los partidos políticos y comprometiéndolos a su vez para que los defiendan dentro de las comisiones internas y el pleno del Instituto Federal Electoral (IFE).

Esta polémica ha contrapuesto de manera preocupante dos garantías centrales dentro de nuestro sistema constitucional, como lo son evidentemente la libertad de expresión frente al derecho a una información veraz y objetiva, que por su parte se sostiene en la transparencia y la debida rendición de cuentas en torno a la fuente legítima de los recursos que son invertidos en las campañas electorales y las actividades ordinarias de los

partidos políticos. Asimismo, pone de relevancia la distinción general de qué se tiene que entender como propaganda política frente a lo que debe catalogarse como propaganda electoral en tiempos de precampaña y campaña. Esto ha añadido otro aspecto de controversia a un círculo vicioso que parece no tener fin (Cantú y Ruiz, 2011).

Se ha producido así un sistema complejo, pero poco práctico, que ha evidenciado con claridad que la extensión y cobertura de una legislación electoral no puede llegar a corresponderse a tipificaciones minuciosas e interminables. Curiosamente, esto es lo que propicia la ruta de promover los resquicios y omisiones como una expresión no cooperativa y de desconfianza mutua entre los propios partidos, la ciudadanía y las instituciones electorales, y que se reproduce exactamente igual en los demás ámbitos legislativos y de gobierno.

Los desafíos son importantes porque con la ausencia de reformas y de un régimen político consolidado, no se ha respondido a las expectativas de la ciudadanía, que con mucha claridad ha emitido un mensaje de que pretende un sistema electoral y de partidos menos oneroso. Sin embargo, han comenzado a aflorar inconsistencias prácticas que deben ser valoradas para evitar que dicho propósito se desvanezca.

Los riesgos para el futuro inmediato

Los debates recientes respecto a la necesidad de alentar una mayor participación ciudadana por parte de los partidos políticos han reconocido formalmente (al menos en lo que concierne a los contenidos plasmados por la iniciativa presidencial de 2010 y la promovida por el Senado de la República y sancionada por la cámara baja en 2011) que debe responderse a las demandas relativas a temas como la reelección consecutiva, pero limitada y con revocación, de los legisladores, además de las candidaturas independientes y la facultad de promover consultas e iniciativas populares ante el Congreso (Dworak, Ponce de León y Ramírez, 2011).

Sin embargo, son estas mismas fuerzas existentes dentro de la llamada *clase política* las que se contradicen, al terminar ahora enfrentadas a los sectores civiles que, gracias a su perseverancia y movilización, han mostrado una importante capacidad de invención y de resistencia mediática a partir de las redes sociales, con el objetivo de que estas reformas finalmente fueran motivo de aprobación y eventual aplicación a partir de los comicios de 2015 (Vega y Merino, 2011).

Un sistema político como el mexicano no puede dejar de considerar el ejercicio de la igualdad de oportunidades y capacidades para sus ciudadanos, si desea impactar sustantivamente en su calidad democrática. El compromiso de los actores involucrados es justamente garantizar espacios de equidad para todas las personas que tienen una legítima y legal aspiración por servir a su país.

También ha de retomarse el reto de dar debido seguimiento a la acreditación de los propios partidos en términos de su militancia y gastos, a efectos de que la conservación de los registros se vislumbre más allá de las simples dinámicas de votación o de las asambleas fundacionales de nuevas agrupaciones. Tanto el IFE como el Tribunal Electoral deben mantener este principio que proporciona certidumbre y transparencia a los derechos de los propios militantes, y que permitiría la constitución de un piso de competencia más parejo al momento de ponerse en operación las candidaturas independientes.

Por ello es central que en el desarrollo futuro de nuestro modelo no sólo se persiga el cumplimiento de metas cuantitativas, lo cual permite cubrir o maquillar cuotas, mismas que paradójicamente terminan por encasillar a sus beneficiarios potenciales. Es claro que acortar las desigualdades de todo tipo también nos obliga a pensar que el acceso a la formación y educación ciudadanas abre más y mejores oportunidades a los jóvenes, a los adultos mayores y a quienes tienen capacidades físicas disminuidas. De igual forma, el sistema electoral y partidario debe perseverar en acciones orientadas a una mejor interculturalidad que puedan evitar que las diferencias de género, raza, preferencia sexual o religión, mantengan las brechas ancestrales que impiden a muchos mexicanos ejercer plenamente sus derechos políticos más elementales, justo por la falta de acceso a una educación pertinente y democrática.

Vistas así las cosas, la preocupación por una regresión política es mayúscula, debido a que el proceso de desmontaje, estancamiento e incluso vulneración de la autonomía política y técnica de las instancias de gobierno y representación ha tomado signos ominosos desde 2003. Ese año, los partidos políticos en el Congreso se apartaron de integrar organismos autónomos con base en características y trayectorias ciudadanas, sustentadas en niveles claros de experiencia, prestigio y conocimiento puntual en la materia, comprobados con la aplicación de pruebas adecuadas, que estuvieran definidas con criterios de ponderación, y dentro de sesiones públicas en todas las etapas del proceso.

Sin duda, rutas como la academia o el propio desempeño escalafonario dentro del servicio civil de carrera que opere en dichas instancias deberían ser las fuentes más claras para garantizar la probidad e imparcialidad de los aspirantes a tales cargos públicos. A su vez, sería una fuente muy importante para preservar el vínculo partidos-ciudadanía sobre bases sanas y creíbles.

Lo ocurrido es una situación muy lamentable en la medida que el Poder Legislativo no puede ser exigido o apremiado en términos procesales en caso de que no se cumplan los plazos constitucionales o legales formalmente asignados. Esto propicia la tendencia a extender una indefinición que debería resolverse mediante los votos del pleno, en caso de que la Junta de Coordinación Política de las cámaras no logre un acuerdo más allá del argumento simple de pretender simular una negociación de tipo meritocrático, cuando lo que termina prevaleciendo es la demostración de las lealtades políticas, y con el defecto de *manosear* el espíritu de servicio y la buena fe con la que muchos aspirantes se inscriben a tales convocatorias.

Por otra parte, resulta importante pensar en otros puntos que permitan un adecuado ejercicio de la ciudadanía política en el terreno electoral y partidario. Por ejemplo, debe atenderse la idea de revisar la división geográfica electoral y la asignación de escaños por entidad. Ello no puede dejar de lado la exigencia de revisar programas como los que permitan dar certeza a la contabilidad de los votos mediante papelería electoral menos compleja, más fácil de llenar en las casillas por los ciudadanos, además de recuperar la confianza en las encuestas y en los sistemas de conteo rápido y de emisión de resultados preliminares. La expectativa de una mayor y más eficaz participación de los mexicanos residentes en el extranjero también debe ser una misión que demandará ingenio y salidas que quizá puedan resolverse con el desarrollo y exploración del voto electrónico.

En este caso, resulta incomprensible que habiendo avanzado en el uso de protecciones importantes como la credencial de elector y las listas nominales con fotografía, sigamos utilizando un modelo de actas y boletas que abre la posibilidad de alteraciones en la debida captura de los resultados, así como de una integración y entrega deficiente de los paquetes por parte de los responsables de las casillas electorales en las cabeceras distritales. Debemos avanzar efectivamente a que el conocimiento de los resultados sea expedito y evite así las suspicacias o los *albazos* informativos como ha sido costumbre por parte de los propios medios de comunicación que terminan colocando en el descrédito a las propias instancias electorales (Becerra *et al.,* 2010).

Es importante que el país pueda tener la capacidad de contender con escenarios de elecciones con resultados estrechos (tal y como lo marcan las condiciones de los recuentos de votos aprobados después de la experiencia negativa de 2006); de la misma manera, los partidos deben capacitar adecuadamente a sus representantes para poder contender con los supuestos jurídicos que permitan una adecuada defensa de sus derechos a lo largo de todas las fases de los procesos electivos, y sobre todo durante las jornadas de votación. El país tampoco puede ser rehén de polarizaciones inútiles, creadas por la exacerbación de un estilo de política negativa alentada por mercadólogos y comunicadores que nada tiene que ver con el legítimo derecho a contrastar y elegir entre opciones políticas debidamente fundamentadas (Aguayo, 2010).

Los retos del sistema electoral y de partidos han corrido de manera paralela a la construcción de la democracia mexicana en los últimos 35 años. Sin embargo, no podemos declararnos satisfechos ni como ciudadanos, ni como legisladores, ni como líderes de opinión. Por momentos, hemos expuesto a nuestra democracia en ciernes a riesgos en verdad incomprensibles, cuando ciertamente deberíamos estar más cerca en torno a la construcción de acuerdos.

Nuestra democracia electoral y de partidos exige respuestas cada vez más eficaces y en tiempos más breves. Sin duda, ahí está el desafío más sustancial que debe resolverse en una coyuntura tan inminente como la que se tiene de cara a las elecciones de 2015. No sólo se trata de resolver contingencias, sino de fortalecer los diferentes niveles de credibilidad frente a la ciudadanía.

Ciertamente, en un ensayo como el presente se corre el riesgo de no poder examinar a profundidad el vasto conjunto de temas y logros que implica valorar los puntos y causas por las cuales, las reformas constitucionales y electorales de todos estos años han sido insuficientes para alentar y consolidar un régimen democrático para México. Ha quedado demostrado que históricamente no podemos aspirar a vivir de reformas "definitivas" o de mitologías con las que también muchas veces –sin pretenderlo– nos terminamos aferrando a ciertos íconos y prácticas históricas (Negretto, 2010), pero ello no debe ser pretexto para no apelar a un equilibrio de la balanza, en donde la voz y la exigencia de los ciudadanos se traduzca en hechos manifiestos, con una democracia de instituciones y reglas respetada por todos nosotros.

A manera de conclusión

México ha tenido una dolorosa evolución en su camino hacia la conquista de su democracia; no obstante, hay que reconocer que tenemos condiciones muy distintas a las pensadas por la reforma fundacional de 1996, la cual intentó marcar la ruta hacia la autonomía y la ciudadanización plena de los órganos públicos como base de una vida política moderna. El esfuerzo de hacer corresponder nuestro modelo político con las experiencias vividas en otros países ha venido instaurando poco a poco la práctica de los debates, la fiscalización de los financiamientos y la rendición de cuentas, la regulación (todavía imperfecta) de los medios de comunicación, entre muchas de las diversas situaciones que nos han obligado a atender las áreas de polémica y preocupación como las que aún prevalecen.

Sin embargo, es la estructura institucional con que cuenta el sistema político mexicano la que precisamente debe ofrecer un punto de referencia que no podemos darnos el lujo de perder; por el contrario, debe convertirse en la base de la civilidad y apoyo público conducentes a la democracia plena. Estamos obligados a no abandonar el esfuerzo a favor de esa democracia construida con teorías, debates, luchas y movilizaciones; pero también con diálogo, tolerancia, y sobre todo respeto a la inteligencia colectiva de la propia nación. De su debido funcionamiento depende que nosotros podamos darle a las próximas generaciones la pauta hacia una nueva garantía constitucional con la que debe comprometerse todo sistema político del siglo XXI: *el derecho al futuro*. Demos los pasos necesarios en esa dirección, sin titubeos y con generosidad. México lo demanda y lo merece.

Referencias

Ackerman, J. M. (coord.) (2011). *Elecciones 2012. En busca de equidad y legalidad.* México: IIJ-UNAM / IBD-Senado de la República.

Aguayo Quezada, S. (2010). *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. México: Taurus.

Becerra Chávez, P. X. *et al.* (2010). *La reforma política 2010*. México: UAM-Iztapalapa.

Cantú Escalante, J. y J. Ruiz Valerio (coords.) (2011). *¿Para qué reformar? Los impactos de la reforma electoral del 2007 en los procesos estatales en México*. México: Fontamara / IEEM / ITESM.

Chacón Rojas, O. (2011). *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*. México, Fontamara.

Córdova, L. y P. Salazar (coords.) (2009). *Democracia sin garantes. Las autoridades contra la reforma electoral.* México: IIJ-UNAM.

Dworak, F., Ponce de León, A., y M. L. Ramírez Flores (2011). *Para que se queden los que sirven. La importancia de la reelección inmediata de los legisladores y alcaldes*. México: Fundación Friedrich Naumann.

Garrido, A., M. A. Martínez y F. Parra (2011). *Accountability. Democracia y reforma política en México.* México: Siglo XXI Editores.

Negretto, G. (coord.) (2010). *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*. México: CIDE.

Somuano, M. F. (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*. México: El Colegio de México.

Valdés Ugalde, F. (2010). *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México.* México: Gedisa / Flacso-México / IIS-UNAM.

Vega, A. F. y J. Merino (2011). *Ciudadanos.mx. Twitter y el cambio político en México*. México: Debolsillo.

Los derechos humanos y su protección. Los antecedentes y las reformas de 1992-2011

Miguel González Madrid

Introducción

A pesar de que en México, desde los años noventa, se ha hablado mucho de los derechos fundamentales y de los derechos humanos, se carece todavía de una cultura en este tema. Además, no existen suficientes acciones positivas para desalentar la precariedad en que se encuentran millones de mexicanos –de distinta edad y condición social– en materia de derechos humanos, incluidos los derechos individuales y los derechos sociales. Una cosa es la sucesiva incorporación de disposiciones constitucionales para tutelar esos derechos, así como para vincular el derecho interno con el derecho internacional, y otra, la eficacia de esas disposiciones tanto para hacer efectivo un sistema de reparación de daños como para procurar condiciones idóneas a una serie de derechos individuales y sociales mediante políticas de Estado orientadas al desarrollo social y político.

No obstante esas limitaciones, México ha logrado avanzar hacia la protección de los derechos humanos de un modo progresivo y sistemático, principalmente en cuanto a los de carácter individual, los llamados derechos de libertad.[1] De manera específica, desde 1990, el Ejecutivo federal

[1] Es necesario efectuar algunas precisiones para entender el significado de los llamados *derechos humanos* conforme a algunas de las líneas centrales de su debate doctrinal y teórico. En primer lugar, todas las Constituciones de Estados democráticos *establecen* o *reconocen* un sector de derechos individuales y otro de derechos sociales, los que, a su vez, se correlacionan en cierto modo con otra distinción relativa a los *derechos de libertad*

abrió una vertiente gubernamental para conformar una política mínima de protección de esos derechos *por vía administrativa o no jurisdiccional*, la cual culminó en 1992 con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH),[2] y esto se concretó como un paso significativo para configurar un Estado garantista en sintonía con el derecho internacional.

(en sentido negativo como libertad *frente al Estado* y en sentido positivo como libertad para *participar en el Estado*) y los *derechos de igualdad*. Los derechos de igualdad no deben entenderse sólo en términos de iguales derechos ante la ley (e iguales oportunidades a los sujetos de derechos), sino también en términos de una igualdad de derechos que no son asignados o reconocidos individualmente, sino colectivamente, es decir, por sector social, gremio, género o por grupos relevantes en la estructura social. Tales derechos sociales tienen principalmente –pero no únicamente– un carácter socioeconómico (al respecto, véase De Yturbe, 1998: 19-26; Oliveira, 1993: 124-135; Fontaine, 1986; Saldaña, 2007: 15-24; y Mendiola, 2009). En segundo lugar, prácticamente puede darse como un debate finiquitado aquél que ocupó a varios juristas durante algunos años y hasta mediados de la primera década del siglo XXI, en cuanto a la distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos, la cual estaba asentada en formulaciones iuspositivistas e iusnaturalistas, respectivamente. La batalla parece haberla ganado el iusnaturalismo, pero, ante todo, porque ha sido avasalladora la concepción de *derechos humanos* imperante en el derecho internacional, desde la Carta de San Francisco (aprobada el 26 de junio de 1945, en la fundación de las Naciones Unidas) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En tercer lugar, los derechos sociales (o derechos socioeconómicos y culturales) son un tipo de derechos ampliamente considerados como fundamentales-y-humanos, incorporados en las Constituciones de varios países en el siglo XX, siendo México el caso pionero con su Constitución de 1917, si bien en este caso hay antecedentes de incipientes derechos sociales plasmados en algunas disposiciones constitucionales del siglo XIX (véase al respecto: García, 2002: 19-37; De Dienheim, 2010; y Díaz, 1997). En cuarto lugar, se ha hecho común distinguir entre derechos justiciables (o exigibles por diversas vías) y no justiciables (que no se pueden exigir más que por vía de la protesta social y de sucesivas peticiones a los gobernantes), de modo que la defensa de los derechos sociales no corresponde a la ascendente constitucionalización de los derechos mismos, por lo que en el texto constitucional aparecen principalmente como derechos programáticos (lo que deberían hacer los gobiernos en beneficio de la sociedad o de sectores específicos de la población) o, incluso, como simples derechos de papel, simbólicos, o derechos débiles e insuficientemente garantizados (véase al respecto: Mendiola, 2009; Carbonell, 2008; Gutiérrez, 2005; Cossío, 2010; y Pisarello, 2009 y 2010).

[2] En términos parecidos lo dice Víctor M. Martínez Bullé-Goyri: "[…] desde la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1990, el propio Estado mexicano asumió como tema de ocupación y atención prioritario a los derechos humanos, como una necesidad tanto para la política interna, ante las crecientes demandas sociales respecto de la materia, así como en atención al desarrollo de la temática en el ámbito internacional, en el que cada vez más los derechos humanos asumen nuevos espacios y protagonismo" (2011: 405).

Así, la creación de la CNDH y las reformas constitucionales de 1994-95, 1996 y 2011 tanto en materia de medios de control constitucional para la tutela de diversos derechos fundamentales y humanos, individuales-personales, incluyendo los derechos político-electorales, como de recepción normativa del derecho internacional, constituyen acotaciones obligadas para evaluar *grosso modo* la trayectoria del Estado de derecho mexicano durante un periodo de veinte años. Esto tiene lugar en el marco de un proceso complejo –desigual y combinado– de transición democrática jurídico-política nacional, de construcción de un sistema eficaz de justicia legal y constitucional y de contención al creciente perjuicio a los derechos humanos, ya no sólo por los actos de autoridades diversas del Estado, sino también por los efectos estructurales en la vida cotidiana de los gobernados que produce la criminalidad coludida eventualmente con los servidores públicos.

Nuestro propósito no consiste en mostrar o describir las excesivas y diversas violaciones a los derechos humanos ocurridas durante tantos años –cuyo abundante registro consta en las quejas presentadas ante los múltiples organismos gubernamentales y civiles–, ni mucho menos en dar cuenta de esos organismos que, por lo demás, parecen haber intensificado su labor protectora. Trataremos de destacar la conformación de un sistema de justicia constitucional que se enlaza cada vez más con una promoción universalista de los derechos humanos y con principios e instrumentos jurídicos que pretenden la expansión de tales derechos en un marco democrático y constitucional. Por ello, tendremos que revisar a grandes rasgos esas reformas constitucionales –de 1992 en adelante– que fortalecen al sistema de justicia constitucional y aproximan a nuestro país a la tendencia garantista expansiva de los derechos humanos en el mundo, incluidos los de carácter político-electoral.[3] Sin embargo, es pertinente señalar también algunas limitaciones en esa tendencia.

Antes de abordar el periodo de interés central en este capítulo, resulta pertinente referir algunos antecedentes de la protección de derechos de las personas en México. La remisión al derecho indiano sirve de pretexto para señalar que en el pasado lejano no existieron derechos propiamente dichos, que se concedieran a "los indios" o a las comunidades "indias", sino una serie de *privilegios* coherentes con el sistema de fueros que se impuso en

[3] Por la propia lógica de este capítulo no se entrará en la referencia detallada ni en el análisis de los derechos político-electorales.

la península hispánica durante varios siglos. La época independentista de México, que trajo consigo la conformación de instituciones liberales para el nuevo Estado-nación de derecho, abarca prácticamente todo el siglo XIX, y sin duda la Constitución Federal de 1857 representa un hito en la declaración de derechos de las personas y los ciudadanos mexicanos, al mismo tiempo que en su protección con la introducción de la figura de *amparo* como institución innovadora, pero tardía para el caso mexicano, si tomamos en cuenta el derecho comparado para esa época, sobre todo con base en la temprana instauración, en Inglaterra, del *habeas corpus*.

Entre los antecedentes del *habeas corpus* se encuentran: *a)* la Carta de Libertades firmada en 1100 por Enrique I, bajo presión de los nobles; *b)* la Carta sobre las Libertades del Reino y de la Iglesia otorgada en 1136 por Esteban I de Blois; *c)* las cláusulas de libertad personal y debido proceso anticipadas en la célebre *Carta Magna Libertatum* firmadas en 1215 por Juan I (Juan "Sin Tierra"), también bajo presión de los nobles; *d)* las Provisiones de Oxford firmadas en 1258 por Enrique III, bajo presión de la nobleza; y *e)* el *Habeas Corpus Act* promulgada por Oliver Cromwell en 1679, para consolidar la Revolución inglesa de 1640.

Del mismo modo, en esa línea de derecho comparado, deben considerarse las primeras declaraciones históricas de derechos: *a)* en Inglaterra (1689), el Parlamento impuso al príncipe Guillermo de Orange la *Bill Of Rights*, como condición para suceder al depuesto y exiliado Jacobo; *b)* en Francia (1789), se emite la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano; y *c)* en los Estados Unidos (1791), se aprueban las primeras diez enmiendas a la joven Constitución de 1787, todas ellas relativas a derechos y libertades de las personas, que a su vez tienen como antecedente la Declaración de Derechos de Virginia de 1776.[4]

[4] La primera enmienda de ese grupo estableció libertades y derechos de culto, expresión, prensa, petición y reunión. Las demás enmiendas incorporaron, entre otras disposiciones, los derechos de posesión de armas y el debido proceso judicial, características arraigadas históricamente en el derecho angloamericano. La Constitución de los Estados Unidos tuvo 27 enmiendas entre 1791 y 1992. La penúltima enmienda, promulgada el 1 de julio de 1971, permitió reducir a 18 años la edad para ejercer el sufragio universal. La última enmienda, promulgada el 7 de mayo de 1992, en realidad fue la segunda en la historia del constitucionalismo estadounidense, pero esperó 200 años para ser ratificada, y establece: "Ninguna ley que varíe la remuneración de los servicios de los senadores y representantes tendrá efecto hasta después de que se haya realizado una elección de representantes".

En el pasado (Nueva España), privilegios, no derechos

La protección institucional y constitucional de los derechos humanos en México ha sido tardía en distintos momentos, en contraste con la temprana inscripción en algunas Constituciones modernas de una serie de derechos individuales y algunos derechos sociales y, del mismo modo, con la instauración de sistemas pioneros de defensa jurisdiccional de derechos en Europa y los Estados Unidos. Esta aseveración se atenúa sólo por los antecedentes de ciertas medidas selectivas de protección de las clases pobres o de los grupos socialmente vulnerables en la época de la Colonia y en el siglo XIX. Así, como parte del derecho indiano,[5] las Nuevas Leyes de 1542 expedidas por la corona española estipularon que los indios no debían ser esclavizados, salvo si se rebelaban a la dominación colonial; a diferencia de la Real Cédula del 20 de junio de 1500, por la que se prohibió que se llevaran indios a España y someterlos a servidumbre.[6] Puesto que la dominación colonial requería consolidarse, pronto se estableció el *sistema de encomienda de tierras* a fin de incorporar a este estrato social –diferenciado de las castas[7] o grupos con mezcla racial– a un régimen especial de tributación, servidumbre y sujeción religiosa, el cual no excluyó el uso de la fuerza (Lara, 2007: 35-41; Grenni: 2000, 2003 y 2008; y Bernal: 1989).

El sistema de reparto y encomiendas fue una institución que benefició no sólo a los españoles, que así obtuvieron grandes extensiones de tierras en agradecimiento a sus servicios a la corona, sino que además –y principalmente– mantuvo la sujeción social, económica, cultural y religiosa de

---

[5] El llamado derecho indiano, como se conoció a las Leyes de Indias, fue inspiración de la reina Isabel La Católica, quien manifestó una especial protección de la libertad y la dignidad de los indios. Bajo el reinado de Carlos II, el 18 de mayo de 1680 se firmó, en Madrid, la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias. Dicha legislación regulaba diversas materias en nueve libros y una sección de "Fé de Erratas" [*sic*]. Una copia de este documento –organizado por libros y cláusulas– se puede consultar en línea en el Archivo Digital de la Legislación en el Perú, disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm>.

[6] Mediante Cédula Real del 14 de junio de 1500, la reina Isabel La Católica prohibió que se llevaran indios a España o someterlos a servidumbre. A la vuelta de su viaje de descubrimiento del nuevo continente, Colón llevó varios indios a los que pensaba vender para obtener otra vía de financiamiento a sus actividades de ultramar, pero la reina anuló las ventas y ordenó el retorno de los indios a su tierra nativa.

[7] Al respecto, véase la voz casta (colonial) en el sitio de Wikipedia, en donde se encuentra mayor información sobre las múltiples mezclas raciales en la Colonia: <http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_castas_colonial>.

la población india o nativa, la cual fue organizada por ordenanza real en torno a la concesión controlada de tierras, montes y aguas para su uso y usufructo,[8,9] y permitió incluso que sus miembros tuvieran márgenes de libertad para contraer matrimonio sin restricciones raciales o de castas y que las mujeres fueran consideradas libres (Lara, 2007: 39-41; Salinas, 2008: 9-17; y Ruiz, 2002).

Es obvio que no estamos hablando, para esa época, de *derechos universales* otorgados a la población india en México durante la Colonia, sino de *privilegios* acordes con una estructura de castas (mezclas) y distinción de razas (españoles e indios) y con el sistema medieval de *fueros* (o derechos morales o prerrogativas o exenciones) en España –que se prolongó desde principios del siglo XIII hasta el siglo XVIII, cuando Felipe V derogó los

---

[8] Mediante la Cédula Real del 19 de diciembre de 1573, Felipe II ordenó que los sitios en donde se formaran los pueblos y reducciones tuvieran "comodidad de agua, tierras y montes, entradas, salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados". Otras ordenanzas reales expedidas posteriormente complementaron el salto que ya se había dado en 1573, pues introdujeron el régimen de propiedad comunal y los fundos legales para las estancias de ganado, lo cual no fue obstáculo alguno para sucesivas modificaciones en la estructura de propietarios y posesionarios de tierras que desembocaron en el afianzamiento del sistema de haciendas y en la expoliación de tierras indias por grupos poderosos económicamente y aun por el clero. Esto ocurrió sobre todo luego de la expedición de la Cédula Real del 20 de mayo de 1578, de Felipe II, por la cual fue urgida "la necesidad de reducir a pueblos la población indígena dispersa, contando con la colaboración entre los poderes civiles y eclesiásticos", con justificación de que "para ser verdaderamente cristianos y políticos, como hombres racionales que son, es necesario estar congregados y reducidos en pueblos y no vivan derramados y dispersos por las tierras y montes, por lo cual son privados de todo beneficio espiritual y temporal, sin poder tener socorro de ningún bien" (véase la Cédula Real mencionada, disponible en: <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1578_380/Real_c_dula_de_Felipe_II_por_la_que_se_urge_la_nec_1169.shtml>). Así, al mismo tiempo que se conformaron los pueblos indios y la propiedad comunal, se abrió paso una época de integración e identidad de la población en torno al fundo legal para el establecimiento de caseríos, pastoreo de ganado, corte de madera y explotación agrícola de tierras comunales.

[9] Puede aventurarse la hipótesis consistente en que tal concesión de tierras, montes y aguas a la población india constituye el antecedente del régimen ejidal establecido por el Constituyente de 1917 bajo la forma de dotaciones ejidales, del cual puede destacarse la determinación de reconocer la propiedad originaria de la tierra a la nación. Pero también, el sistema de reparto y encomienda fue la base para la formación de la gran propiedad territorial concentrada en las haciendas y, por tanto, en una estructura de servidumbre intermedia de mayordomos, capataces, mozos y peones, subsistente hasta las primeras décadas de la llamada posrevolución mexicana (décadas de 1920 a 1940). Al respecto, véase, entre otros trabajos, el capítulo III de la tesis de licenciatura de Paola Velasco Santos (2005).

Fueros de Aragón, cuyo núcleo había imperado en toda la península hispánica a la par que otros fueros de herencia real similar (véase Aldunate, 2004; y López, 2006)–. En realidad, los derechos de las personas –y de los ciudadanos– tienen carácter general, extensivo y universal; en cambio, los *fueros*, los *privilegios* y las *prerrogativas* tienen carácter restrictivo, selectivo y particular, que corresponden a sociedades de servidumbre, estructuras de castas, regímenes autoritarios o sociedades jerarquizadas por tradiciones.

Como puede advertirse, en la época colonial no pudo existir una concepción de *derechos humanos*. Esta concepción se difundió más bien en América desde las revoluciones burguesas en Inglaterra (en el siglo XVII) y Francia (1789) y con la expansión de ideas a las que –desde España– se les dio el nombre de liberales. Fue precisamente con la Constitución de Cádiz (en 1812) como se introdujo en la todavía Nueva España, un incipiente caudal de ideas relativas a la libertad civil, la propiedad privada y la libertad de imprenta, así como un sistema de seguridad jurídica y procesal para las personas por el que se adoptaron algunos principios originados en Inglaterra, desde 1215,[10] y, sobre todo, cuando se creó la *Bill of Rights*, en 1689, a saber: los de aseguramiento de la libertad personal, la abolición de la tortura, la prohibición de las detenciones arbitrarias, la obligación de hacer comparecer a los detenidos inmediatamente ante tribunales, el debido proceso legal, la máxima publicidad en el proceso y el confinamiento del

[10] De ese conjunto de principios derivó la institución inglesa conocida como *habeas corpus*, que literalmente ha significado la obligación de la autoridad responsable de la detención de una persona a presentarla materialmente, a mostrar el cuerpo del detenido. Su regulación se estableció dentro del periodo de las dos revoluciones inglesas: en la Ley Inglesa de 1640 y en el Acta Hábeas Corpus de 1679. Además, la figura de *Debido Proceso*, que había quedado trazada en su generalidad en 1215, fue confirmada en la carta magna promulgada por el rey Eduardo III de Inglaterra, en 1354, y significó que toda persona presunta culpable de algún delito esté sujeta no sólo a un proceso judicial, sino también a uno "que sea adecuado o debido" (Posadas y Flores, 2006: 1). Pero en España se adoptó similarmente el "recurso de manifestación de personas" en el Fuero de Aragón de 1428 y en el Fuero de Vizcaya de 1527. El *habeas corpus* –como instrumento precautelar para garantizar la libertad personal– se alza sobre dos derechos humanos o fundamentales: el de *libertad individual* (contra detenciones arbitrarias o no sujetas a proceso legal alguno) y el de *integridad de la persona* (contra actos que causen lesión, daños físicos, tortura o fallecimiento del detenido). (Al respecto, véase Machado, 2007; además, el sito de la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid (EducaMadrid), contiene una sección sobre derechos humanos, suficientemente documentada: <http://www.educa2.madrid.org/cms_tools/files/2eafd0fb-47cd-427a-bf77-3742704b14ff/exelearnign_oficial/bill_of_rights.html>.)

prisionero en condiciones humanitarias. La mayor parte de esos principios estuvo contenida en la Constitución de Bayona, impuesta a los españoles por Napoleón Bonaparte en 1808.

La Constitución de Apatzingán de 1814 –que, en realidad, nunca se aplicó en el país– estableció los derechos de votar y ser votado, como había sido el caso de la Constitución de Cádiz de 1812; la figura de *ciudadanos*, conforme a requisitos censitarios y de mínimos de renta personal; la igualdad de derechos ante la ley; una serie de derechos de seguridad jurídica; y, en su artículo 24, el principio utilitarista que condensa los principales derechos establecidos en esa Carta: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas".

En la Constitución Federal de 1824 no se encuentra declaración alguna de derechos humanos o "del hombre",[11] sintomáticamente del mismo modo que la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, pues aquélla había sido casi una copia literal de ésta por cuanto a su diseño general y al sistema de organización y funcionamiento de los órganos de poder del Estado.

La primera de siete leyes expedidas por el gobierno centralista y conservador mexicano, en 1836, estableció en 15 artículos una serie de derechos y obligaciones de los mexicanos, en particular con relación a la seguridad personal, al sufragio y las ideas políticas, pero no más. La segunda ley estableció un "Supremo Poder Conservador", un órgano distinto de los otros (legislativo, ejecutivo y judicial), con atribuciones principales de control de constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, establecidas en su artículo 12, párrafos 1°, 2° y 3°.

Normativamente, la figura de amparo –o, mejor dicho, el derecho de las personas a reclamar el amparo a una serie de derechos subjetivos y la competencia del poder judicial para ampararlos– había quedado establecida en la Constitución de Yucatán de 1841,[12] cuyo artículo 7° abre un

[11] La inteligente y revolucionaria francesa Olympe de Gouges se atrevió a publicar también, en 1791, la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, motivo suficiente para encolerizar al autócrata y conductor del periodo del Reino del Terror revolucionario, Maximilien Robespierre, y luego, en 1793, ser detenida y ejecutada en la guillotina. Robespierre sería también ejecutado en la guillotina un año después.

[12] La Constitución de Yucatán de 1841 introdujo además (novedosamente para el ámbito local y federal) el sistema de elección popular directa, el sistema bicamaral (una

capítulo de "garantías individuales" e incluye, entre la serie de "derechos del hombre", el derecho a un debido proceso, mientras que en el artículo 8° establece que "Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantidos por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquier funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo brevemente y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados". Asimismo, en su artículo 62, párrafo 1, establece que corresponde a la Corte Suprema de Justicia (de Yucatán):

> Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarias al texto literal de la constitución, o contra las providencias del gobernador, cuando en ellas se hubiesen infringido el código fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos, a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en su artículo 5°, estableció que "para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas". En correlación con ese dispositivo, en su artículo 25 determinó que:

> Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración respecto de la ley o del acto que lo motivare.

En el Acta de 1847 se puede advertir una redacción general que señala *derechos* y *garantías*, además de una ley para hacerlas efectivas ante los tribunales federales. La protección de derechos y garantías alude directamente

---

cámara de diputados y otra de senadores) y la libertad de creencias. Por lo demás, la introducción de la figura de *amparo* en Yucatán –aunque no quedó suficientemente expresa– se debe a las ideas del jurista yucateco Manuel Crescencio [García] Rejón, pero también del jurista jalisciense Mariano Otero, quien desde mediados de la década de 1830 –recién obtenido su título de abogado, a los 18 años de edad– había propuesto la defensa de los derechos individuales a través de un procedimiento judicial. Ambos son considerados "padres del Juicio de Amparo".

al "ataque" de éstos por autoridades de los órganos de los poderes ejecutivo y judicial, federal y de las entidades federativas, pero se omite al poder judicial.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 estableció un catálogo amplio de los "derechos del hombre" en la primera sección del título I. Así, el artículo 1 determinaba: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución". Los demás artículos (2 a 29) de dicha sección señalan una serie de derechos y libertades del hombre y principios jurídicos para su protección: libertad de trabajo, derecho a la justa retribución, libertad de manifestación de las ideas, libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, libertad de asociación y reunión pacífica, derecho de posesión de armas para la seguridad y legítima defensa, derecho a ser juzgado debidamente, etcétera. Específicamente, su artículo 20 establece que todo acusado tendrá "garantías" "en todo juicio criminal", lo cual se condensa en un debido proceso judicial. En su artículo 33 habla de un "derecho a las garantías" para los extranjeros, establecidas en el capítulo de "los derechos del hombre"; y en su artículo 101, fracción I, de la obligación de los tribunales de la federación a resolver toda controversia que se suscite por "leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales". Se advierte aquí, como en la Constitución de Yucatán de 1841, la protección judicial contra leyes, no sólo contra actos de autoridad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 estableció –en su título primero, capítulo I– las llamadas "garantías individuales", formuladas de manera similar a los "derechos del hombre" de 1857, y, desde luego, incluyó una serie de *libertades* de las personas, así como *derechos y obligaciones de los ciudadanos*. Pero, como algo novedoso en el constitucionalismo mexicano y en el mundo, agregó una serie de *derechos sociales*, en particular en los artículos 3 (el derecho a la "enseñanza gratuita" en los "establecimientos oficiales"), 27 (el derecho a la tierra en distintas modalidades)[13] y 123 (los derechos a igual remuneración por

[13] Modalidades de la propiedad de la tierra que originariamente corresponde a la nación en todo el territorio nacional (artículo 27, párrafo primero, de la Constitución Política mexicana): propiedad privada, propiedad comunal y propiedad ejidal por dotación. En su párrafo tercero, el texto original del artículo 27 de la Constitución Política de 1917 estableció que, a partir del fraccionamiento de los latifundios: "Los pueblos, rancherías y

igual trabajo, a un salario suficiente, al goce de por lo menos un día de descanso a la semana, a una vivienda bajo renta, a la huelga, a condiciones laborales higiénicas y salubres, a formar "sindicatos" o "asociaciones profesionales", etcétera).[14]

La creación de la CNDH: un hito significativo

Las violaciones a las garantías individuales o –como se dice apropiadamente a partir de la reforma constitucional de 2011 en esta materia– los derechos humanos, que implicaron diversos crímenes de Estado (desapariciones forzadas, encarcelamiento ilegal, masacres, represión sistemática, hostigamiento, persecución, amenazas) en contra de movimientos, organizaciones y líderes sociales y políticos, fueron *in crescendo* entre 1958 y la década de 1980, pero es sintomático que esta tendencia no se haya detenido entrado el siglo XXI. Este hecho confirma que las recurrentes y abundantes violaciones a los derechos humanos se atribuyan no a un partido-gobierno en especial, sino a un sistema de Estado anclado en el que no están arraigados aún los principios constitucionales y democráticos.

---

comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública". Del mismo modo, la fracción VI de dicho artículo determinó que: "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras".

[14] La Constitución Política mexicana de 1917 es pionera en la inclusión de un catálogo mínimo de los llamados *derechos económicos, sociales y culturales* (DESC). Esa línea fue seguida por los alemanes, en cuya Constitución de Weimar de 1919, incluyeron derechos sociales que serían la referencia histórica del llamado Estado del bienestar en Europa. La Constitución de España de 1931 incorporó también una serie de derechos sociales, lo mismo que la Constitución de la URSS de 1936, si bien en ambas los derechos civiles y políticos no tuvieron una debida formulación ni una protección jurídica. En efecto, dice Luciano Silva Ramírez, "la Norma Fundamental de 1917 recoge dicho catálogo, perfeccionándolo en algunos casos, dándole además un sentido de carácter social, consagrándose una serie de derechos inherentes a la persona humana destacando los de libertad, igualdad, seguridad jurídica, e incluso el derecho a la propiedad en un sentido eminentemente social" (2006: 78).

Es posible que la transición política en la que tuvo incidencia importante un sector de las fuerzas de izquierda en torno a la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, en el polémico proceso electoral de 1987-88, y la culminación de la represión selectiva contra la izquierda entre 1987 y 1990, hayan sido factor de presión para que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari iniciara una política de protección institucional de los derechos humanos, lo cual culminó en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en 1990, y su pronta constitucionalización en 1992.

Del mismo modo, es posible que la violación agobiante de derechos humanos en México, durante largo tiempo, haya sido motivo para emprender dos de las más importantes reformas constitucionales en esta materia, lo que concluyó en junio de 2011 y tuvo como consecuencia una extensión en el alcance del juicio de amparo, la adopción abierta del lenguaje de derechos humanos propio del derecho internacional, la ampliación del catálogo de derechos humanos justiciables (establecidos en la Constitución Política federal y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano), la precisión de un catálogo de derechos humanos que no se pueden suspender por ningún motivo, la transferencia a la CNDH de la facultad de investigación de hechos constitutivos de alguna violación grave a alguno de los derechos humanos, el otorgamiento de nuevas facultades al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para el control parlamentario y jurisdiccional, respectivamente, de actos del Ejecutivo federal concernientes a la suspensión de derechos en situaciones de excepción.

La CNDH tiene como antecedente la creación de la Dirección General de Derechos Humanos, en febrero de 1989, como una instancia integrada a la Secretaría de Gobernación (del Ejecutivo federal), a la cual se le facultó para establecer enlaces de coordinación con entidades, instituciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales, con el propósito de promocionar y proteger los derechos humanos. En 1990, cuando la situación de los derechos humanos parecía empeorar, la CNDH nació como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica y operativa, pero sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, y con una estructura compuesta por un presidente y un Consejo, a su vez integrado por notables para deliberar y proponer directrices y lineamientos idóneos. Sus funciones fueron similares a las que tenía la Dirección que le antecedió: sólo de carácter administrativo, orientadas a la promoción, el respeto y la defensa de los derechos humanos, bajo la línea

de mando del Ejecutivo federal y de coordinación con organismos nacionales e internacionales.

Por decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 28 de enero de 1992, se crearon organismos protectores de los derechos humanos, uno de carácter nacional y los correspondientes a las entidades federativas. La CNDH nació así como un organismo constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y con facultades para recibir quejas por violación de los derechos humanos atribuida a actos u omisiones de autoridad, emitir recomendaciones a las responsables y promover denuncias y quejas ante otras autoridades para garantizar la protección de los derechos violados. Con ello se instauró un sistema de *protección no jurisdiccional* de los derechos humanos, que complementaría al sistema de protección jurisdiccional originado entre 1847 y 1857. Por lo demás, tuvieron que pasar cuarenta y dos años, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, por las Naciones Unidas, para que en México pudiera abrirse lentamente una etapa de mayor atención institucional a la protección de tales derechos tanto por vía jurisdiccional como no jurisdiccional, la cual parece haber entrado en su fase culminante con las reformas constitucionales de 2011.

Las facultades originarias de la CNDH fueron constreñidas a conocer de quejas relativas a violaciones de los derechos humanos, salvo en materia electoral y laboral, en un ámbito de competencias puramente administrativo, pero con la reforma del 10 de junio de 2011 la CNDH ya puede recibir quejas en materia laboral. Al año siguiente de su creación se instituyó el Tribunal Federal Electoral, por reforma publicada en el *DOF* el 3 de septiembre de 1993, que sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral (creado a su vez por reforma al artículo 60 de la Constitución Política, publicada en el *DOF* el 15 de diciembre de 1986, y regulado en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales). En 1996, con el decreto de reforma a los artículos 60 y 99 constitucionales, publicado en el *DOF* el 22 de agosto de 1996, el Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, como órgano autónomo, y sus sentencias tienen desde entonces carácter definitivo e inatacable. La creación y modificación sucesiva del Tribunal Electoral permitió de origen apartar a la CNDH de las investigaciones relativas a violaciones de derechos político-electorales, pero no de las violaciones a otros derechos que pudieran ocurrir previamente o, incluso, durante un proceso electoral.

El apartado B del artículo 102 de la Constitución Política federal, adicionado mediante esa reforma, estableció lo siguiente (las cursivas son nuestras):

> B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, *los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público*, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. *Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas*. *Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales*.
>
> El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

De la misma manera, se publicó la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el *DOF* el 29 de junio de 1992. Así, además de que la CNDH adquirió rango constitucional, su configuración legal permitió dar certeza a su organización y funcionamiento.

Dos decretos posteriores de reforma al artículo 102 constitucional fueron publicados en el *DOF* el 31 de diciembre de 1994 y el 13 de septiembre de 1999. El primero de ellos facultó al procurador general de la República a intervenir en los juicios de controversia constitucional y de acción de inconstitucionalidad (introducida por ese mismo decreto en el artículo 105, fracción II, constitucional); además, introdujo la figura de consejero jurídico del Gobierno. El segundo decreto modificó y adicionó el apartado B de dicho artículo en los siguiente términos: *a)* estableció de manera expresa el nombre de *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*; *b)* determinó la creación de un Consejo Consultivo "integrado por consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada"; *c)* fijó la figura de presidente de dicha Comisión (el mismo de ese Consejo Consultivo), con derecho a ser reelecto para un siguiente periodo de cinco años; *d)* y estableció que la Comisión "conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones,

acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas".

La reforma a la fracción II del artículo 105 constitucional, cuyo decreto se publicó en el *DOF* el 14 de septiembre de 2006, otorgó a la CNDH la facultad de ejercitar acciones de inconstitucionalidad "en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución". De igual manera, concedió a las comisiones estatales protectoras de los derechos humanos la facultad de impugnar por esa vía leyes expedidas por las legislaturas de las entidades federativas en esa materia. El resultado de esta reforma fue la ampliación del espectro de actores legitimados para promover este medio de control constitucional incorporado en la Constitución Política federal por reforma publicada en el *DOF* el 31 de diciembre de 1994; originalmente, dicha facultad estaba reservada al procurador general de la República y a las minorías legislativas de las cámaras del Congreso de la Unión y de los órganos legislativos estatales.[15]

La reforma constitucional cuyo decreto se publicó en el *DOF* de 10 de junio de 2011 –por la que se abrió una vía de recepción del derecho internacional, se distinguió con precisión entre los derechos humanos y sus garantías, se amplió el catálogo de derechos justiciables y se suprimió a la SCJN la facultad de investigación de hechos violatorios de derechos humanos–, afectó también la facultad de la CNDH establecida en el inciso *g* de la fracción II del artículo 105, de manera que, desde entonces, las acciones de inconstitucionalidad también pueden ser ejercitadas en virtud de la no

[15] La reforma a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política federal, cuyo decreto se publicó en el *DOF* el 22 de agosto de 1996, incorporó a los partidos políticos con registro federal como actores legitimados para ejercitar acciones de inconstitucionalidad sólo en materia electoral, a través de sus dirigentes, en contra de leyes electorales federales y estatales. A los partidos políticos estatales les otorgó la misma facultad, pero en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les hubiera otorgado el registro. Además, dicha reforma estableció que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución Política federal es la acción de inconstitucionalidad, dentro del plazo originalmente establecido de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de las leyes a impugnar y "por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse", sin que en ese otro plazo pueda haber "modificación legal fundamental" alguna.

conformidad de leyes mexicanas a los tratados internacionales en materia de derechos humanos (las cursivas son nuestras):[16]

> *g)* La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución *y en los tratados internacionales de los que México sea parte*. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Esta reforma, sin embargo, deja abierta una interrogante con respecto a la distinción que ya había fijado el Pleno de la SCJN entre la Constitución, por un lado, y los tratados internacionales y las leyes ordinarias, por otro. Porque, si el control de constitucionalidad de leyes en México está asentado en una concepción de la no conformidad de normas impugnadas –que son parte de un subconjunto integrado por los tratados y las leyes ordinarias federales y locales– con respecto a la Constitución federal, en tanto que los conflictos normativos entre los tratados internacionales y cualesquiera de las leyes ordinarias (federales o locales) se venían concibiendo como materia del control de legalidad, ¿estaremos ante un nuevo parámetro –una especie de *parámetro compuesto*– para hacer efectivo el control de constitucionalidad de leyes y, por tanto, ante el inicio de la admisión de la recepción del derecho internacional por el derecho interno en un enfoque *monista*, lo que además supondría la conformación de un "bloque de constitucionalidad"? (véase al respecto Ayala, 2004).

---

[16] Puede advertirse una redacción algo enredada en el nuevo inciso *g* de la fracción II del artículo 105 constitucional, no sólo porque hay redundancia de la expresión "tratados internacionales", sino, ante todo, porque no está suficientemente decantada en la Constitución Política federal la concepción de la jerarquía normativa que involucra el derecho interno y el derecho internacional para efectos de control constitucional y control de legalidad. En consecuencia, se hace necesaria una reforma de tal dispositivo constitucional que, en primer lugar, incorpore una redacción idónea en correlación, además, con el artículo 133, en el cual se establece el principio de "ley fundamental" y la fórmula que condensa la jerarquía normativa aplicable al caso mexicano; y, en segundo lugar, permita consolidar el alcance de las dos reformas constitucionales publicadas en 2011 (el 6 y el 10 de junio) relativas al juicio de amparo y a una concepción actualizada de derechos humanos.

Ahora bien, el uso de la expresión *derechos humanos* en México data de finales de la década de 1980, pero se popularizó de manera vertiginosa con la creación de la CNDH y de las comisiones estatales, a tal grado que el común de la gente habla o escucha ordinariamente de esos derechos con significados variables, sobre todo cuando advierte acciones más o menos arbitrarias de autoridades en contra de los gobernados. Incluso, según José de Jesús Gudiño (2002: 277), el vocablo *derechos humanos* se instaló "como una moda intelectual y política, pero, al igual que en otros países, se ha usado con una imprecisión alarmante", de modo que ha sido convertida en "una especie de buchaca vacía en la que caben todos los deseos, fobias, ideologías, prejuicios, así como todo tipo de supuestas legítimas reivindicaciones, ya sean individuales, sociales o de grupo, de los diversos organismos no gubernamentales que se dedican a este tipo de activismo".

De acuerdo con Rodrigo Labardini (2001: 215), en su significado fuerte y garantista, la expresión *derechos humanos* supone, en primer lugar, una serie de exigencias y pretensiones ético-jurídicas y políticas en virtud del principio de *dignidad humana,* justamente el mismo con el que empiezan la Constitución de Alemania[17] y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en 2000; y, en segundo lugar, denota barreras políticas y jurídicas al poder de las autoridades, un tipo superior de contención a las arbitrariedades de las autoridades que abreva en la doble reivindicación iusnaturalista consistente en que las personas nacen libres e iguales, en tanto que la autoridad del gobernante es un poder político constituido por los titulares de tales derechos.

El uso impreciso o diverso de la expresión *derechos humanos* ha conducido, incluso, al absurdo de referirse laxamente –con descuido doctrinal o con la intención de lograr alguna evasión de responsabilidad gubernamental– a violaciones de tales derechos *por los criminales*, no ya por particulares en general. Esa fue, por ejemplo, una idea equívoca lanzada por el presidente Felipe Calderón desde 2010, cuando, en la presentación del informe de actividades del presidente de la CNDH correspondiente a 2009, contestó al señalamiento de éste de atribuir las violaciones a los servidores públicos. Es posible que el presidente Calderón haya querido aligerar la

[17] La ley fundamental para la República Federal Alemana de 1949 inició, en su artículo 1.0, párrafo 1, exactamente del siguiente modo: "Artículo 1.0. 1. La dignidad del hombre es sagrada y constituye deber de todas las autoridades del Estado su respeto y protección". La mayoría de las Constituciones democráticas –o casi todas– inician con el principio de soberanía popular.

carga de las críticas a las acciones de su gobierno, pero también introdujo un nuevo tipo de responsables de violaciones a tales derechos. Además, según una nota periodística difundida por diversos medios electrónicos e impresos, el 28 de noviembre de 2011, en el estado de Morelos, Calderón quiso hacer creer que su gobierno estaba comprometido con la obligación de guardar y hacer guardar la ley, y que "a juzgar por las cosas que vemos todos los días, son precisamente los criminales, las bandas criminales las que buscan, a través de la amenaza, de la violencia, del terror, violar sistemáticamente la vida, la seguridad, la libertad, el patrimonio y los derechos básicos de las y los mexicanos".[18] En la Cumbre de Líderes de América del Norte, realizada en agosto de 2009 en Guadalajara, Jalisco, y ante el compromiso de Felipe Calderón de respetar los derechos humanos, Barack Obama ya había sentado precedente en la formulación de la idea de que no son los gobiernos o las autoridades las que violan los derechos humanos, sino los criminales. En su discurso del día 11 de ese mes, Obama señaló que "los mayores violadores de los derechos humanos, por supuesto, son los de los cárteles de narcotraficantes, que están secuestrando y que están fomentando la corrupción en nuestras regiones. Y eso es lo que hay que detener".[19]

No se desconoce que hay una nueva línea doctrinal en la formulación de la hipótesis de violaciones a los derechos humanos en las que inciden actos de particulares (véase, por ejemplo, Valadés, 2006 y 2011; Tangarife, 2010; Álvarez Londoño, 2006; y Sarazá, 2008),[20] en contraste con la for-

---

[18] Véase: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/11/28/criminales-son-quienes-violan-derechos-dice-calderon>.

[19] Véase: <http://ntrzacatecas.com/noticias/mexico/2009/08/11/obama-es-el-crimen-el-que-viola-derechos/>.

[20] Diego Valadés cita distintas Constituciones de países latinoamericanos en donde se encuentra prevista la posibilidad de afectación de los derechos humanos por particulares (El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Uruguay y Venezuela) o la responsabilidad explícita de particulares por hechos violatorios de derechos fundamentales (Argentina, Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú). Así, como observa Valadés, hay una tendencia clara en el sistema interamericano a prevenir o evitar actos de particulares que pueden ser lesivos a los derechos fundamentales (Valadés, 2006: 608-609 y 611). Por su parte, Rafael Sarazá Jimena sostiene, con un excelente razonamiento, que "si en el siglo XIX los derechos fundamentales se conciben exclusivamente como derechos frente al Estado, es porque el propósito principal de la incorporación de los derechos fundamentales a la Constitución es la protección del individuo ante intrusiones arbitrarias del Estado, mientras que la protección jurídico-constitucional frente a los poderes sociales y a los terceros en general aparece como secundaria. Esta circunstancia habría cambiado

mulación tradicional de que son los gobernantes o quienes están investidos de autoridad o poder del Estado los únicos que pueden ser responsables de tales violaciones. Sin embargo, hay una gran distancia entre esta nueva formulación y el tipo de declaraciones –como las de Felipe Calderón y Barack Obama, o las de otros mandatarios en la región latinoamericana– que sostienen que son los criminales los que violan derechos humanos o *los que más* violan estos derechos, con lo cual seguramente se pretende oscurecer el campo de acción represiva que le es propio a todo Estado de derecho (véase al respecto Poulantzas, 1979, especialmente el capítulo 3 referido lúcidamente a "la ley").

En consecuencia –que puede parecer un incidente reiterado en el discurso presidencial mexicano–, la misma CNDH, de acuerdo con el artículo 6°, fracción II, inciso b) de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reformada por decreto publicado en el *DOF* de 14 de diciembre de 2011, también tiene facultad para "conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos: […] *b)* Cuando *los particulares o algún otro agente social* cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas" [cursivas nuestras]. En materia de amparo, con esa reforma de 2011 también se integra la hipótesis de agravio de derechos por actos de particulares equivalentes a actos de autoridad.

No obstante que la regulación de la protección de los derechos humanos en México, por intervención del ombudsman nacional, ha considerado la posibilidad de la incidencia de particulares o de algún "agente social" en la violación de derechos humanos, las investigaciones que a tal efecto deben llevarse a cabo no pueden ignorar, por un lado, las prestaciones del

---

en la época actual, porque el individuo depende cada vez más de los grupos, asociaciones y grandes empresas, por lo que debe ser protegido también frente a esos poderes" (2008: 93-94). A su vez, Luis Fernando Álvarez Londoño afirma que si bien el Estado puede ser señalado como el principal responsable de violación de derechos humanos en el derecho internacional, "no quiere decir que los individuos u otro tipo de sujetos, como las empresas o los actores armados, por ejemplo, queden libres o eximidos de responsabilidad por los actos que realicen o dejen de realizar, en perjuicio de los estándares mínimos de derechos humanos". De manera que "en la actualidad, una preocupación generalizada, por los adversos efectos que tienen para toda la humanidad, la constituyen las violaciones cometidas por grupos armados y narcotraficantes" (2006: 30).

Derecho Internacional Humanitario[21] a todas las personas que se apartan de un conflicto interno con fuerzas armadas del Estado y, por otro, las obligaciones que impone el derecho internacional de los derechos humanos a los Estados para proteger por igual y universalmente los derechos de todos los gobernados.

En otras palabras, el Estado tiene la obligación de proteger indistintamente los derechos humanos de los gobernados, con independencia de que, en primer lugar, tales derechos se encuentren o no establecidos en el derecho interno y, en segundo lugar, de que los particulares sean acusados penalmente por conductas ilícitas que configuren algún delito que *incida* en violaciones a tales derechos. Tal tipo de obligación confirma, en realidad, que la protección de los derechos humanos a través de tratados, pactos, convenciones y cortes internacionales, "constituye la juridización a gran escala de principios morales fundamentales" (Spector, 2001: 46), lo cual no debe entenderse como un sustituto de su constitucionalización y regulación interna, pues incluso es posible que el derecho interno pueda aportar concepciones, mecanismos y figuras útiles a la internacionalización de los derechos.

---

[21] Si bien el Derecho Internacional Humanitario vela prioritariamente por los derechos humanos de aquellas personas que se apartan de conflictos internos e incidentalmente resultan lesionados, existe la obligación de un Estado a limitar el uso de métodos de guerra, pero, como está establecido en la propia Carta de las Naciones Unidas, no establece si un país tiene derecho a recurrir al uso de la fuerza, incluso en esa línea de los métodos de guerra, como ocurre frecuentemente. Las Naciones Unidas pueden condenar tal uso de fuerza y, en última instancia, resolver la intervención coordinada multinacional armada cuando los ataques armados gubernamentales se concentran gravemente en contra de la población civil (como en el caso de Costa de Marfil en abril de 2011), o bien, el Personal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas puede llevar a cabo investigaciones o recabar testimonios o informes relativos a violaciones graves de derechos humanos a causa de conflictos entre civiles y fuerzas gubernamentales o abusos de autoridad, lo cual coadyuva a las propias tareas de la CNDH (para esclarecer los hechos y emitir las quejas y recomendaciones necesarias), como en el caso de la muerte de dos estudiantes normalistas en el estado de Guerrero, el 12 de diciembre de 2011, durante una manifestación vigilada y cercada por policías federales y de esa entidad federativa. Un documento de la Cruz Roja Internacional publicado en 2008 ayuda a entender estas cuestiones del derecho internacional que implican violaciones a los derechos humanos (CICR, 2008); además, para un seguimiento puntual y bien documentado de los conflictos en diversas regiones del mundo, véase el *Barómetro sobre conflictos y construcción de paz*, un informe trimestral publicado por la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona (http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=341&Itemid=88&lang=es).

He ahí que el significado de *derechos humanos* se ha banalizado o ha adquirido una dimensión que ya no se circunscribe sólo a la vinculación entre gobernados y gobernantes en términos de adjudicación de responsabilidad exclusivamente a las autoridades o los gobernantes. Es claro que la responsabilidad puede ser alentada por conductas ilícitas de particulares, pero mientras que a los detentadores del poder del Estado o a quienes están investidos de autoridad se les debe reconvenir o juzgar por contravenir leyes y, sobre todo, preceptos constitucionales en materia de derechos humanos (que incluyen todos los derechos justiciables), a los particulares y "otros agentes sociales" se les debe juzgar como presuntos delincuentes. Desde luego, eso no obsta para que, si fuera el caso, los servidores públicos puestos en tela de juicio puedan ser acusados de responsabilidad penal, y no sólo de responsabilidad política, administrativa o civil, como lo establece la Constitución Política federal en su título cuarto, "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado".[22]

Por lo demás, como acertadamente se sostiene en la guía práctica *Derechos humanos de las mujeres: paso a paso*, publicada por el IIDH:

> Identificar la violación que se va a investigar a veces resulta más difícil de lo que pareciera a primera vista. Es necesario que el/la investigador(a) tenga en mente que en la mayoría de los casos es al Estado, y no al individuo, a quien el derecho internacional le impone obligaciones. Así, para que un abuso particular constituya una violación de los derechos humanos, el/la investigador(a) debe relacionarlo con alguna forma de acción estatal, ya sea por acción o por omisión. Por ejemplo, si el abuso tiene que ver con la violencia doméstica, tendrá que demostrarse no sólo que son individuos particulares quienes lo están cometiendo, sino que el Estado está incumpliendo sistemáticamente con sus obligaciones de hacer algo al respecto. Por lo tanto, la verdadera violación de los derechos humanos no es el abuso doméstico en sí, sino también la incapacidad estatal de prevenir o sancionar esos abusos o de garantizar a las mujeres una igual protección ante la Ley (IIDH, 2000: 175).

Una evaluación crítica de la CNDH publicada por Human Rights Watch (2008) señala lo siguiente, en los primeros renglones:

---

[22] Una reforma constitucional de finales de 2011 –cuyo procedimiento podría concluir en 2012– apunta a la posibilidad de sujetar penalmente a cualquier servidor público incluso sin que sea ya necesario, previamente, el llamado "juicio de procedencia" o "declaración de procedencia", ordinariamente llamado "desafuero".

> La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la institución oficial de México encargada de defender y promover los derechos fundamentales, no está ejerciendo al máximo su mandato. A lo largo de los años, la CNDH ha realizado algunos aportes valiosos a la promoción de los derechos humanos en México, al documentar de manera detallada y fundada violaciones de derechos humanos y obstáculos sistémicos al progreso en esta materia. Sin embargo, cuando se trata de impulsar medidas para mejorar el pobre historial de violaciones de derechos humanos en México, a través de asegurar un recurso efectivo a las víctimas y de promover reformas estructurales, la actuación de la CNDH ha sido decepcionante.

Y a eso tal vez debería agregarse la siguiente pregunta: ¿Podrá mejorar la actuación de la CNDH con la facultad que antes de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber, la de investigación de hechos que constituyan una violación *grave* de alguno de los derechos humanos? Incluso, persiste la cuestión –a la que se enfrentó la SCJN al ejercer la facultad que le daba el artículo 97 constitucional, párrafo segundo– de cómo se puede determinar con precisión si una violación a derechos humanos es "grave" o no lo es.

El párrafo *in fine* que se adicionó al apartado B del artículo 102 constitucional, como resultado de esa especie de transferencia de competencias, y por el cual ahora se establece la categoría de "violaciones graves" de derechos humanos, en una especie de acción del Estado… ¡en contra de sí mismo!, quedó como sigue:

> La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

En los términos en que ha quedado establecida esta nueva facultad de la CNDH, es pertinente el señalamiento de Gudiño Pelayo, autor de *El Estado contra sí mismo: las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal* (1998), que anticipa por qué un ente del Estado se puede volver en contra del mismo Estado. ¿Acaso no es eso una contradicción? A propósito de la creación constitucional de la CNDH con facultades limitadas, no jurisdiccionales, Gudiño Pelayo llama la atención acerca de la incompatibilidad de este organismo con respecto al sistema

constitucional preexistente de defensa efectiva de los derechos humanos, puesto que ésta pudo continuar por la vía del juicio de amparo que es competencia de un órgano jurisdiccional y no anteponer una vía administrativa que implica la autocontención de presión social por parte de los agraviados, la redundancia de quejas y la ausencia de consecuencias jurídicas en la emisión de recomendaciones, como no sea la aceptación formalista e hipócrita de las mismas.

En este sentido, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 no abona en la necesidad de dar eficacia a la propia Constitución y a la ley que regula las funciones de la CNDH, puesto que, a lo sumo, obliga a los responsables de violaciones a derechos humanos a "fundar, motivar y hacer pública" su negativa a atender las recomendaciones en cuestión y, en su caso, a comparecer ante los órganos legislativos federales (salvo la Cámara de Diputados) o locales para "explicar el motivo de su negativa". Veamos esa nueva disposición constitucional, contenida en el artículo 102, apartado B, segundo párrafo:

> Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

¿Eso es justicia constitucional? En definitiva, ¡no lo es! ¿En dónde está la eficacia constitucional? En otras palabras, ¿en dónde, con tal disposición, se cumple el principio de Estado garantista, de tutela efectiva de los derechos humanos? La intención de ir en la dirección de la justicia constitucional queda, así, suspendida por una barrera administrativa; su restitución o actualización debería plantear algún tipo de *vínculo* para emprender acciones en contra de servidores públicos responsables de violaciones a derechos humanos por la vía del juicio de amparo, del juicio político o de la simple denuncia penal que –como se anticipa en reforma constitucional en ciernes en materia de "desafuero"[23]– no requerirá ya previamente del juicio o la

[23] El Senado de la República conoció, el 29 de noviembre de 2011, en primera lectura, el dictamen de reforma a diversos artículos de la Constitución Política federal, cuyo fin consiste en establecer que los servidores públicos señalados en tal norma fundamental puedan ser

declaración de procedencia para sujetar al responsable a proceso penal por determinación del juez de la causa; de modo que sólo cuando sea dictada la sentencia condenatoria de primera instancia por dicho juez, él mismo solicitará a la Cámara de Diputados el retiro de la inmunidad del procesado para que cese en sus funciones y quede plenamente a disposición de la autoridad correspondiente.

Algunos autores están convencidos de que el Estado "no irá nunca contra sí mismo" (por ejemplo, Ruiz, 2009). ¡Pero esa contradicción ya existía cuando la facultad estaba en las manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación! Y, en realidad, en esa época tampoco los informes que resultaban de las investigaciones de hechos constituyentes de violaciones graves a los derechos humanos surtían mayor efecto que el de señalar responsables.

Si por la misma naturaleza jurídica de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados o entre quienes tienen poder y autoridad de Estado y quienes son simples gobernados, a estos últimos se les reserva el derecho de iniciar acciones para sujetar a los primeros a las disposiciones constitucionales, que se traducen en un control de los detentadores de poder político, ¿por qué distorsionar la naturaleza de la protección y defensa de los derechos humanos? ¿Es que no basta que los gobernados denuncien las violaciones de cualquier tipo a esos derechos? ¿O se pretende continuar con la reserva gubernamental para evitar alguna crisis del Estado en situaciones, por ejemplo, de masacres o represión generalizada por fuerzas del Estado? ¿Es que las violaciones a esos derechos denunciadas por los gobernados mediante el recurso de la *queja*, no son "graves"? Sin duda, el sonado caso de los asesinatos de los dos estudiantes normalistas en el estado de Guerrero, el 12 de diciembre de 2011, dará la pauta para responder a estas interrogantes por la forma en que se iniciaron las indagaciones. Mientras tanto, no hay más elementos para elaborar alguna respuesta.

Así, a veinte años de su creación, la CNDH decidió incluir entre sus prioridades la de atender las quejas por violaciones a derechos humanos en comunidades indígenas, uno de los grupos sociales más vulnerables en México. De un total de 9 968 quejas registradas en 2011 (del 1 de enero

---

sujetos de proceso penal sin perder su inmunidad durante el tiempo en que se lleve a cabo, hasta la declaración de sentencia condenatoria. El dictamen, una vez aprobado por ese órgano legislativo, se publicó en la *Gaceta* del Senado del 1 de diciembre de 2011 y fue turnado a la Cámara de Diputados para continuar el procedimiento de reforma constitucional. (Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=12357&lg=61>). Es posible que en la ley que regule esta materia se determine algún tipo de medidas precautelares para evitar la evasión de la justicia durante la etapa procesal.

al 30 de noviembre), la CNDH había dado preferencia a 1 857, correspondientes a comunidades indígenas, bajo el Programa de Gestión de Asuntos sobre Beneficios de Libertad Anticipada, con beneficio directo a 218 personas. Como parte de sus funciones de orientación, la CNDH también realizó ahí dos tipos de actividad: *i)* elaboró cartillas temáticas, dípticos y trípticos sobre los derechos de los adolescentes y jóvenes indígenas, también dirigidos a personas adultas; y *ii)* organizó foros sobre protección de los derechos humanos de la población indígena infantil, de los derechos humanos ante los usos y costumbres, de los derechos humanos de los pueblos y las comunidades indígenas y el derecho a una vida libre de violencia. Es indudable que las tareas orientadas a conformar una cultura de los derechos humanos no sólo parecen impactar la mentalidad de quienes se involucran en los cursos, foros y debates temáticos, sino que, también, en el mediano plazo parecen ayudar a integrar a la población a las estructuras políticas, a crear un ambiente propicio para la convivencia colectiva pacífica, a la seguridad cotidiana de las personas y a la conformación de acciones comunes preventivas o disuasivas de posibles violaciones a esos derechos (Román, 2005; Claude, 2003; Pérez, 2005; Ávila, 2005; y Tiul, 2006).[24]

Como puede apreciarse en el cuadro 1, el número de expedientes de quejas registradas ante la CNDH en 2011 creció alrededor de 30 por ciento en comparación con 2010.[25] Estos datos fueron reconocidos por el organismo a finales de 2011 como evidencia de la interminable violación de derechos humanos en un país agobiado por la violencia en sus distintas

[24] Flor María Ávila Hernández se refiere a la "cultura de los derechos humanos", en proceso, en los términos siguientes: "Una cultura que tiene como centro al hombre, la sacralidad e inviolabilidad de su dignidad humana y su protección y garantía por parte del Estado. Una cultura que tiene como novedad histórica la elaboración colectiva por parte de los gobiernos de un '*corpus iuris*' así como el empeño de todas las agencias para su actuación". Ahora bien, esta autora plantea una hipótesis interesante que rompe con la creencia común de que la cultura de los derechos humanos ayuda a una toma de conciencia por un nuevo sujeto o nuevos sujetos de cambio social, pues, en realidad, el objetivo principal se descifra por lo siguiente: "las recientes cartas de Derechos Humanos de las áreas antes mencionadas, a partir de la década de los ochenta, no responden a verdaderos proyectos de institucionalidad de la vida en común, sino que obedecen a la lógica de los Estados nacionales, en la búsqueda de consenso y legitimidad democrática en el foro internacional, con el resultado de ocultar los déficit de democracia, el desvalor de la vitalidad y la disgregación social, que las teorías conflictualistas denuncian" (2005: 78 y 79).

[25] Cada expediente puede contener una o más quejas individualizadas, y eso hace que el número absoluto de quejas crezca de manera alarmante. Véase la nota descriptora de divulgación en la liga de la misma CNDH: <http://www.cndh.org.mx/book/export/html/79

Cuadro 1. Expedientes de queja por violaciones de los derechos humanos en México, 1990-2011

Año	*Expedientes de queja*			*Recomendaciones emitidas*
	(A) Registrados	*(B) No concluidos en el año anterior*	*(A y B) Concluidos*	
1990	n.d.	n.d.	n.d.	34
1991	n.d.	n.d.	n.d.	131
1992	n.d.	n.d.	n.d.	271
1993	n.d.	n.d.	n.d.	273
1994	n.d.	n.d.	n.d.	140
1995	n.d.	n.d.	n.d.	166
1996	n.d.	n.d.	n.d.	124
1997	n.d.	n.d.	n.d.	127
1998	n.d.	n.d.	n.d.	114
1999	n.d.	n.d.	n.d.	104
2000	3 918	1 266	4 647	37
2001	3 362	537	3 165	27
2002	3 184	734	3 365	49
2003	3 318	553	3 342	52
2004	3 914	729	3 800	92
2005	5 294	843	4 717	51
2006	5 475	1 420	5 604	46
2007	5 244	1 291	4 993	70
2008	6 004	1 542	5 926	67
2009	6 083	1 620	6 026	78
2010	6 916	1 677	6 384	86
2011*	9 968	2 209	8 196	73

Fuente: Informes de las Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México) de los años correspondientes: <http://www.cndh.org.mx/node/32>, <http://www.cndh.org.mx/node/126>.
* Al 30 de noviembre de 2011.

modalidades y en prácticamente todos los sectores y grupos sociales. Así, en un comunicado del 21 de diciembre de 2011, la CNDH reconoció que del 1 de enero al 19 de diciembre de 2011 había recibido más de 20 mil quejas,[26] y, en coherencia con la diversidad de quejosos, este or-

[26] Comunicado del 21 de diciembre de 2011 de la CNDH: "La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del 1 de enero al 19 de diciembre de 2011, recibió más de

ganismo se ha fijado distintas prioridades, además de las comunidades indígenas, entre las que se encuentra también la atención a la población escolar infantil y a los periodistas. No obstante, las quejas abarcan temas que señalan como responsables principales a servidores públicos del orden federal: prestación indebida del servicio público; ilegalidad de actos de autoridad; falta de honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de los servidores públicos; detenciones arbitrarias; omisión de atención médica; acciones que transgreden los derechos de los migrantes y sus familiares; incumplimiento de formalidades para la emisión de órdenes de cateo; negativa en la prestación de servicios de seguridad social; trato cruel, inhumano y degradante; así como empleo arbitrario de la fuerza pública.

Como ya se ha señalado, en el afán de descargo de culpas o remordimientos o sospechas, de uno y otro lado se señalan diversos y diferentes transgresores de derechos humanos en esa amplia pasarela que incluye ahora –además de los servidores públicos de distinto orden de gobierno– a los particulares o "agentes sociales" de distinta naturaleza, en virtud del poder económico y social del que gozan en sociedades marcadas por la desigualdad social, la pobreza, la violencia ubicua y la ausencia de empoderamiento de los grupos hasta ahora vulnerables.

Así, en un monitoreo de declaraciones vertidas a los medios de comunicación, de acuerdo con la búsqueda de "principales violadores de derechos humanos en México", se pueden identificar distintos sujetos activos: "fundamentalmente" criminales, según Felipe Calderón (en 2010 y 2011) o los "narcotraficantes", según Barack Obama (el 10 de agosto de 2009);[27] los militares, seguidos de personal del IMSS y del ISSSTE, según los informes de la CNDH. Es sintomático que el presidente Cal-

---

20 mil expedientes de queja. En promedio más de mil 700 quejas al mes. De ese total, registró 10 mil 392 presuntas violaciones a derechos humanos; 5 mil 641 en donde se realizaron orientaciones directas; 4 mil 766 se remitieron a organismos locales de derechos humanos y 386 recursos de inconformidad por omisión o dilación en el trámite de quejas a cargo de organismos públicos de derechos humanos de entidades federativas y el Distrito Federal" (disponible en: <http://www.cndh.org.mx/node/37>).

[27] Curiosamente, según señalamiento del nicaragüense Omar Cabezas, presidente de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), "Estados Unidos es el mayor violador de derechos humanos y la organización Human Rights Watch sólo hace trabajo de fontanería (sucio) a pedido del Partido Republicano". "Estados Unidos es el único que delinque y que es inmune, no se acoge a ninguna organización, convención o tratado internacional en el que él pueda comparecer como acusado" (*Milenio*, 18/11/2008, disponible en: <http://impreso.milenio.com/node/8040157>).

derón haya reiterado en 2011 el discurso emitido el 5 de marzo de 2010 en ocasión de la presentación del Informe de Actividades del presidente de la CNDH, afirmando lo siguiente:

> [...] reconozco que tenemos mucho que avanzar; sin embargo, también me queda muy claro que las referencias que usted ha hecho en materia de extorsión, en materia de secuestro, en materia de homicidio de ciudadanos; en materia de homicidio, secuestro, hostigamiento de migrantes; en materia de homicidio de periodistas, que también es un fenómeno preocupante y creciente, *fundamentalmente* son realizadas por criminales (Presidencia de la República, 2010).

Tras recibir el informe de Human Rights Watch, *Ni seguridad, ni derechos: ejecuciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico en México* (de 236 páginas, aquí citado), el 10 de noviembre de 2011, el presidente Calderón reiteró que "la principal amenaza para los derechos humanos de los mexicanos son los criminales. Son ellos quienes mediante la comisión de delitos agraviantes, como el homicidio, el secuestro y la extorsión, violan de manera sistemática las garantías fundamentales de los ciudadanos y sus familias". Ese mensaje fue publicado luego en el sitio oficial de la Presidencia de la República.

La terrible situación en el mundo, relativa a la creciente represión de protestas sociales, el desplazamiento forzado, las desapariciones forzadas y la amenaza constante contra la libertad de expresión es relatada en diversos informes nacionales, regionales y mundiales cada año. Los informes publicados en 2011 dan cuenta de la difícil situación que vive la población en decenas de países, incluido México, a causa de gobiernos autoritarios, combate al narcotráfico, conflictos interétnicos, guerras civiles por el poder, conflictos religiosos y pobreza extrema (CIDH, 2011 *a* y 2011 *b*; OPDDH, 2011; Cencos, 2009 y 2010; RSF, 2011; y ONU, 2011 *b*).

En México, la amenaza a la libertad de prensa y a la libertad de expresión en sus distintas modalidades ha producido una gran cantidad de periodistas amenazados y ejecutados por el crimen organizado y por algunos gobernantes locales, pero tampoco se tienen cifras exactas y seguras, como lo deja ver, por ejemplo, Reporteros Sin Fronteras en su *Informe Anual 2010*, en el que afirma que "podrían haber sido asesinados entre 13 y 14 periodistas desde el inicio de 2010", y "en la mayoría de los casos los asesinatos quedan impunes", con lo cual México ocupa la posición 136 entre los 178 de la clasificación mundial de la libertad de prensa (RSF, 2011: 58).

Sin duda, la categoría de periodistas, reporteros y, en general, el personal inmerso en el ámbito de las noticias y el análisis periodístico se encuentra en una situación muy difícil en México y el mundo, al grado de que Naciones Unidas y otros organismos internacionales protectores de los derechos humanos han pedido al gobierno mexicano mayores esfuerzos para garantizar la libertad de prensa y proteger a los periodistas. Ésa fue, por ejemplo, la exhortación hecha el 24 de octubre de 2011 por los relatores para la libertad de expresión de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos al gobierno mexicano, quienes entonces revelaron –en un informe escrito– que en México había un registro de 75 periodistas muertos violentamente entre 2000 y 2011.[28] Este dato es el mismo que reporta la CNDH en un comunicado del 7 de enero de 2012 en su sitio web: "Desde el año 2000 hasta el 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos registró un total de 75 homicidios de periodistas en México; 9 en el último año".[29]

Conclusiones

José de Jesús Gudiño Pelayo (1998) lanzó una severa –pero atinada crítica– al alcance de las facultades otorgadas a la CNDH, debido al confinamiento de su papel a un campo puramente administrativo, que no produce vinculación alguna y, al contrario, en la ausencia progresiva de eficacia en su funcionamiento, siempre existe el riesgo de incitar la irritación social, la inconformidad de los denunciantes de violaciones a los derechos humanos. En primer lugar, afirma, "cuando se establece que los organismos de derechos humanos conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, ha quedado demostrado que por disposición expresa del artículo 103 constitucional, la violación de garantías individuales [como se les conocía antes del 10 de junio de 2011] tiene carácter jurisdiccional, es decir, de controversia", lo cual, antes de esa fecha, se reiteró en la negación de competencia para conocer de asuntos laborales, además de electorales y jurisdiccionales. Gracias

[28] Dicho informe incluye siete temas relacionados con la libertad de prensa y una serie de recomendaciones para mejorar la situación de los periodistas mexicanos, pues este país es considerado el más violento y peligroso en el continente americano para la labor periodística.

[29] Comunicado de la CNDH del 7 de enero de 2012 sobre periodistas asesinados en México: <http://www.cndh.org.mx/node/37>.

a la reforma del 10 de junio de 2011, la CNDH ya tiene competencia para conocer de quejas en materia de derechos humanos laborales y, por tanto, para formular "recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas", en los términos del artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política federal, así como del artículo 5°, fracción III, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reformada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre de 2011.

A la par de ese tipo de críticas y de una serie dispersa de propuestas generales, planteadas desde finales del siglo XX para introducir importantes reformas favorables a la protección y defensa de los derechos fundamentales y los derechos humanos, en el segundo lustro del siglo XXI nos encontramos con un debate más ordenado, sistematizado, y orientado a concretar una parte importante de esas reformas. Sin duda, las dos grandes reformas de 2011 (en materia de juicio de amparo y en materia de recepción del derecho internacional de los derechos humanos) subsanan diversos reclamos para propiciar en México un acceso suficientemente allanado hacia la justicia constitucional que, por lo demás, deberá impactar favorablemente en los sistemas de protección judicial ordinaria y administrativa de esos derechos.

Por otra parte, es paradójico que en el sistema multifacético de protección de los derechos humanos en México, a casi un centenar de años de contar con una de las Constituciones vanguardistas en materia de derechos sociales, todavía no se disponga de un sistema integral para hacerlos plenamente justiciables, no sólo por vía jurisdiccional, sino también mediante políticas que atiendan debidamente el principio de dignidad humana. Tantas reformas constitucionales no sólo deben servir precisamente para presumir que podemos estar en sintonía con el derecho internacional, sino además con esas doctrinas económicas, políticas, sociales y filosóficas que exigen resolver con oportunidad y en plazos razonables los grandes problemas nacionales, locales y municipales.

Referencias

Libros, Revistas, Informes

AA.VV. (2008), *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por*

académicas y académicos especialistas en derechos humanos, *edición financiada por la Embajada de Canadá, el Programa Global Acción 2 y el Grupo Inter-Agencial de Derechos Humanos del Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas en México y The Ford Foundation,* México, 168 pp. Descargada el 10 de agosto de 2011 desde: http://www.hchr.org.mx/files/convenios/propuestareformaconst.pdf

AA.VV. (2008), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico universal*, México, 14 pp. Descargado el 20 de agosto de 2011 desde http://www.herbogeminis.com/IMG/pdf/informe_DDHH_Mexico.pdf

AA.VV. (2010), *Reforma constitucional en materia de derechos humanos: un mapa del tema*, 8 páginas. Documento de análisis consultado en línea el 30 de agosto de 2011 desde http://www.gire.org.mx/publica2/Dossier%20Reforma%20Constitucional_240610.pdf

Aguiar A., Asdrúbal (1993), "La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos. (Apreciaciones sobre el Pacto de San José)", en *Revista IIDH* núm. 17, San José de Costa Rica, enero-julio de 1993, pp. 9-46. Consultada y descargada el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/17/dtr/dtr2.pdf

Aguilera Portales, Rafael y Diana Rocío Espino Tapia (2006-2007), "Fundamento, garantías y naturaleza jurídica de los derechos sociales ante la crisis del Estado social de derecho", en *Revista Telemática de Filosofía del Derecho* núm. 10, ISSN 1575-7382, pp. 111-139. Consultado y descargado el 20 de julio de 2011 desde http://www.rtfd.es/numero10/5-10.pdf

Aldunate León, Óscar (2004), "Los fueros medievales aragoneses: una añoranza republicana al servicio de una y única codificación del derecho civil en España durante la Restauración", en Memoria e Identidades, VII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea realizado el 21-24 de septiembre de 2004, Universidad de Santiago de Compostela, España. Consultado y descargado el 30 de agosto de 2011 desde http://www.ahistcon.org/docs/Santiago/pdfs/s1a.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004), *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*,

edición de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, Colombia, 340 pp.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Editorial Aedos, Barcelona, España, 224 pp. Descargado el 8 de septiembre de 2011 desde http://www.zonalibredeviolencia.ipn.mx/DOCUMENTOS/INDICADORES/Diagnosticosobrelasituaciondelos Derechos.pdf

Álvarez de Lara, Rosa María (2006), "Panorama de las garantías individuales en las Constituciones mexicanas del siglo XIX", en Margarita Moreno-Bonet y María del Refugio González (coords.), *La génesis de los derechos humanos en México*, IIJ-UNAM, pp. 27-41.

Álvarez Londoño, Luis Fernando (2006), "Responsabilidad por las violaciones de derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas", en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* núm. 1, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia, pp. 17-33. Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/927/92710103.pdf

Arámbula Reyes, Alma *et al* (2007), *Tratados Internacionales vigentes en México en materia de derechos sociales*, Cámara de Diputados, México, Parte I (39 pp.), Parte II (96 pp.).

Asamblea General de la ONU (2011), *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. Adición: Misión a México*, 19 de mayo de 2011, 22 pp. Descargado el 28 de agosto de 2011 desde http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Internacional/informeFrankLaRue.pdf

Ávalos Díaz, Sofía Verónica (2008), *Origen y Evolución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, Cuadernos de Jurisprudencia núm. 2, Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 33 pp. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde http://www2.scjn.gob.mx/investigacionesjurisprudenciales/documentos/cuaderno-jurisprudencial-02.pdf

Ávila Hernández, Flor María (2005), "Derechos humanos y cultura en el siglo XXI: Las áreas declaratorias de derechos", en *Cuadernos*

PROLAM/USP, año 4, vol. 2, pp. 77-101. Consultado y descargado el 20 de septiembre de 2011 desde http://www.usp.br/prolam/downloads/2005_2_4.pdf

Ávila Santamaría, Ramiro (2008), "Retos de una nueva institucionalidad estatal para la protección de los derechos humanos", en *Aportes Andinos* núm. 23, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 23 pp. Descargado el 10 de julio de 2011 desde http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1033/1/RAA-23-%C3%81vila-Retos%20de%20una%20nueva%20institucionalidad%20estatal.pdf

Ayala Corao, Carlos M. (2004), "Recepción de la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos por la jurisprudencia constitucional", en *Foro Constitucional Iberoamericano* núm. 7, Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 1-74. Descargado el 28 de agosto de 2011 desde http://turan.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/carlosayala.pdf

Bernal, Beatriz (1989), "Las características del derecho indiano", en *Historia Mexicana* vol. 38, núm. 4, El Colegio de México, abril-junio de 1989, pp. 663-675. Consultado y descargado el 20 de julio de 2011 desde http://www.jstor.org/stable/i25138243

Brewer-Carías, Allan R. (2005), *Mecanismos Nacionales de Protección de los Derechos Humanos (Garantías judiciales de los derechos humanos en el derecho constitucional comparado latinoamericano)*, IIDH, San José de Costa Rica, 299 pp. Consultado y descargado el 21 de noviembre de 2011 desde http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_157895943/Mecanismos%20Nacionales%20de%20Proteccion.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_157895943%2FMecanismos+Nacionales+de+Proteccion.pdf

Carbonell, Miguel (2001), "Los derechos fundamentales en la Constitución mexicana: Una propuesta de reforma", en *Isonomía* núm. 14, ITAM. México, abril de 2001, pp. 181-193.

Carbonell, Miguel (2003), "Los derechos fundamentales en la Constitución mexicana: una crítica y una propuesta", en *IUS. Revista Jurídica* (electrónica) núm. 8, Universidad Latina de América, México (Morelia, Mich.), enero-marzo de 2003. (Una versión de este artículo fue publicada en 2000 en la *Revista de Administración Pública* núm. 105, INAP, México, pp. 207-229). Descargado el 18 de agosto de 2011 desde: http://www.unla.edu.mx/iusunla8/

Carbonell, Miguel (2004), *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, IIJ-UNAM, Serie Estudios Jurídicos núm. 34, México.

Carbonell, Miguel (2008), "Eficacia de la constitución y derechos sociales: Esbozo de algunos problemas", en *Estudios Constitucionales* núm. 2, año 6, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, pp. 43-71. Descargado el 5 de agosto de 2011 desde: http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v6n2/art03.pdf

Carbonell, Miguel (2011), *Los derechos fundamentales en México*, coedición Porrúa / UNAM / CNDH, México.

Carpio Marcos, Édgar (2005), "Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes", en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* núm. 4, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional / Porrúa, México, pp. 79-114. Consultado y descargado el 30 de diciembre de 2011 desde http://www.iidpc.org/pdf/doctrinr4arpioMarcos.pdf

Carpizo, Jorge (2000), "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos", en *Cuestiones Constitucionales* núm. 3, IIJ-UNAM, México, julio-diciembre de 2000, pp. 3-29. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde

Carpizo, Jorge (2009), "El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones", en *Anuario de Derechos Humanos*, nueva época, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, núm. 10, pp. 83-129. Consultado el 10 de noviembre de 2011 desde http://www.ucm.es/BUCM/revistas/der/02120364/articulos/ANDH0909110083A.PDF

Carpizo, Jorge (2011), "Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características", en *Cuestiones Constitucionales* núm. 25, IIJ-UNAM, México, julio-diciembre de 2011, pp. 3-29. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/25/ard/ard1.pdf

Castilla, Karlos (2011), "El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Vol. XI, IIJ-UNAM, México, pp. 593-624. Consultado y descargado el 30 de diciembre

de 2011 desde http://www.bibliojuridica.org/estrev/pdf/derint/cont/11/pim/pim20.pdf

CENCOS (2009), *Entre la violencia y la indiferencia: Informe de agresiones contra la libertad de expresión en México. Informe 2009,* Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), México, 28 pp. Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.ifex.org/mexico/2010/02/17/informe_2009_entre_la_violencia_y_la_indiferencia_article19_cencos.pdf

CENCOS (2010), *Agresiones contra la libertad de expresión en México. Informe 2010*, Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), México, 28 pp. Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.ifex.org/mexico/2010/03/25/informecidh.pdf

CIDH (2011a), *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 104 pp. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://www.cidh.oas.org/relatoria/ShowDocument.asp?DocumentID=229

CIDH (2011b), *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, CIDH, 471 pp. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf

CIDH (2011c), "Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos" (Sentencia de la CIDH de 23 de noviembre de 2009), en Juan Carlos Gutiérrez Contreras (coord.), *La sentencia de la Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., México, pp. 43-220.

CICR (2008), *Violencia y uso de la fuerza*, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Ginebra, Suiza, 60 pp. Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0943.pdf

Claude, Richard Pierre (2003), *Educación Popular en Derechos Humanos. 24 guías de actividades participativas para maestros y facilitadores*, IIDH, San José, Costa Rica, 127 pp. Consultado y descargado el 20 de septiembre de 2011 desde http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/

multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/2_2010/NivelPrimario/Educacion%20Popular%20en%20Derechos%20Humanos.pdf

CMDPDH y Federación Internacional de Asociaciones de los derechos humanos (2011), *Los derechos humanos en México en el contexto de la guerra contra el crimen organizado*. Descargado el 8 de septiembre de 2011 desde http://www.fidh.org/IMG//pdf/briefingmexico.pdf

CNDH (2011b), *Informe de Actividades, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México*, 900 pp. Descargado el 8 de septiembre de 2011 desde http://www.cndh.org.mx/node/120

Corpus International Associated Firms Abogados (2011), *Reformas constitucionales en materia de derechos humanos*. Documento de análisis consultado en línea el 30 de agosto de 2011 desde http://humanaccess.com.mx/boletin_2011/Junio_11.pdf

Cossío Díaz, José Ramón (2010), "Problemas para la exigibilidad de los derechos sociales en México", en Héctor Fix-Zamudio y Diego Valadés (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, pp. 127-149. Consultado y descargado el 23 de julio de 2011 desde http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2873/8.pdf

De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc Manuel (2010), "La evolución de los derechos sociales en el constitucionalismo mexicanos", en *Diálogos sobre México. A 200 años de su Independencia y 100 de su Revolución*, UNLA, ISBN 978-607-703-003-4, 13 pp. Texto consultado en línea el 20 de julio de 2011 desde http://portal.unla.edu.mx/portalunla/images/web/dialogos/dialogos.html

De la Torre Torres, Rosa María, "Los mecanismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México". Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://cddiputados.gob.mx/POLEMEX/DGCS/SDP/0008/0807/bols_pdf/Ponencia-De_la_Torre.pdf

De Yturbe, Corina (1998), *Multiculturalismo y derechos*, colección Temas de la Democracia, serie Ensayos núm. 4, IFE, México, 91 pp.

Díaz Müller, Luis T. (1997), "Derechos económicos, sociales y culturales: aportación de México", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* núm. 88, IIJ-UNAM, México, pp. 79-92. Consultado y descargado el 20 de julio de 2011 desde http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/indice.htm?n=88

Espinoza de los Monteros Sánchez, Javier (2008), "Estado social (de Derecho) en México. Una óptica desde el garantismo jurídico-social", en

Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional núm. 9, coedición Porrúa / Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, México, pp. 61-83. Consultado y descargado el 20 de julio de 2011 desde http://www.iidpc.org/revistas/9/pdf/75_97.pdf y http://www.iidpc.org/revistas/9/pdf/RIDPC-9.pdf

Fix-Zamudio, Héctor (1994), Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos", en *A cien años de la muerte de Vallarta*, IIJ-UNAM, México, pp. 19-39. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1042/4.pdf

Fontaine S., Francisco Javier (1986), "Libertad e Igualdad", en *Estudios Públicos* núm. 22, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, pp. Consultado y descargado el 20 de agosto de 2011 desde http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_795.html

García Ramírez, Sergio (2002), "La garantías sociales", en mismo autor, *Temas de derecho*, coedición IIJ-UNAM / UAEM, México, pp. 19-37. Consultado y descargado el 20 de agosto de 2011 desde http://www.bibliojuridica.org/libros/2/756/5.pdf

Gil Rendón, Raymundo (2011), "Sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México". Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/sistemasdeproteccionjurisdiccionalyno.pdf

González Oropeza, Manuel (2009), *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, coedición Porrúa / CNDH, México, 350 pp.

Gudiño Pelayo, José de Jesús (1998), *El Estado contra sí mismo: las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal,* Noriega Editores, México, 359 pp.

Gudiño Pelayo, José de Jesús (2002), "Los derechos humanos y su protección constitucional en México", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* núm. 32, México, pp. 275-299. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=32

Guendel González, Ludwig (2002), "Políticas públicas y derechos humanos", en *Revista de Ciencias Sociales*, año/vol. III, núm. 097, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica, pp. 105-125.

Consultado y descargado el 25 de julio de 2011 desde http://redalyc.uaemex.mx/pdf/153/15309709.pdf

Guerrero Rosales, Humberto Francisco (2008), "La reforma integral en materia de derechos humanos: asignatura pendiente", en *El Cotidiano* núm. 150, año/vol. 23, Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco), México, julio-agosto 2008, pp. 41-46.

Guerrero Rosales, Humberto Francisco y Mario A. Solórzano Betancourt (2010*), Incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al sistema jurídico mexicano*, edición de la CMDPDHAC, México, 211 pp. Descargado el 30 de agosto de 2011 desde http://www.cmdpdh.org/docs/implementacion_tratados.pdf

Gutiérrez Rivas, (2005), "Jueces y derechos sociales en México", en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* núm. 6, IIJ-UNAM, México, año 2005, pp. 49-64. Consultado y descargado el 20 de julio de 2011 desde http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=4642&clave_busqueda=113867

Grenni, Héctor (2000), "Las 'Leyes de Indias': un intento por considerar a los indígenas como personas con derechos", en *Teoría y Praxis* (Revista de Ciencias Sociales y Humanidades) núm. 4, Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad Don Bosco, El Salvador, 17 pp. Consultado y descargado el 20 de julio de 2011 desde http://www.udb.edu.sv/editorial/Teoria%20y%20Praxis/Teoria%20y%20Praxis%204/articulo6.pdf

Grenni, Héctor (2003), "La encomienda en el Derecho Indiano: las propuestas de Las Casas y la Recopilación de 1680", en *Teoría y Praxis* (Revista de Ciencias Sociales y Humanidades) núm. 7, Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad Don Bosco, El Salvador, 20 pp. Consultado y descargado el 20 de julio de 2011 desde http://www.udb.edu.sv/editorial/Teoria%20y%20Praxis/Teoria%20y%20Praxis%207/articulo6.pdf

Grenni, Héctor (2008), "El lugar del indio en el Derecho Indiano", en *Teoría y Praxis* (Revista de Ciencias Sociales y Humanidades) núm. 12, Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad Don Bosco, El Salvador, pp. 33-69. Consultado y descargado el 20 de julio de 2011 desde http://www.udb.edu.sv/editorial/Teoria%20y%20Praxis/Teoria%20y%20Praxis%2012/articulo2.pdf

Henderson, Humberto (2004), "Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio *pro homine*", en *Revista IIDH* núm. 39, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, enero-junio de 2004, pp. 72-99. Consultado y descargado el 28 de agosto de 2011 desde http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/39/pr/pr5.pdf

Human Rights Watch (2008), *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*, edición de Human Rights Watch, 138 pp. Versión electrónica descargada y consultada el 12 de agosto de 2011 desde http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf

Human Rights Watch (2011), *Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*, Human Rights Watch, Estados Unidos de América, 236 pp. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf

IIDH (2000), *Derechos humanos de las mujeres: paso a paso. Guía para el uso del derecho internacional de los derechos humanos y de los mecanismos para defender los derechos de las mujeres*, editado por el IIDH, San José de Costa Rica, 260 pp. Consultada el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/14/7.pdf

INMUJERES (2008), *Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, cuarta edición, 398 pp.

Labardini, Rodrigo (2001), pp. "Los elementos de los derechos humanos", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* núm. 31, México, pp. 215-241. Consultado y descargado el 30 de octubre de 2011 desde http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/31/pr/pr14.pdf

Labardini, Rodrigo (2010), "Una propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLIII, núm. 129, IIJ-UNAM, México, septiembre-diciembre, 2010, pp. 1999-1232. Consultado y descargado el 20 de octubre de 2011 desde http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/427/42719920006.pdf

Lara Ponte, Rodolfo (2007), *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, Porrúa, México, 4ta. Edición, 238 pp.

Ledesma González, Arturo (2009), *Bloque de constitucionalidad y derecho internacional de los derechos humanos*, Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México, 124 pp. Consultada y descargada el 30 de diciembre de 2011 desde http://biblioteca-virtual.dgb.umich.mx:8083/jspui/bitstream/123456789/1999/1/BLOQUEDECONSTITUCIONALIDADYDERECHOINTERNACIONALDELOSDERECHOSHUMANOS.pdf

López Villalba, José Miguel (2006), "Los fueros y ordenanzas medievales: embrión del gobierno de los cabildos coloniales hispanoamericanos", en *Historia, Instituciones, Documentos* núm. 33, Universidad de Sevilla, España, pp. 339-363. Consultado y descargado el 30 de agosto de 2001 desde http://institucional.us.es/revistas/historia/33/12%20lopez.pdf

Machado Pelloni, Fernando M. (2007), "Hábeas Corpus: Pasado, presente y futuro. Teoría y práctica", en Estudios Constitucionales núm. 1, año 5, Universidad de Talca, pp. 31-58. Consultado y descargado el 10 de diciembre de 2011 desde http://www.cecoch.cl/htm/revista/docs/estudiosconst/revistaano_5_1_htm/habeas_5_1_-2007.pdf

Martínez Bullé-Goyri, Víctor M. (2011), "Reforma constitucional en materia de derechos humanos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 130, IIJ-UNAM, México, enero-abril de 2011, pp. 405-425. Consultado y descargado el 16 de noviembre de 2011 desde http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/indice.htm?n=130

Mendiola, Martha (2009), "La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Naciones Unidas", en aa.vv. *Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis*, coedición Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo / Ayuntamiento de Barcelona, España, pp. 23-32. Consultado y descargado el 10 de noviembre de 2011 desde http://observatoridesc.org/sites/default/files/Defender_repensar_derechos_sociales_lib_DESC_AAVV_sp_1.pdf

Meza Flores, Jorge Humberto (2011), "La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos", en *Boletín Mexicano de Derecho*

Comparado, nueva serie, año XLIV, núm. 132, IIJ-UNAM, México, septiembre-diciembre de 2011, pp. 1127-1170. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/indice.htm?n=132

Naciones Unidas (2006), *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, 233 pp. Consultado y descargado el 25 de agosto de 2011 desde http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiessp.pdf

Nogueira Alcalá, Humberto (2003), "Constitucionalismo contemporáneo y los derechos económicos, sociales y culturales", en *Estudios Constitucionales* núm. 1, año 1, Santiago de Chile, pp. 133-177. Consultado el 10 de agosto de 2011 desde http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista_ano1/revista_ano1_8.pdf

OPDDH (2011), *La perseverancia del testimonio. Informe Anual 2011*, edición de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) y la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) autorizada por el Observatorio para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos (OPDDH), Ginebra, Suiza, 666 pp. Consultado y descargado el 2 de enero de 2012 desde http://www.omct.org/files/2011/10/21443/obs_2011_sp_complet.pdf

O'Donnell, Daniel (2007), *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, coedición Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos / Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, México, reimpresión, 1066 pp. Consultado y descargado el 30 de octubre de 2011 desde http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/LibroODonnell.pdf

ONU (2011a), *El grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México*, 20 pp. Descargado el 8 de septiembre de 2011 desde http://www.hchr.org.mx/files/informes/GTDFI.pdf

ONU (2011b), *La libertad de expresión en México. Informes de Misión de las Relatorías de la ONU y de la CIDH*, México, 165 pp. Consultado y descargado el 30 de diciembre de 2011 desde http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/LEOk.pdf

Oliveira, Luciano (1993), "Los derechos humanos como síntesis de la igualdad y la libertad", en *Nueva Sociedad* núm. 123, Caracas, Venezuela, enero-febrero 1993, pp. 124-135. Consultado y descargado el 25 de agosto de 2011 desde http://www.nuso.org/upload/articulos/2206_1.pdf

Peláez Ramos, Gerardo (2010), "Evolución de la legislación laboral en México", consultado en línea el 25 de noviembre de 2011 desde http://www.lahaine.org/b2-img10/pelaez_leg.pdf

Pérez Serrano, Gloria (2005), "Derechos humanos y educación social", en *Revista de Educación* núm. 336, Ministerio de Educación, España, pp. 19-39. Consultado y descargado el 20 de septiembre de 2011 desde http://www.revistaeducacion.mec.es/re336/re336_02.pdf

Pisarello, Gerardo (2001), "Del estado social tradicional al estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales", en *Isonomía* (Revista de Teoría y Filosofía) núm. 15, ITAM, México, octubre de 2001, pp. 82-107. Consultado y descargado el 10 de noviembre de 2011 desde http://www.lluisvives.com/servlet/SirveObras/doxa/12715196462382624198846/index.htm

Pisarello, Gerardo (2009), "Los derechos sociales y sus 'enemigos': elementos para una reconstrucción garantista", en aa.vv. *Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis*, coedición Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo / Ayuntamiento de Barcelona, España, pp. 13-22.

Pisarello, Gerardo; Aniza García Morales y Amaya Olivas Díaz (2010), *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Bomarzo, 92 pp. Consultado y descargado el 10 de noviembre de 2011 desde http://observatoridesc.org/sites/default/files/Defender_repensar_derechos_sociales_lib_DESC_AAVV_sp_1.pdf

Posadas Urtusuástegui, Alejandro y Hugo E. Flores Cervantes (2006), *Análisis del derecho fundamental de contar con un juicio justo en México*, CIDE, Colección Documentos de Trabajo núm. 16, México, 31 pp. Consultado y descarado el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.cide.mx/publicaciones/status/dts/DTEJ%2016.pdf

Poulantzas, Nicos (1979), *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI de España, Madrid, 326 pp.

Presidencia de la República (2010). Informe de Actividades de la CNDH del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009 [video]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=2RH4-OGCulg>.

Robles Garza, Magda Yadira (2002-2003), *La protección constitucional de los derechos sociales. El caso de México,* Tesis Doctoral por la Universidad Carlos III de Madrid. Descargada el 8 de agosto de 2011 desde: http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/561

RSF (2011), *La libertad de prensa en el mundo en 2010. Informe Anual 2010*, Reporteros sin Fronteras (RSF), 147 pp. Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.rsf-es.org/news/reporteros-sin-fronteras-publica-su-informe-anual-2010/

Román Muñoz, Myriam (2005), "Experiencias formativas en derechos humanos", ponencia difundida por la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, 18 pp. Consultado y descargado el 20 de septiembre de 2011 desde http://alboan.efaber.net/es/registros/5783-experiencias-formativas-en-derechos

Ruiz Medrano, Ethelia (2002), "Las primeras instituciones del poder colonial", en Bernardo García Martínez (coord.), *Gran historia de México ilustrada*, Tomo II (Nueva España de 1521 a 1750. De la conquista a las reformas borbónicas), coedición Planeta DeAgostini / CONACULTA / INAH, México, pp. 41-60.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo (2009), "Los derechos latentes laborales y de seguridad social ante eventuales cambios legislativo", en *Tohil* (Revista Jurídica) núm. 25, año 10, Universidad Autónoma de Yucatán, México, enero-junio de 2009, 7 pp. Consultado y descargado el 28 de noviembre de 2011 desde http://www.derecho.uady.mx/tohil/rev25/index25.php

Saldaña Pérez, Lucero (2007), *Poder, género y derecho*, CNDH, México, 144 pp.

Salinas, María Laura (2008), *Encomienda, trabajo y servidumbre indígena en Corrientes, Siglos XVII-XVIII,* Tesis para la Obtención del Título de Maestría en Historia Latinoamericana, Universidad Internacional de Andalucía, España, 152 pp. Consultada y descargada el 20 de agosto de 2011 desde http://dspace.unia.es/bitstream/10334/37/1/0012_Salinas.pdf

Sarazá Jimena, Rafael (2008), *Jueces, derechos fundamentales y relaciones entre particulares*, Tesis Doctoral defendida en la Universidad de La Rioja, España, 923 pp. Consultada y descargada el 30 de noviembre de 2011 *desde http://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=1407*

SCJN (2006), *La jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho mexicano*, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),

México, 156 pp. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://www2.scjn.gob.mx/biblioteca/obras/La_jerarquia_normativa_de_los_tratados_internacionales_pte_1.pdf y http://www2.scjn.gob.mx/biblioteca/obras/La_jerarquia_normativa_de_los_tratados_internacionales_pte_2.pdf

Silva Ramírez, Luciano (2006), "El juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad", en *Quid Juris* año 1, vol. 4, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, México, pp. 74-99. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde http://www.techihuahua.org.mx/biblioteca-quid-iuris/blog

Spector, Horacio (2001), "La filosofía de los derechos humanos", en *Isonomía* (Revista de Teoría y Filosofía) núm. 15, ITAM, México, octubre de 2001, pp. 7-53. Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12715196462382624198846/index.htm

Tajadura Tejada, Javier (2006), "La crisis de los derechos sociales en el contexto de la mundialización", en *Nuevas Políticas Públicas (Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas)* núm. 2, Instituto Andaluz de Administración Pública, España, pp. 121-136. Consultado y descargado el 28 de agosto de 2011 desde http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/02_EST_03_tajadura.pdf

Tangarife Pedraza, Mónica Andrea (2010), *La estructura jurídica de la responsabilidad internacional de las empresas trasnacionales y otras empresas comerciales en casos de violaciones a los derechos humanos*, Tesis de Maestría (Maestría en Derechos Humanos y Democracia) presentada en FLACSO-México, 231 pp. Consultada y descargada el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2861/1/01.%20La%20estructura%20jur%C3%ADdica%20de%20la%20responsabilidad...%20M%C3%B3nica%20Andrea%20Tangarife%20Pedraza.pdf

Tiul, Kajkoj Ba (2006), "Los pueblos indígenas: Derecho a la educación y a la cultura", en Mikel Berraondo (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, Bilbao, España, Serie Derechos Humanos vol. 14, pp. 569-582. Consultado y descargado el 29 de septiembre de 2011 desde http://www.ibcperu.org/doc/isis/9002.pdf

Valadés, Diego (2006 y 2011), "La protección de los derechos fundamentales frente a particulares", en Nuria González Martin (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau* (Tomo II: Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos), IIJ-UNAM, México, pp. 589-616. Consultado y descargado el 20 de octubre de 2011 desde http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1968/27.pdf Publicado también en *Anuario de Derechos Humanos*, nueva época, vol. 12, 2012, pp. 439-470. http://dx.doi.org/10.5209/rev_ANDH.2011.v12.38112

Velasco Santos, Paola (2005), *Por la buena o por la mala. El Estado y la lucha por la tierra en Santa María Tonantzintla*, Puebla. Una historia ejidal, Tesis de Licenciatura en Antropología con Área en Antropología Cultural, Universidad de las Américas Puebla, 22 de abril de 2005. Consultada y descargada el 12 de octubre de 2011 desde http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/laac/velasco_s_p/

Velázquez Gutiérrez, José Manuel (2011), "Políticas públicas sobre derechos humanos en México", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 11 pp. Consultado y descargado el 20 de agosto de 2011 desde http://www.eumed.net/rev/cccss/11/jmvg.pdf

Leyes Ordinarias, Constituciones y Tratados Internacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de octubre de 2011).

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), suscrito a partir del 7 al 22 de noviembre de 1969, en San José, Costa Rica. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978. Registrado ante la ONU: 27 de agosto de 1979 con el número 17995. Países firmantes entre 1969 y 1978 (antes de su entrada en vigor): 18. Países firmantes que ratificaron o se adhirieron al Pacto a más tardar en 1993: 25. Localización en línea en sitio oficial: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html Datos sobre países firmantes y adheridos: http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html

Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Nacio-

nes Unidas. Localización en línea en sitio web oficial: http://www.un.org/es/documents/udhr/

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Fecha de entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Lista de los Estados que han ratificado el pacto: Localización en línea en sitio web oficial: http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Fecha de entrada en vigor el 3 de enero de 1976. Localización en línea en sitio web oficial: http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm

Convenio Europeo de Derechos Humanos, adoptado por el Consejo de Europa en 1950. Fecha de entrada en vigor: 1953. Firmado y ratificado mediante Protocolo último de fecha 1 de junio de 2010. Localización en línea: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP_CONV.pdf

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, el 7 diciembre de 2000, y publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 18 de diciembre de 2000. Fue enmendada y proclamada por segunda vez el 12 diciembre de 2007, previamente a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, el cual le dio carácter legal vinculante, con excepción de los casos de Polonia y el Reino Unido. Localización en línea en sitio oficial: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Las reformas constitucionales de 1994 a 2011 en materia de amparo y derechos humanos y la depuración competencial de la SCJN

Miguel González Madrid

Introducción

Las reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos –conforme a los decretos publicados el 6 y 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*)– inauguran una nueva etapa para la protección y defensa jurisdiccional de los llamados, con amplitud y propiedad –desde estas mismas fechas–, *derechos humanos*. Además, con la reforma del 10 de junio se avanza en la depuración competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al quitársele la facultad de investigación de hechos constitutivos de violaciones graves a las "garantías individuales"; ya con el decreto de reforma constitucional publicado en el *DOF* el 13 de noviembre de 2007 se le había quitado la facultad de investigar violaciones del voto público. Además, a la SCJN se le otorgan dos nuevas facultades de control constitucional.

Aunque una variedad de derechos de personas y ciudadanos se estableció progresivamente en las Constituciones de México, sobre todo desde 1857, su protección jurídica quedó establecida firmemente desde ese año mediante la figura de *amparo*, mientras que su protección procesal habría de instaurarse con la primera Ley de Amparo, de 1861. Los derechos de

tipo laboral se instituyeron desde 1917, en tanto que los conflictos obrero-patronales tendrían que ser ventilados administrativamente a través de las juntas de conciliación y arbitraje, con la regulación de la primera Ley Federal del Trabajo, del 18 de agosto de 1931. En cuanto a la cuestión agraria, se instauró tardíamente un sistema de tribunales agrarios "dotados de autonomía y plena jurisdicción", según decreto de reforma del artículo 27 constitucional publicado en el *DOF* el 6 de enero de 1992, en el marco de una reforma de mayor alcance que flexibilizó la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal al crear las bases del "dominio pleno" y la transición a la enajenación privada de las parcelas ejidales.

En este texto trataremos de centrar nuestra atención en la relevancia de las reformas constitucionales en materia de amparo y de recepción flexible del derecho internacional en 2011, que tuvieron consecuencias específicas: la expansión del paraguas protector del juicio de amparo, la ampliación del catálogo de derechos justiciables, la depuración competencial de la SCJN (que trae consigo su franco distanciamiento con respecto a la inutilidad del ejercicio de una facultad no jurisdiccional como fue la de investigar hechos violatorios de "garantías individuales") y el otorgamiento de nuevas facultades de control constitucional a la Suprema Corte.

Consideraciones generales

La naturaleza y el alcance garantista del juicio de amparo evolucionaron a partir de la expedición de la primera Ley de Amparo (1861), y se fueron decantando rápida y restrictivamente a un sector de derechos, de los que pronto quedaron excluidos los derechos político-electorales desde finales del siglo XIX.[1] Tanto Emilio Rabasa como Ignacio L. Vallarta plantearon la pertinencia de proteger diversos derechos no instituidos de manera explícita en la Constitución de 1857 o que no abarcaba el capítulo de "derechos del hombre"; pero Vallarta, en la culminación del debate con José María Iglesias (González, 1989; Fix-Zamudio, 1994; y Morón, 2005), logró que los derechos político-electorales fueran excluidos de la materia de amparo y que los derechos de los contribuyentes quedaran protegidos difusamente.

De cualquier manera, el juicio de amparo muy pronto quedó firme como medio de defensa contra actos de autoridad (y contra disposiciones

[1] Una presentación del texto completo de las tres leyes de amparo en el siglo XIX (1861, 1869 y 1882), en México, puede verse en Morales (1994).

legales) violatorios de derechos individuales y de preceptos y principios constitucionales. En ese tenor, según opinión de Carlos Elizondo Mayer-Serra y Luis Manuel Pérez de Acha, "con el tiempo, el juicio de amparo ha ido ampliando su ámbito de protección a prácticamente todos los espacios en los que el poder judicial presuponga la existencia de actos de autoridad violatorios de garantías [o derechos] individuales" (2006), incluyendo progresivamente y de manera precisa la materia fiscal (Sánchez-Cordero, 2005).

Paradójicamente, la instauración constitucional del juicio de amparo y sus posteriores ajustes legales no fueron suficientes para detener las sucesivas y diversas violaciones de los derechos individuales,[2,3] sobre todo si tomamos en cuenta que entre 1940 y 1990 la población mexicana experimentó un periodo de férreo y autoritario control político y social del ejercicio de derechos consagrados en la Constitución Política, que tuvo como resultado una creciente represión de las manifestaciones sociales, la persecución y el asesinato de líderes sociales, la ausencia de pluralidad democrática en las contiendas electorales, la nula posibilidad de defensa de derechos político-electorales, la aprobación de numerosas reformas legales contrarias a la norma fundamental, el rezago en la actualización del catálogo de derechos conforme al derecho internacional, etcétera.[4]

---

[2] En 2009, en un texto interesante por sus planteamientos y referencias históricas, Valdemar Martínez Garza ya expresaba una preocupación general, pero seria, sobre la verdadera eficacia del juicio de amparo en los poco más de 150 años de su existencia, por lo cual, también hacía referencia a la necesidad de una reforma urgente: "éste ha sufrido hondas transformaciones, pues de aquel sencillo procedimiento contenido en los 33 artículos de la primera ley de amparo de 1861, a la vigente de 1936, con sus 234 artículos y cientos de reformas, han hecho del procedimiento en el juicio de garantías, sobre todo el indirecto, un sinuoso camino lleno de trampas procesales, que conducen a graves injusticias y al retraso en la impartición de justicia" (Martínez, 2009).

[3] Decía José de Jesús Gudiño Pelayo –abogado amparista y ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el final de su vida– que "cuando se habla de la protección constitucional de los derechos humanos, de inmediato se piensa en dos instituciones: el Juicio de Amparo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o bien, en las Comisiones Estatales de Derechos Humanos" (Gudiño, 2002).

[4] El capítulo 10 de un informe sobre represión a movimientos, organizaciones y protestas sociales en México en las décadas negras de 1960 y 1970, publicado en el sitio web de la George Washington University, confirma lo dicho, pues el Estado mexicano reprimió de tres formas a los "grupos nacionales opositores": "la primera fue la de penalizar derechos civiles y políticos; otra fue la de inventar delitos utilizando la legalidad como mascarada y, otra más, la de combatirlos ilegalmente incurriendo en crímenes de Esta-

En todo caso, desde temprano el juicio de amparo reveló que lo común en los actos de autoridad eran las violaciones a los derechos individuales, lo cual se expresó de manera elegante en la famosa "fórmula Otero", resumida en el principio de relatividad, y que no era otra cosa que la admisión a juicio de casos concretos individuales, concernientes a personas físicas o morales. En consecuencia, la doctrina pronto dejó ver que los derechos sociales no eran materia de amparo, incluso una vez que fueron reconocidos en la Constitución Política de 1917 más bien como derechos programados, simples derechos de papel o enunciados políticos (o "mandatos de optimización", según Carbonell, 2008: 60) que, por tanto, sólo podían ser reclamados por presión social o política, o bien exigidos por vía político-administrativa y de lo contencioso administrativo (con relación al derecho laboral, véase Ávalos, 2008; y Peláez, 2010).

Es cierto que con la Ley Federal del Trabajo de 1931 comenzó a darse certeza a la defensa por vía administrativa de los derechos laborales, y con la Ley de Amparo de 1936 y la jurisprudencia de la SCJN se introdujeron figuras, normas y criterios de protección favorables a los derechos sociales sólo en tanto objeto de violación por actos de autoridades (Tena, 2006), pero los recurrentes despidos laborales, el creciente déficit de empleo y el insuficiente poder adquisitivo del salario, producto de las crisis económicas de 1981-82, 1994 y 2008-09 en México, son expresión del progresivo deterioro de los derechos laborales e indicativo visible de la difícil situación de un sector importante de los derechos humanos en este país.

Puesto que la reforma constitucional publicada en el *DOF* el 6 de junio de 2011 connota prácticamente una pequeña revolución en materia de amparo y, por tanto, establece preceptos que contribuyen a la expansión de los derechos humanos, será menester señalar, correlativamente, las principales nuevas bases constitucionales, así como los conceptos y figuras innovadores en la nueva Ley de Amparo que, según proyección del dictamen correspondiente aprobado por el Senado de la República, tiene como finalidad garantizar primordialmente "el acceso a la justicia y la efectividad en la tutela de los derechos fundamentales [o humanos]".[5]

---

do" (véase el capítulo mencionado, de 47 páginas, en: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB180/100_%20Persecuci%F3n%20pol%EDtica.pdf>).

[5] Véase el Dictamen de las comisiones unidas de Gobernación; Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Or-

Las dos reformas constitucionales de 2011, una en materia de juicio de amparo y la otra en materia de derechos humanos a partir de una recepción flexible del derecho internacional, tendencialmente integradora, parecen colocar a México en un sendero más claro de tutela de los derechos humanos de conformidad con el derecho internacional y con el principio *pro homine*. Este principio condensa, al mismo tiempo, la posibilidad de resolver jurisdiccionalmente la defensa de derechos conforme a la norma que maximice esos derechos o, en última instancia, a favor del interés público para conservar la unidad del derecho y la capacidad garantista del Estado con respecto a la colectividad.

Las reformas constitucionales del periodo de 1994 a 2011 en materia de justicia constitucional son relevantes estructuralmente en tanto que contribuyen a erigir un sistema de órganos de control constitucional y a transitar hacia nuevos equilibrios entre los órganos de poder público. En su culminación (en 2011), esas reformas tienen que ver de manera fundamental con una redistribución de competencias en materia de justicia constitucional para la protección de derechos humanos, cuyo efecto es la depuración competencial de un órgano jurisdiccional (la SCJN) y el aparente fortalecimiento de un órgano no jurisdiccional (la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH).

Nuestra hipótesis es la siguiente: si bien en 2011 se dota a la CNDH de facultades de investigación de hechos que pueden constituir violaciones *graves* a los derechos humanos, su sobrecarga parece tensar su eficacia, puesto que sigue careciendo de una facultad que le permita imponer sanciones directas a los servidores públicos responsables. Por el contrario, al quedar liberada de dos facultades no jurisdiccionales (la de investigar violaciones al voto libre, en 2007, y la de investigar hechos que constituyan la violación de alguna de las "garantías individuales", en 2011), la SCJN entra en una etapa de posible consolidación como órgano jurisdiccional de control de la constitucionalidad y legalidad. La hora de su plena conformación como tribunal de constitucionalidad, sin embargo, no parece haber llegado, puesto que aún conserva competencias para resolver sobre asuntos de legalidad.

---

gánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (*Gaceta del Senado*, 13/10/2011, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=11370&lg=61>).

Bases constitucionales y nueva configuración legal del juicio de amparo

Juicio de amparo y derecho internacional

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 permite vincular la consideración y garantía de los derechos humanos, por todo tipo de autoridades y órganos de poder del Estado, en el conjunto normativo superior que integran la Constitución y los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Ello dará una nueva perspectiva al sistema de control constitucional todavía por examinar en el mediano plazo, puesto que pone en juego –bajo nuevas reglas de recepción del derecho internacional– la cuestión de la jerarquía normativa y el llamado control de convencionalidad. Sin embargo, desde ahora es posible anticipar que la expansión de los derechos humanos por la vía del control de constitucionalidad comenzará a experimentar una nueva etapa en virtud del peso que adquiere la consideración obligatoria de los instrumentos jurídicos internacionales.

Así, varios artículos constitucionales incorporan desde entonces la consideración de los derechos protegidos por la carta magna en armonía con esos tratados internacionales: 1°, párrafos primero y segundo; 15; 18, párrafo séptimo; 73, fracción XXIX-P; 103, párrafo primero; 104, fracción II, párrafo segundo; 105, fracción II, incisos *b*, *c* y *g*; y 119, párrafo tercero.

De esa manera, el juicio de amparo protegerá los derechos reconocidos en instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, además de los derechos previstos en la Constitución Política federal y las "garantías de legalidad y seguridad jurídica" que establecen los artículos 14 y 16 de esta misma norma fundamental, relacionados con todas las condiciones necesarias al debido proceso judicial y a la seguridad personal.

Interés jurídico e interés legítimo

Se considera también como una innovación relevante la introducción de la figura de *interés legítimo* de la parte agraviada (y no sólo el restringido *interés jurídico* o derecho subjetivo) para solicitar la protección de la justicia federal. Eso implica que, en algunos casos, la parte agraviada puede alegar que se afecta su *esfera jurídica*, no precisamente alguno de sus derechos humanos. La base constitucional se encuentra en el artículo 107, fracción I, párrafo primero, que establece:

> I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

En virtud de lo anterior, el demandante podrá solicitar el amparo: *a)* por actos que afecten directamente alguno de sus derechos garantizados; o *b)* cuando se afecte su *situación o esfera jurídica* derivada del propio orden jurídico. Tal interés legítimo se define, según el dictamen citado, como un "interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico". Por ello, se abre la posibilidad de consolidar el espectro de demandantes que se insertan en contextos social y culturalmente diversos, precisamente a partir de la sola afectación de "la situación jurídica derivada del propio orden jurídico" que concierne al gobernado, sea de manera individual o colectiva. Así, se podrá aducir la titularidad de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, "siempre que se alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por […] la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico".[6]

---

[6] El artículo 5° del proyecto de la nueva Ley de Amparo, en correlación con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política federal, reformada por decreto publicado en el *DOF* el 6 de junio de 2011, tiene la siguiente redacción: "Son partes en el juicio de amparo: 1. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que se alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan derechos previstos en el artículo 1 de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico", ya sea de tipo económico, profesional o de otra índole. Y, en el siguiente párrafo, se previene: "El interés simple en ningún caso podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo". Así, se considera que el *interés legítimo* se encuentra en fase intermedia entre el *interés jurídico* (que se podrá seguir aduciendo exclusivamente sólo tratándose de "actos y resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo", y siempre que el quejoso aduzca ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa) y el *interés simple*.

Protección por efecto de las sentencias

La protección del amparo no sólo alcanzará a las personas que resulten afectadas en sus derechos, sus garantías o su situación jurídica, sino también a aquellas que, no habiendo participado en el litigio en el que una norma general se hubiese declarado inconstitucional –con excepción de las normas tributarias–, resulten afectadas por las sentencias emitidas al caso concreto. Sin embargo, como previene el artículo 107 constitucional, fracción I, párrafo segundo, "el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo *que se afecte de manera personal y directa*" [las cursivas son nuestras].

Suspensión del acto reclamado y desapariciones forzadas

Es probable que ésta sea una de las innovaciones de mayor alcance en la reforma en cuestión. Se trata de la *suspensión del acto reclamado* bajo el manto de discrecionalidad del juez conforme a la ponderación entre la apariencia de buen derecho (la maximización de la protección de derechos) y la necesidad de conservar o de no perjudicar el interés social, la cual debe ser determinante en el balance de los fines del Estado. Este objetivo se encuentra previsto también en uno de los núcleos del principio *pro homine* o *pro personae* que suele aplicarse en la actualidad en los juicios en que se examinan conflictos entre derechos o entre normas que son necesarias a la salvaguarda de derechos. Es decir, según el dictamen mencionado, se trata de que la suspensión, como medida cautelar, "cumpla con su propósito protector e impida que continúe la posible violación al derecho fundamental, pero, por el otro lado, se prevén mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvíen el objetivo central de esta figura".

De manera relevante, debe mencionarse que la reforma en este tema pretende que el juez otorgue la *suspensión de oficio* del acto reclamado incluso si la demanda de amparo es presentada por persona ajena y sin representación del quejoso, como es el caso especial de personas que son posibles víctimas del delito de *desaparición forzada* (o de situaciones similares que supongan la *presencia imposible* de la persona cuyos derechos son lesionados).[7] Precisamente esta deficiencia del sistema de protección

[7] Es de especial importancia advertir que el proyecto de nueva Ley de Amparo –turnado el mismo día 13 de octubre de 2011 a la Cámara de Diputados, colegisladora– establece la obligada ponderación entre la *apariencia de buen derecho* (por la que el juez puede dar prioridad a la protección de derechos humanos) y la *necesidad de proteger el interés*

de derechos en México había sido una de las señaladas, por ejemplo, por Human Rights Watch a principios de 2011, en los términos siguientes:

> Además de no penalizar adecuadamente las "desapariciones forzadas", México tampoco brinda un recurso legal efectivo a los familiares de las víctimas de estos delitos, conforme lo exigen la Convención Interamericana y los tratados internacionales. El mecanismo legal disponible para presentar un recurso de *habeas corpus* en México es el amparo, a través del cual las personas pueden objetar los motivos que dieron lugar a su detención. Según lo establece la ley, un amparo debe ser presentado por la presunta víctima, quien debe identificar el lugar donde se encuentra detenida y a la autoridad responsable.
>
> Naturalmente, estos requisitos no pueden cumplirse en casos de desapariciones forzadas ya que, debido a la naturaleza del delito, se desconoce el paradero de las víctimas y no se puede identificar a las autoridades responsables. Estos ar-

---

social, no sólo en los casos en que puede comparecer el agraviado directo o quien aduzca interés legítimo de manera personal, sino también, para efectos de suspensión del acto reclamado, en aquellos casos de presentación de la demanda de amparo por persona ajena y sin representación del quejoso, "en los supuestos de actos reclamados de gravedad que contempla el artículo 15 del proyecto de Ley de Amparo, como aquellos actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales". Desde luego, se hace énfasis en el caso de desaparición forzada de personas, tema sobre el cual hay bastantes informes, noticias y análisis del caso mexicano desde la década de 1970, y en el que destaca, entre otros, el caso de Rosendo Radilla Pacheco, víctima de desaparición forzada por militares en 1974, conocido y resuelto en 2011 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En cumplimentación de uno de los puntos resolutivos de la sentencia emitida por esta corte, el 17 de noviembre de 2011, el Estado mexicano, a través de la Secretaría de Gobernación, encabezó un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en el hecho. Véase al respecto el comunicado conjunto de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, fechado en Atoyac de Álvarez, Guerrero, el 17 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/2011/11/el-gobierno-de-mexico-cumple-con-la-sentencia-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-en-el-caso-rosendo-radilla-pacheco-al-realizar-el-acto-de-reconocimiento-de-responsabilidad-en-atoyac-de-a/>; de igual modo, la sentencia "Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos" de 23 de noviembre de 2009, disponible en: <http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_209_esp.pdf>. La cuestión de recepción del derecho internacional por el derecho interno mexicano tiene que ver tanto con instrumentos jurídicos de los que el Estado mexicano es parte como con sentencias emitidas por cortes internacionales. Uno de los trabajos recientes y bien documentados que analiza precisamente la recepción de la sentencia de la CIDH con relación al caso Radilla Pacheco, en el marco de lo que se conoce como "control de convencionalidad", es el de Castilla (2011).

> gumentos son invocados por los jueces mexicanos para rechazar las solicitudes presentadas por las familias de las víctimas. Y si bien en algunas oportunidades los jueces hacen lugar a los amparos presentados por los familiares de los "desaparecidos", como ocurrió en varios de los casos expuestos en el presente informe, tienen la facultad discrecional de rechazarlos basándose en argumentos técnicos (Human Rights Watch, 2011: 152-153).

Por otra parte, la estadística sobre el delito de desaparición forzada de personas en México no se encuentra regularizada, y prácticamente no existe debido a dos factores: uno concierne a la falta de interés por elaborar dicha estadística, y el otro, a la falta de un modelo legislativo similar adoptado por la federación y las entidades federativas. Respecto a este tema, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Naciones Unidas afirma, para el caso mexicano, que:

> La desaparición forzada es un delito autónomo en el Código Penal Federal así como en la legislación penal de siete estados (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Distrito Federal, Nayarit y Oaxaca), mientras que en los 25 restantes no se encuentra tipificada. Asimismo, la legislación penal de la Federación y los estados que han tipificado la desaparición forzada no utilizan la misma definición. Además, la mayoría no incluye la posibilidad de que las desapariciones forzadas sean perpetradas por grupos organizados o particulares que actúen en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, autorización o aquiescencia. En la mayoría de las legislaciones estatales queda excluida la prescripción. Es importante resaltar que, en 2004, la Suprema Corte estableció que el plazo para que opere la prescripción en un caso de desaparición forzada "empieza a correr hasta que la conducta ilícita deja de consumarse, esto es, cuando el sujeto pasivo aparece (vivo o muerto) o se establece su destino". Algunos otros estados han optado por promulgar legislación no jurisdiccional y procedimientos para abordar las desapariciones forzadas.
>
> Las inconsistencias de la definición del delito de desaparición forzada en relación con la Declaración y otros instrumentos internacionales relevantes, así como el hecho de que la gran mayoría de los estados no hayan tipificado la desaparición forzada como un delito autónomo, contribuyen a la impunidad (Naciones Unidas, 2011: 3).

El delito de desaparición forzada de personas fue tipificado en el Código Penal Federal, en su artículo 215-A, gracias a una reforma publicada en el *DOF* el 1 de junio de 2011, pero, según la Comisión Mexicana de Defen-

sa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), la tipificación resultó inadecuada con relación a la definición de "sujeto activo", ya que, en primer lugar, restringió la autoría del delito a los "servidores públicos" o "agentes del Estado", con lo cual dejó al margen a terceras personas que, con autorización o apoyo de aquéllos, suelen ser partícipes del delito; en segundo lugar, dejó asignada la denominación de "servidores públicos" al poder ejecutivo y mantuvo al margen a los otros poderes (CMDPDH, 2011). Como consecuencia, y con el lamentable precedente del caso Radilla Pacheco, la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 23 de noviembre de 2009 condenó a reformar dicho dispositivo jurídico para ajustarlo a los estándares internacionales. En efecto, en los puntos 319, 320, 321 y 322 de dicha sentencia, que nos permitimos citar completos, se lee lo siguiente:

> 319. La Corte advierte que el delito de desaparición forzada se encuentra sancionado en el artículo 215-A del Código Penal Federal de México desde el año 2001, en los siguientes términos:
>
> Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.
>
> 320. Al respecto, en primer lugar, el Tribunal observa que dicha disposición restringe la autoría del delito de desaparición forzada de personas a 'servidores públicos'. En tal sentido, en cuanto al sujeto activo del delito, esta Corte ha establecido que, en términos del artículo II de la CIDFP, la disposición que describe el tipo penal debe asegurar la sanción de todos los 'autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas', sean agentes del Estado o 'personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado'.
>
> 321. La Corte ha reiterado que es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados. Visto de esta manera, el tipo penal de desaparición forzada de personas del Código Penal Federal mexicano presenta un obstáculo para asegurar la sanción de 'todos los autores, cómplices y encubridores' provenientes de 'cualesquiera de los poderes u órga-

> nos del Estado'. Para satisfacer los elementos mínimos de la correcta tipificación del delito, el carácter de 'agente del Estado' debe ser establecido de la forma más amplia posible.
>
> 322. Asimismo, el Tribunal advierte que el artículo 215-A del citado Código Penal Federal no se refiere a 'personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado'. Al respecto, éste señaló que la sanción de la actuación de particulares en el delito se desprende del artículo 212, párrafo segundo, del citado Código Penal Federal, según el cual 'se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente'. No obstante lo anterior, no queda claro para este Tribunal si la intervención de 'cualquier persona' como partícipe en el delito, en el sentido del citado Código, es equivalente a la idea de que el perpetrador del mismo, es decir, el sujeto activo, es un particular que actúa 'con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado'. Esta idea reconoce tanto la actuación de particulares como perpetradores en el delito, en ciertas circunstancias, como las distintas formas de participación de agentes del Estado en el mismo (CIDH, 2011 *c*: 87-88).

Cabe mencionar que, de acuerdo con el Informe sobre Desapariciones Forzadas en México, presentado por el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. A.C. y la CMDPDH, hacia 1998, la CNDH no contaba con registros precisos sobre las desapariciones forzadas, además de que los casos eran usualmente cerrados por "orientación" al quejoso para que éste acudiera a la procuraduría de justicia respectiva y denunciara el secuestro de la persona en cuestión, por lo que así comenzaba un proceso de orden penal que no tenía trayectoria ni desenlace alguno. La situación en este punto no ha cambiado, y persiste la carencia de registros oficiales precisos. Así, al cierre de 2011 se calculaba que en México, según estadísticas obtenidas de las procuradurías de justicia de las entidades federativas para el periodo de 2006 a 2011, ya había alrededor de 60 mil muertos (incluyendo 40 054 ejecuciones a septiembre de 2011), 10 mil desaparecidos y miles de desplazados.[8]

[8] Pueden verse esos datos proporcionados el 7 de enero de 2012 por las organizaciones activistas de derechos humanos Movimiento por la Paz, Centro Mexicano de Derechos Humanos y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, en *Crónica del Poder,* <http://cronicadelpoder.com/seguridad-publica/201201/60-mil-muertos-por-guerra-al-narco-225-mil-desaparecidos-0>. No hay acuerdo sobre la cifra exacta o aproximada de desplazados forzados en México, pero varias fuentes hablan de alrededor de 70 mil al cierre de 2011,

Amparo contra particulares y expansión de la criminalidad

El amparo contra particulares en actos equivalentes a los de autoridad connota una previsión extraordinaria por su alcance. La doctrina consistente en la adjudicación de violaciones a los derechos humanos a autoridades o detentadores de poder del Estado es superada con una innovación que se ha seguido en otros países (por ejemplo, de América del Sur) consistente en considerar también a los particulares como posibles partes demandadas. Sin embargo, el discurso gubernamental previo y posterior a la reforma ha abusado de la referencia a los crímenes cometidos por particulares de manera organizada, puesto que ante la opinión pública se pretende descargar al Estado de responsabilidades.

De acuerdo con el dictamen mencionado, "los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable [como parte del juicio de amparo] cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de […] [la fracción II del artículo 5° de la Ley de Amparo], y cuyas funciones estén determinadas por una norma general". La innovación se aparta de la doctrina tradicional que –verticalmente– opone los derechos humanos o fundamentales ante los actos del Estado o de autoridades del Estado visto como "enemigo a vencer", en concordancia con las clásicas declaraciones o cartas de derechos, desde la de 1215 en Inglaterra, y, con base en la propuesta de ver al Estado más bien como "un aliado" para la tutela, el respeto y la protección de derechos individuales y sociales, abre la posibilidad de impugnar –horizontalmente– los actos de particulares que vulneren tales derechos. Por lo demás, dicha innovación no pretende

---

de los cuales, alrededor de 35 mil habían abandonado sus hogares en Chiapas por el conflicto armado promovido por los zapatistas desde el 1 de enero de 1994, que además incluye conflictos por cuestiones religiosas de antaño. También en Guerrero y Oaxaca la población ha sido seriamente afectada en este rubro por conflictos agrarios y religiosos. Asimismo, existe población desplazada a causa de la llamada guerra entre carteles del narcotráfico y entre éstos y las fuerzas armadas, especialmente en Chihuahua y Tamaulipas, y que en diciembre de 2010 alcanzaba una cifra cercana a 230 mil personas, de acuerdo con un informe del Parlamento Europeo difundido por el periódico mexicano *Reforma* (edición completa en línea de fecha 14 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.infonor.com.mx/lasemana/archivos/NOVIEMBRE2011/20111114_portadas.pdf>). Alrededor de 25 mil personas desplazadas, producto del conflicto armado de 1994 en Chiapas, reciben ayuda directa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), según información del encargado de la oficina de ese programa (véase la nota periodística en línea, de fecha 24 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/818313.html>).

desconocer, según el mismo dictamen, "las vías ordinarias de resolución" ni "el agotamiento de los elementos procesales respectivos", ni, por tanto, sustituir esas vías.[9]

El juicio adhesivo.

El *juicio adhesivo* –incorporado en el artículo 107, fracción III, del proyecto de nueva Ley de Amparo– es un mecanismo aglutinador que permite el análisis de todas las violaciones cometidas en un proceso.

El dictamen a que se ha hecho mención señala la ventaja de esta figura: a través de un solo amparo –y no de diversos amparos– que cualquiera de las partes, o ambas, puede promover, el juez conoce de las violaciones en su conjunto derivadas de un mismo proceso (violaciones procesales) y eso le permite "agilizar el procedimiento encaminado a obtener una decisión judicial definitiva que ponga fin a la controversia". Puesto que durante mucho tiempo las cargas de trabajo saturaron la capacidad de los tribunales de circuito y los juzgados federales, esta innovación permitirá descongestionar el flujo de demandas de amparo.

La suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación o agravios

La base constitucional se encuentra en el artículo 107, fracción II, párrafo quinto, que establece lo siguiente: "En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria".

Con esta innovación se pretende hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, sea por ignorancia habitual de que existe un sistema protector de derechos de las personas o, sobre todo, en los casos en que los quejosos se encuentran en situación desventajosa por sus condiciones de pobreza o de marginación social, que hace prácticamente difícil o imposible la contratación de un defensor erudito o experimentado o suficientemente conocedor del juicio de amparo, de por sí complicado y, a veces, costoso. Esta

[9] De acuerdo con Pablo Pérez Tremp, "no cabe duda de que la libertad del individuo, sus derechos fundamentales, pueden ser atacados no sólo por […] [el] poder público, sino también por otras personas no investidas de potestad pública alguna" (2005: 95), con las salvedades jurídicas y procesales a que haya lugar, lo cual ocurre de manera frecuente con la acción de grupos económicos poderosos frente a usuarios o en la relación empresario-trabajador, los cuales se convierten en agentes de interferencia de derechos o libertades.

determinación tiene su base constitucional en el artículo 107, fracción II, párrafo sexto. Cabe señalar que, con relación al *amparo adhesivo*, además de que el tribunal colegiado competente debe decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer, deberá considerar aquellas violaciones advertidas en la suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, salvo las que no sean invocadas en primer amparo, mientras que las violaciones que no hubiere advertido el tribunal colegiado en la suplencia de la queja "no podrán ser materia de estudio en un juicio de amparo posterior", con excepción de "aquellos juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el inculpado".

Al respecto, Human Rights Watch también había señalado lo siguiente a principios de 2011:

> Las familias con escasos conocimientos del sistema judicial, particularmente aquellas que pertenecen a sectores marginados de la población, como las comunidades de menores recursos o los indígenas, no conocen su derecho a presentar un amparo, ni tampoco reciben información, por parte de las autoridades, acerca de la existencia de este recurso. El costo de contratar un abogado particular para presentar un amparo también puede resultar excesivo para las familias que cuentan con escasos medios (Human Rights Watch, 2011: 152).

Juicio en línea (on line) o demanda de amparo por vía electrónica

En correlación con el derecho de justicia expedita que establece el artículo 17 constitucional federal, la promoción de la demanda de juicio de amparo podrá efectuarse por vía electrónica a través del uso de la firma electrónica, entendida ésta, según el dictamen invocado, "como el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, como opción para consultar, enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias, comunicaciones y notificaciones oficiales relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, la cual producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa". Del mismo modo, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación "deberán integrar un expediente físico y paralelamente un expediente electrónico".

El principio de relatividad y los efectos generales de la sentencia

La base constitucional de esta innovación conserva el principio de relatividad en el artículo 107, fracción II, párrafo primero: "II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda".

Si bien se mantiene la "fórmula Otero" de la relatividad en el juicio de amparo y, por tanto, el efecto *inter partes* de las sentencias emitidas, en el capítulo VI del título cuarto del proyecto de nueva Ley de Amparo se introduce el procedimiento de *declaratoria general de inconstitucionalidad* de *normas generales* impugnadas por esa vía (salvo las normas en materia tributaria), que así podrá confirmar su categoría doctrinal como una especie limitada de "recurso de inconstitucionalidad"[10] distinto de la "acción de inconstitucionalidad" contra leyes que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política federal reserva concentradamente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ventaja, según el proyecto de nueva Ley de Amparo, consiste en lograr una economía procesal por cuanto que, al acumularse consecutivamente tres tesis en el mismo sentido, no sólo se conservará el efecto *inter partes* en cada uno de los casos, sino que también se evitará que continúe la promoción de ulteriores y numerosos amparos contra leyes ya impugnadas y declaradas no conformes a la Constitución Política.

Se calcula que, con la declaratoria de efectos generales de la sentencia de inconstitucionalidad de normas así impugnadas, el beneficio será doble, porque, en primer lugar, redundará en una disminución de la carga de trabajo de los tribunales judiciales y, en segundo lugar, evitará que se continúen aplicando esas normas en todos los casos en que no haya sido posible su impugnación por la vía del juicio de amparo.

Este esquema de formación de jurisprudencia será similar al que sigue el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, pero tendrá un alcance mayor por cuanto que implicará no sólo un conjunto de consideraciones o razonamientos de inconstitucionalidad de normas, sino además la declaratoria correspondiente en los puntos resolutivos de la sentencia de amparo.

Por último, hay en este rubro un aspecto relevante que, junto con otro contenido en la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia

[10] Al respecto, véase el capítulo 2 (de 41 páginas) de la tesis profesional presentada por Ávila Cervantes (2003).

de derechos humanos, permite observar que se han concedido en 2011 dos nuevas facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativas al control de constitucionalidad de leyes (esto se tratará más adelante).[11]

Varios juristas habían señalado con anterioridad la pertinencia de crear en una nueva Ley de Amparo la posibilidad de que los efectos de las sentencias de amparo contra leyes tuvieran efectos generales (*erga omnes*) conforme a requisitos jurisprudenciales indispensables para ello. Al respecto, la ministra de la SCJN Olga Sánchez-Cordero recordó en una ponencia presentada en 2005 que la SCJN entregó al Congreso de la Unión un proyecto de nueva ley de amparo que contenía diversas propuestas para abrir nuevos cauces de acceso a la justicia, sobre todo "a los que menos tienen, a los sin tierra, a los sin casa, a los sin voz, mejorando las condiciones en que se enfrentan a la justicia constitucional en un litigio". Una de esas propuestas era precisamente la referida a la de establecer la declaración general de inconstitucionalidad en las sentencias de amparo. Durante mucho tiempo diversos juristas discutieron acerca de la conveniencia o no de tal propuesta, porque para algunos ello representaba la posibilidad de un enfrentamiento entre poderes o el desequilibrio entre poderes y, por tanto,

[11] Por tanto, la consideración del juicio de amparo como medio de defensa prioritaria de la legalidad podría verse superada contundentemente por la posibilidad de que, como señala aquel dictamen, si bien se conserva el sistema de efectos individuales o *inter partes* al caso concreto de la declaratoria de inconstitucionalidad, será suficiente con tres sentencias emitidas consecutivamente en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en sentido contrario, y con una votación de por lo menos ochos votos de los ministros del Pleno de la SCJN, para que la tercera declaratoria propicie efectos generales (*erga omnes*), lo cual ya constituirá una vía de declaración de inconstitucionalidad de leyes complementaria a las vías de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, por cuanto al momento de la formación de jurisprudencia por reiteración, pero no implicará automáticamente la expulsión de la norma o porción normativa respectiva del orden jurídico de que se trate. Para llegar a tal extremo, el proyecto de nueva Ley de Amparo es muy claro: será necesario que la autoridad emisora de la norma declarada inconstitucional haga caso omiso del plazo de 90 días naturales con que contará para superar el problema de inconstitucionalidad, para que el Pleno de la SCJN emita, otra vez con una votación calificada de por lo menos ocho ministros, una "declaratoria general de inconstitucionalidad" de dicha norma y, con ello, por tanto, se produzca su expulsión del orden jurídico respectivo. No obstante, esta parte no está suficientemente clara en dicho proyecto, por lo menos en lo que concierne a su compatibilidad con el alcance último de la acción de inconstitucionalidad consistente en lograr la expulsión de la norma o la porción normativa del orden jurídico del que forma parte. En consecuencia, habrá que esperar en qué términos queda en definitiva la nueva Ley de Amparo, además de que se hará necesario que lo que establezca esta nueva Ley tenga una base constitucional.

"la supeditación del legislativo al judicial", mientras que otra parte de la doctrina insistió en los beneficios de una declaratoria de ese tipo. Apoyándose en un texto del prestigiado jurista Héctor Fix-Zamudio, la ministra Sánchez-Cordero resumió así los beneficios:

> No podemos, en aras de una verdadera justicia, sostener que sea correcto que las leyes declaradas inconstitucionales "se desapliquen en beneficio de las personas que tuvieron la suerte de solicitar oportuna y correctamente el amparo, y en cambio se impongan coactivamente a otras que por diversas razones no pudieron obtener la protección constitucional", máxime si tomamos en cuenta hechos notorios que campean en nuestro país: la desigualdad de oportunidades y la carencia de medios que padecen la gran mayoría de los mexicanos.
>
> De igual forma, consideramos que la declaratoria general de inconstitucionalidad que llegare a pronunciarse respecto de una ley, no implica en forma alguna la invasión a la esfera de competencia del poder legislativo ni tampoco que el poder judicial se convierta, por ese sólo hecho, en un poder que esté por encima de los otros dos. Se trata, simplemente, de que la Constitución federal –que está por encima de todos los poderes constituidos– prevalezca sobre cualquier ordenamiento contrario a sus postulados (2005: 74 a 79).

Nuevo esquema para la formación de jurisprudencia

Además de que el proyecto de nueva Ley de Amparo establece un nuevo listado de elementos para configurar la estructura de una jurisprudencia, reduce a sólo tres el número de sentencias que serán necesarias para fijar jurisprudencia por reiteración, en lugar de las cinco del sistema anterior, siempre que las tesis o los criterios emitidos sean consecutivos en el mismo sentido y no haya otro que los interrumpa en sentido contrario. De esta manera se pretende uniformar el sistema de formación de jurisprudencia tratándose de juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Este sistema de jurisprudencia por reiteración en tres casos en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en sentido contrario, está instaurado para el sistema que impera en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la salvedad de que este tribunal no tiene facultad para hacer declaratorias de inconstitucionalidad de normas electorales, sino sólo la de considerar (en la parte de razonamientos de sus sentencias) la inconstitucionalidad de este tipo de normas y la de declarar (en los puntos resolutivos) la inaplicación de las normas en cuestión al caso concreto en juicio,

gracias a la reforma constitucional electoral cuyo decreto fue publicado en el *DOF* el 13 de noviembre de 2007.[12]

Impacto global de la reforma al sistema de control constitucional en 1994-1995

El decreto de reforma del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política federal, publicado en el *DOF* el 31 de diciembre de 1994, permitió ampliar el espectro de actores legitimados para promover controversias constitucionales. En la Constitución Federal de 1824, conforme a su artículo 137, a la SCJN se le otorgó, entre varias facultades, la de "conocer de las diferencias" entre estados de la federación, incluso entre un estado y habitantes de otro estado por cuestiones de tierras, además de "dirimir las competencias" suscitadas entre tribunales federales, entre algún tribunal federal y un tribunal local y entre tribunales locales. Con la Constitución de 1857, en sus artículos 98 y 99 se conservó la facultad de la SCJN de conocer las controversias entre estados y aquellas entre tribunales de los diferentes órdenes de gobierno, pero se previó genéricamente la posibilidad de que la federación fuera parte de conflictos que involucraran a alguno de los estados.

La Constitución de 1917, en su artículo 105, previó las controversias entre estados, entre poderes de un mismo estado sobre cuestiones de constitucionalidad de sus actos, entre la federación y los estados, además "de aquellas en que la federación fuese parte"; y en su artículo 106 mantuvo la previsión de que la SCJN dirimiera las "competencias" entre tribunales de los diversos órdenes de gobierno. Pero la reforma del 31 de diciembre de 1994 abrió una nueva etapa del constitucionalismo mexicano en relación con las facultades de la SCJN como órgano de control constitucional concentrado y con los actores legitimados para promover tales controversias. Dicha reforma incorporó también la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto de leyes federales y locales, con la posibilidad

[12] El artículo 99 constitucional, párrafo sexto, uno de los diversos dispositivos constitucionales reformados en 2007, en materia electoral, estableció que: "Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

de que la SCJN declare su inconstitucionalidad y determine su expulsión del orden jurídico respectivo o su aplicación condicionada.[13]

Podemos decir que la reforma constitucional de 1994-95 perfeccionó la controversia constitucional como medio de justicia constitucional para resolver los conflictos de competencias en el complejo de órganos de los tres órdenes de gobierno, e introdujo la acción de inconstitucionalidad a fin de que la SCJN pudiera resolver la posible contradicción entre, por un lado, normas de carácter general del ámbito federal, local o municipal y, por otro, la Constitución Política federal como norma fundamental del orden jurídico federal-nacional. Así, el espectro de actores legitimados para promover controversias constitucionales incluyó al municipio, pues estableció como actores a los tres órdenes de gobierno y sus respectivos órganos de poder, en sus relaciones horizontales, verticales y transversales, salvo el poder judicial federal en razón de su competencia para conocer de esa materia. La reforma estableció, sin embargo, que la SCJN no podía conocer de controversias en materia electoral, aunque el Constituyente de 1917 –en el artículo 97, párrafo tercero– le había otorgado la facultad de averiguación de "la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal" (Salcido, 2005).

[13] Este punto queda al margen del presente trabajo, aunque damos por entendido que, al ser declaradas inconstitucionales o no válidas, las normas y porciones normativas impugnadas por esa vía pueden ser también declaradas expulsadas del orden jurídico del que forman parte. Tratándose de normas que regulan los derechos humanos, con su posible expulsión o eliminación del orden jurídico o, en su caso, con su aplicación condicionada, se cancela la posibilidad de afectación negativa de esos derechos, puesto que "la norma que se declara inconstitucional deja de tener vigencia, y como la decisión es retroactiva, alcanza a todas las relaciones jurídicas nacidas en orden al problema que se resuelve" (Gozaíni, 2007: 201). En México, de acuerdo con la forma como han sido resueltas diversas acciones de inconstitucionalidad, la expulsión o eliminación de la norma declarada inconstitucional puede ocurrir inmediatamente o, si se considera prudente, al término de un plazo determinado en la misma sentencia de inconstitucionalidad, a fin de dar oportunidad al legislador que la produjo para emitir nuevas disposiciones en sustitución de las que han quedado invalidadas, es decir, para reformarla en coherencia con la norma fundamental, o, incluso, si fuera más conveniente al orden jurídico, para derogarla. De la misma manera, en algunos casos puede ser necesario no sólo expulsar del orden jurídico la norma o una porción normativa impugnada, sino además otras disposiciones con las que integra una unidad normativa inescindible. En el mejor de los casos, al no ser expulsadas estas otras normas, se condiciona su aplicación en los términos de la "interpretación conforme" a la Constitución que lleva a cabo el juez constitucional.

Las facultades de investigación de la SCJN y su derogación

La facultad de averiguar alguna "violación al voto público" subsistió hasta la reforma constitucional electoral del 13 de noviembre de 2007, enseguida de que, a raíz de la polémica elección presidencial de 2006, se pusiera en evidencia que dicha facultad no podía ser ejercida debido a que diez años antes se había creado un sistema de control legal y constitucional electoral del que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación era depositario y cuyas sentencias tenían carácter definitivo e inatacable.

La facultad de averiguación o investigación de hechos constitutivos de violaciones graves a las "garantías individuales" subsistió con una ligera reforma del 6 de diciembre de 1977, con la cual se suprimió la referencia a los "delitos federales". Hasta la reforma del 10 de junio de 2011, y no obstante que la SCJN puso empeño en algunos casos (que no fueron muchos), los informes de las investigaciones realizadas sólo sirvieron para identificar y hacer visibles a los responsables, pero dejaron a los perjudicados y las autoridades competentes la iniciativa de emprender la acción penal correspondiente o, por acción de cualquier ciudadano mexicano, solicitar juicio político en contra de ellos, si acaso. Con esa reforma la facultad fue transferida literalmente a la CNDH.

El último caso que investigó la SCJN fue el del incendio de la guardería ABC, de Hermosillo, Sonora, el 5 de junio de 2009, en el que fallecieron 49 niños y niñas y 76 resultaron gravemente heridos; de un total de 176 infantes y alrededor de 50 empleados que se encontraban ahí. El primer caso investigado por la CNDH tiene que ver con el asesinato de dos estudiantes normalistas de Guerrero, el 12 de diciembre de 2011. El cuadro relativo a la facultad de investigar de la SCJN, incluido en este capítulo, presenta una cronología y los incidentes relevantes de los distintos casos investigados por la SCJN en el ejercicio de su facultad establecida en el artículo 97 párrafo segundo de la Constitución Política federal (hasta antes de la reforma del 10 de junio de 2011).

Cabe subrayar que, al conocer la solicitud presentada por la Cámara de Diputados para investigar el "caso Oaxaca", en 2006, el Pleno de la SCJN reconoció que la facultad que le había otorgado el Constituyente de 1917 en el artículo 97 constitucional tenía carácter extraordinario y carecía de "un antecedente normativo claro y directo" (véase el *DOF* del 15 de octubre de 2007, en el que se publicó la "Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente relativo a la solicitud de ejercicio de facultad de in-

vestigación 1/2007, presentada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de los hechos acaecidos en el Estado de Oaxaca"). La reforma a dicho dispositivo constitucional (en 1977) precisó que la facultad debía tener un carácter ordinario, en lugar de extraordinario y aislado, puesto que su ejercicio debía suponer siempre una violación grave de garantías individuales, no obstante tratarse de una facultad no jurisdiccional ejercida por un órgano jurisdiccional.

Artículo 97, párrafo segundo, de la CPEUM	Artículo 102, párrafo *in fine*, de la CPEUM
La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, *cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere* el Ejecutivo Federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, *cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere* el Ejecutivo Federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, *el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas*.

Ahora bien, al advertirse que, con la reforma del 10 de junio de 2011, la facultad queda literalmente trasplantada a la CNDH (en el artículo 102 constitucional), es pertinente señalar que este órgano no jurisdiccional cuenta con una nueva vía de activación de investigaciones relativas a violaciones de los derechos humanos (la averiguación de hechos que constituyan alguna violación grave), y, del mismo modo que podía hacerlo la SCJN, también podrá llevar a cabo dicha investigación oficiosamente. Además, el constituyente permanente adicionó en 2011 dos actores legitimados para

solicitar la activación de la facultad en cuestión: el jefe de Gobierno del Distrito Federal y las legislaturas de las entidades federativas.

En el cuadro de la página anterior puede verse la comparación del texto del segundo párrafo que integraba el artículo 97 invocado y el párrafo *in fine* que con esa reforma se integra al artículo 102 de la norma fundamental (destacamos con cursivas el texto que nos interesa).

Por otra parte, cabe señalar que, al no existir la reglamentación para ejercer su facultad de investigación de hechos que constituyeran violaciones graves a los derechos humanos, al conocer de los casos Lydia Cacho Ribeiro, Oaxaca y Atenco, en 2006; la SCJN determinó que era menester contar con criterios y lineamientos que permitieran dar certeza al procedimiento de investigación, por lo menos en dos aspectos:

1. *La naturaleza de la facultad de investigación*. Anteriormente se le había considerado una facultad de carácter extraordinario al concebirse como una cuestión ajena a la naturaleza de la SCJN, ya que se trataba de una facultad no jurisdiccional. Así, la SCJN consideró que, más bien, se trataba de una facultad ordinaria, no por la excepcionalidad de su naturaleza no jurisdiccional, sino por la gravedad de los hechos que son motivo de investigación.

2. *La calificación de hechos*. Ni el Constituyente de 1917 ni el poder reformador de la Constitución determinaron los criterios para calificar la gravedad o no gravedad de los hechos a investigar o cuándo se está ante hechos con estas características, por lo cual se fueron definiendo jurisprudencialmente desde el caso Aguas Blancas.[14] Sin embargo, en 2007 (enseguida de las realizadas el 9, 13 y 15 del mismo mes y año), debido a las exigencias del caso Oaxaca, en proceso de investigación, la SCJN consideró imprescindible aprobar reglas *ad hoc* para la investigación de este tipo de hechos. En sesión privada del 20 de agosto de 2007, la SCJN aprobó el "Acuerdo General número 16/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se establecen las reglas a que deberán sujetarse las comisiones de investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad consignada en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución

[14] Las tesis de jurisprudencia concernientes a la mejor aplicación de la investigación de hechos que constituyen violaciones graves a las garantías individuales (o los derechos humanos) están citadas textualmente en la tercera consideración de la "Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente relativo a la solicitud de ejercicio de facultad de investigación 1/2007, presentada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de los hechos acaecidos en el Estado de Oaxaca", publicada en el *DOF* el 15 de octubre de 2007.

Política de los Estados Unidos Mexicanos". Así, se establecieron 26 "reglas generales". Se citan textualmente algunas de las reglas relevantes o se resume su contenido:

- Regla 5, párrafo segundo: "Las investigaciones podrán durar hasta seis meses, correspondiendo al Pleno decidir si amplía dicho plazo, cuando la investigación así lo requiera".
- Regla 19: Concluida la investigación, el Pleno determinará "en forma definitiva si los hechos investigados constituyen o no violaciones graves de garantías individuales".
- Regla 21, párrafo *in fine*: "No podrán adjudicarse responsabilidades, sino únicamente identificar a las personas que hubieren participado en los hechos calificados como graves violaciones a las garantías individuales".
- Regla 24: El dictamen se limitará a determinar, entre otras cosas, "si existieron violaciones graves a las garantías individuales" y "señalar a las autoridades involucradas en dichas violaciones".

Finalmente, cabe destacar aquí la opinión vertida por Carlos Avilés, reportero del periódico *El Universal* y especialista en temas de justicia, en una entrevista con Ricardo Rocha sobre el caso ABC, transmitida por Radio Fórmula el 17 de junio de 2010: en las discusiones del Pleno de la SCJN parece haber "dos Cortes", porque generalmente hay una minoría de ministros que parece más interesada en resolver de manera favorable en materia de derechos humanos, en contraste con una mayoría que no permite avanzar en esa dirección. Coincidentemente, esa minoría forma parte también de la primera sala, encargada de los asuntos penales, familiares y civiles, integrada por Juan Silva Meza, Arturo Zaldívar, Olga Sánchez Cordero, José Ramón Cossío y –todavía en esa fecha– José de Jesús Gudiño Pelayo.[15] Para Carlos Avilés, eso explica por qué ocho mi-

[15] En una colaboración periodística para *El Universal*, publicada el 11 de enero de 2008, el prestigiado constitucionalista mexicano Miguel Carbonell se refirió a los asuntos escabrosos que para ese año tenía en agenda la SCJN: el de la despenalización del aborto en el Distrito Federal, los casos Atenco y Oaxaca y la nueva ley del ISSSTE. Al hacer un breve análisis de los perfiles de los ministros, como factor de incidencia en las resoluciones del alto tribunal, Carbonell habla de las "centristas" de la Corte (Margarita Beatriz Luna Ramos y Olga María del Carmen Sánchez-Cordero Dávila), los "liberales" (José Ramón Díaz Cossío, Genaro Góngora Pimentel, Juan N. Silva Meza, José de Jesús Gudiño Pela-

nistros se opusieron al proyecto del ministro ponente, Arturo Zaldívar, de declarar la responsabilidad de funcionarios de alto nivel, y no sólo la de funcionarios menores, estatales y federales. En efecto, el proyecto señala de manera contundente, en su considerando "SÉPTIMO. Determinación de los servidores públicos que incumplieron deberes legales en relación con los hechos materia de la investigación", por cuanto a los funcionarios federales, entre otros, que:

> Juan Francisco Molinar Horcasitas fue Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social del primero de diciembre de dos mil seis al tres de marzo de dos mil nueve, por lo que le es atribuible el desorden generalizado en el otorgamiento, operación y supervisión del servicio de guarderías operado bajo el sistema de subrogación, que propiciaron las condiciones para la tragedia ocurrida en la guardería ABC.
>
> Asimismo, la magnitud de las fallas del sistema también alcanzan a Daniel Karam Toumeh, que desde el tres de marzo del año dos mil nueve a la fecha se desempeña como Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, debido a que asumió todas las atribuciones y responsabilidades derivadas de la dirección de dicho Instituto. Este funcionario también es responsable de la gestión de los eventos posteriores al incendio y de la atención médica que se ha brindado a las víctimas.
>
> Y, por cuanto a los funcionarios estatales, entre otros:
>
> Eduardo Bours Castelo fungió como Gobernador del Estado de Sonora, durante el período de dos mil tres a dos mil nueve. Con tal carácter, era directamente responsable del funcionamiento del Sistema Estatal de Protección Civil y el principal encargado del diseño de las políticas públicas en esa materia. Asimismo, como titular de la administración pública local, era el responsable de velar por el cumplimiento de las leyes que en materia de protección civil y protección de los derechos de la infancia correspondía observar a sus subordinados jerárquicos. En tal medida, le son atribuibles las omisiones que provocaron la grave falla del Sistema Estatal de Protección Civil, el cual fue inefectivo para detectar la acumulación de riesgos que rodeaban a la Guardería ABC y la bomba de tiempo que representaba la bodega adyacente.

---

yo y, tal vez, José Fernando Franco González-Salas) y el ala ortodoxa "constitucionalista" conformada por Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo Ortiz Mayagoitia.

Parecía evidente que, en una especie de intercambio de favores, gestionado por poderosos grupos de interés político, se evitaría el señalamiento de responsables federales de alto nivel en el caso ABC si también se omitía al más alto responsable estatal, o inversamente. Una de las conclusiones aprobadas del informe final se limitó sólo a identificar a los funcionarios involucrados en los hechos mencionados, con lo que evitó señalar responsabilidades diversas e incluir entre esos funcionarios a los dos directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social (Molinar Horcasitas y Karam Toumeh) y al entonces gobernador Bours.

Por su parte, Castillo López y Zúñiga Alegría (2008: 38) señalan que ante la falta permanente de reglamentación del artículo 97 constitucional, párrafo segundo, la SCJN trató más bien de "evadir su responsabilidad que [de] concebir un mecanismo jurídico para impartir justicia". Si bien mediante Acuerdo General, y a partir del caso Oaxaca, emitió reglas mínimas a las que tendría que ajustarse la comisión investigadora y el sentido del informe a presentar, tuvo especial cuidado en no señalar a los responsables ni las responsabilidades por los hechos, sino que básicamente se limitó a informar de los hechos e identificar a los "involucrados".

La reforma constitucional de 2011 y las nuevas facultades de la SCJN

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, cuyo decreto se publicó en el *DOF* el 10 de junio de 2011, parece ser parte, junto con la reforma en materia de amparo ya aludida, de un proyecto de actualización e innovación constitucional. Se pretende en esta sección circunscribir los alcances de ambas reformas conforme a dos aspectos: las nuevas facultades de la SCJN concernientes al control de constitucionalidad, y la recepción del derecho internacional a través de una concepción expresa acerca de la obligatoriedad de atender los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que es parte el Estado mexicano.

En el primer punto es pertinente reiterar que, conforme a la reforma en materia de amparo, cuyo decreto se publicó en el *DOF* el 6 de junio de 2011, y al proyecto de nueva Ley de Amparo, aprobado en 2011 por el Senado de la República y en vías de ser avalado en la Cámara de Diputados, la SCJN dispone de la facultad de emitir declaratoria general de inconstitucionalidad por una vía distinta a la acción de inconstitucionalidad (que tiene su base constitucional en el artículo 105, fracción II). Así, el artículo

107, fracción II (párrafos primero, segundo, tercero y cuarto) establece (destacamos con cursivas el texto que nos interesa):

> *Artículo 107*. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:
> ...
>
> II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.
>
> Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.
>
> *Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad,* en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.
>
> Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

Si bien se ha advertido el beneficio que implica una declaratoria general de inconstitucionalidad en materia de amparo, subsiste la cuestión de si tal "declaratoria general de inconstitucionalidad" [*sic*] implicará la *expulsión* de la norma afectada del orden jurídico del que forma parte o no. Puesto que el control constitucional de leyes en México está reglamentado de forma diferente tratándose de medios para promover la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, así como de los medios en materia electoral y del juicio de amparo, y en virtud de que a la SCJN se le amplía su campo de competencias como órgano de control constitucional, es pertinente observar la necesidad de una ley de control constitucional que unifique criterios y sistemas entre los distintos órganos.

La otra nueva facultad de control constitucional que tendrá la SCJN, y que no está aún reglamentada, es la que concede el constituyente permanente en el artículo 29 constitucional, párrafo *in fine*, y que concierne a la revisión "de oficio e inmediatamente" que deberá hacer la SCJN de los decretos que expida el Ejecutivo federal relativos a la restricción o suspensión de derechos humanos prevista en al párrafo primero de dicho artículo, "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto", sea "en todo el país o en lugar determinado". Además de que el decreto que expida el Ejecutivo federal deberá ser aprobado por el Congreso de la Unión o por la Comisión Permanente, del mismo modo que estos órganos pueden poner fin a la restricción o suspensión con otro decreto, la SCJN tiene ahora la facultad de revisar "por oficio e inmediatamente" aquel decreto con el fin de pronunciarse "con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez".

El dispositivo *in fine* contenido en al artículo 29 constitucional no establece referencia alguna al variado sistema de control constitucional que funciona en México, por lo que, al no existir doctrina sobre este tema ni antecedente normativo alguno, sólo es posible suponer que el legislador ordinario hará las reformas legales que convengan para el mejor funcionamiento de los órganos de control constitucional.

El segundo punto relevante de la reforma del 10 de junio de 2011 tiene que ver con la recepción amplia del derecho internacional, incluyendo la doctrina y el lenguaje ahí empleado. En definitiva, el constituyente permanente consideró conveniente iniciar esta reforma con un cambio de lenguaje: en lugar de una remisión restrictiva y confusa a las "garantías individuales" en el capítulo I del título primero de la norma fundamental mexicana, que tiene sus antecedentes en los ordenamientos constitucionales del siglo XIX, se amplió la denominación a "los derechos humanos y sus garantías".

Aunque en esta parte no se hará mayor referencia a este cambio, que de entrada supone que unos son los derechos humanos y otras las garantías o medios de protección o defensa, sean de carácter jurisdiccional o no jurisdiccional, es pertinente reconocer que la reforma implica, a la vez, la confirmación de un catálogo amplio de derechos fundamentales (derechos constitucionalizados) y de un catálogo de derechos llamados "humanos" que incluye los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y aquellos derechos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Por ello es altamente plausible el contenido del

artículo 1° como ha quedado con la reforma mencionada (destacamos con cursivas el texto que nos interesa):

> *Artículo 1°*. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de *los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

De esa manera, en el procedimiento o juicio que se siga, la invocación de un derecho que esté plasmado en algún instrumento jurídico internacional celebrado y aprobado por el Estado mexicano, aun cuando no se encuentre expreso en la norma fundamental mexicana, será suficiente para que el juez se vea obligado a actuar en el sentido de una expansión de los derechos, haciéndolos plenamente justiciables. El párrafo segundo del artículo 1° invocado confirma que el constituyente permanente tuvo la intención de llevar a cabo la reforma en consonancia con el principio *pro homine* o *pro personae*, que significa que, en coherencia con la pretensión de otorgar el máximo beneficio a los derechos de las personas, en casos de conflictos entre derechos o entre normas, el juez preferirá aplicar la norma o la interpretación más amplia posible o, inversamente, la norma más restrictiva cuando se trata de la restricción permanente o la suspensión extraordinaria de derechos. Tal principio ha quedado incorporado a la Constitución del modo siguiente (las cursivas son nuestras): "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia *favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*".

Si bien el Pleno de la SCJN había venido aplicando el principio *pro homine* en el control constitucional a su cargo, en medio de duraderos discernimientos y opiniones encontradas, resulta ventajoso para los gobernados contar ahora con un precepto constitucional que, de plano, pone fin a debates (muchos de ellos no razonables) y aumenta la potencia de la defensa y protección de los derechos humanos. No obstante, hay que señalar también que dicho principio supone, como bien ha quedado previsto en el proyecto de nueva Ley de Amparo y en el artículo 107 constitucional, fracción X, que, en materia de suspensión de actos reclamados por vía de amparo, los jueces deberán "realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social". Esto significa que, en última instancia, lo que deberá imperar en la resolución de conflictos de derechos será

el interés social o el interés colectivo, el cual también es salvaguardado por el Estado.

La vinculación del derecho interno mexicano con el derecho internacional, e independientemente de la preferencia doctrinal monista o dualista (SCJN, 2006: 78-82), destaca tres vertientes: *a)* la del derecho establecido expresamente en las cláusulas de los tratados, pactos y convenciones internacionales; *b)* la de las sentencias emitidas por las cortes internacionales; y *c)* la de los principios aplicables, sea por vía legislativa o bien jurisdiccional. En esa lógica de integración y expansión del propio derecho aplicable se ha discutido mucho sobre el tema de la jerarquía normativa en el orden jurídico mexicano, tomando como punto de partida los distintos ángulos de interpretación del artículo 133 constitucional que, a la vez que se refiere a la integración de un principio llamado de "ley suprema" con base en la interrelación de la Constitución federal, los tratados internacionales y las leyes emanadas del Congreso de la Unión, como fuentes del derecho aplicable en el orden jurídico interno, también se refiere a la obligación de los jueces de las entidades federativas a sujetarse a ese conjunto normativo. La actualización de los contextos del derecho y la simplificación de la vinculación de los mundos del derecho pueden ser planteadas según un párrafo introductorio de uno de los trabajos de Carlos M. Ayala Corao:

> El mundo ya no es el mismo desde que la humanidad reconoció el carácter universal de los derechos humanos como atributos que emanan de la dignidad de la persona. Este solo concepto ha trastocado los conceptos clásicos de Estado, Derecho, soberanía y jurisdicción. La persona humana como sujeto de derechos fundamentales está hoy en día doblemente protegida por el Derecho Constitucional Democrático y por el Derecho Internacional; es decir, por el Derecho Constitucional de los derechos humanos y por el Derecho Internacional de los derechos humanos. La progresividad de los derechos humanos como principio de interpretación *pro homine* ha significado el abandono de las imbricadas teorías interpretativas del derecho, y su sustitución por una regla sencilla: la aplicación preferente de la norma más favorable a la persona humana, independientemente de su origen anterior o posterior, de su generalidad o especialidad, o de su estatus nacional o internacional (2004: 2-3).

Esta cuestión de la jerarquía normativa que involucra al derecho interno y al derecho internacional ha tenido un efecto relevante en la función concentrada de control constitucional de la SCJN y se ha constituido en un interesante tema de estudio para este mismo órgano (SCJN, 2006). Si bien

es cierto que no se ha avanzado en la configuración formal de un "bloque de constitucionalidad" como en algunos países de Europa y América del Sur (Carpio, 2005; y Ledesma, 2009), y que tampoco dicho órgano ha evolucionado en un Tribunal Pleno de Constitucionalidad, libre de la carga del control de legalidad, sí se han podido fijar parámetros de actuación en su sistema de jurisprudencia para enlazar el sentido de sus sentencias con las exigencias de los diversos justiciables orientadas sensiblemente por la internacionalización de los derechos humanos y, en consecuencia, por los resultados y recomendaciones que se desprenden periódicamente del incesante monitoreo de la situación de estos derechos en México llevado a cabo en los años recientes por diversas agencias y organismos internacionales.

Sin embargo, dada la lógica de las innovadoras reformas constitucionales de 2011, es previsible que en un futuro próximo el poder constituyente permanente proceda a una reforma que dé coherencia al artículo 133 invocado. Incluso, esa nueva reforma debería considerar en un sentido más amplio un sistema de recepción del derecho internacional por cuanto hace a las sentencias emitidas por cortes internacionales. Como ha revelado el caso Radilla Pacheco, el Estado mexicano no dispone de procedimiento alguno para cumplir dichas sentencias de forma sistemática y con la certeza que se requiere para otros casos y otros momentos, ya que los protocolos incidentales ajustados al estilo de los gobernantes no son garantía alguna de la institucionalidad que debe imperar permanentemente en un Estado constitucional y democrático de derecho.

Conclusiones

En estas conclusiones centraremos nuestro interés en las consecuencias generales que tuvo para la SCJN el ejercicio de su facultad de investigación establecida en el artículo 97 constitucional, párrafo segundo (hasta antes del 10 de junio de 2011), sobre todo porque fue parte de la *historia negra* de este órgano de poder judicial y un escaparate del Estado que impidió la impartición de justicia efectiva.

Se discutió largo tiempo sobre la inutilidad de las dos facultades de investigación que la SCJN tuvo desde 1917: una, hasta la reforma publicada el 13 de noviembre de 2007; la otra, hasta la reforma publicada el 10 de junio de 2011. Ni en 1946, cuando se requirió por primera vez a la Corte investigar sobre los hechos suscitados en León, Guanajuato, bajo la presunción de que podían constituir –doblemente– violaciones de

garantías individuales y del voto público; ni en 2006, cuando otra vez se le requirió para investigar sobre posibles violaciones al voto público en la polémica elección presidencial, pero habiendo ya un conflicto de disposiciones y competencias constitucionales entre la SCJN y el TEPJF; ni en 2009-2010, cuando la aprobación del informe final del caso ABC dejó un amargo sabor de boca a los familiares de las víctimas y a muchas organizaciones defensoras de los derechos humanos, la SCJN pudo satisfacer las expectativas doctrinales de tutela de los derechos humanos (antes llamados, limitadamente, "garantías individuales"). Al contrario, prácticamente en todas las discusiones de los informes de los casos investigados entre 1995 y 2010, el Pleno puso en evidencia una alta politización de las organizaciones civiles protectoras y defensoras de los derechos humanos, la ausencia de unidad de criterios entre los ministros y la deplorable condición de una Corte limitada a informar sobre hechos constitutivos de violación de derechos humanos sin consecuencias jurídicas y sin señalamientos de responsabilidades.

Sin duda, las reformas constitucionales de 2007 y 2011 para retirar esas dos facultades a la SCJN, totalmente contrarias a su naturaleza como órgano de control constitucional, fueron necesarias porque: *a)* en el caso de la investigación de violaciones al voto público, el TEPJF fue erigido desde 1996 para resolver sobre la materia electoral –salvo tratándose de la vía de la acción de inconstitucionalidad– de manera definitiva e inatacable, no recurrible ante otro órgano, conforme a lo que establece desde entonces el artículo 60 constitucional, párrafo *in fine*; y *b)* en el caso de la investigación de hechos constitutivos de violaciones de garantías individuales / derechos humanos, lejos de consolidar sus atribuciones de control constitucional, y aun las de control de legalidad, la facultad condenó a la SCJN a funcionar como un órgano recopilador de información sin consecuencias jurídicas, salvo que los informes de marras pudieran utilizarse por terceros para documentar alegatos ante organismos defensores de los derechos humanos y evidenciar la miseria jurisdiccional en su protección, incluso en contradicción con el reconocimiento de tratarse de violaciones *graves*.

La imposibilidad de señalar responsables y responsabilidad en los informes relativos a la investigación de hechos constitutivos de violaciones graves de garantías individuales / derechos humanos, al ejercer una función no jurisdiccional, puso en entredicho la eficacia de la SCJN como instancia única del sistema federal de justicia, de plena jurisdiccionalidad, y eso fue un reiterado motivo para que las víctimas o los familiares de las

víctimas acudieran ante los tribunales internacionales (como en los casos Atenco y Acteal) o cortes de otros países con competencia para juzgar extranjeros (como en el caso Acteal).

Por último, en el caso Lydia Cacho (véase cuadro anexo) cabe preguntar por qué, si el informe del ministro Juan N. Silva Meza señalaba una conspiración de autoridades contra Lydia Cacho, por mayoría simple de votos el Pleno negó finalmente tal conspiración. ¿Acaso algún factor influyó en tal decisión mayoritaria? Como señalan Castillo y Zúñiga (2008: 50), en una posible respuesta habría que considerar el hecho de que, en enero de 2005, previamente a ese caso, el ministro Mariano Azuela Güitrón (en ese entonces presidente de la SCJN y uno de los ministros que apoyarían el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, en 2005) concurrió a agradecer públicamente al entonces gobernador de Puebla, Melquíades Morales Flores, la donación de un terreno para construir ahí el Palacio de Justicia Federal del Sexto Circuito, así como a colocar la primera piedra (*Compromiso*, 2005: 2). De acuerdo con información diversa consultada *ex profeso* para este capítulo, una vez terminada la construcción con una inversión de alrededor de 600 millones de pesos, el 12 de diciembre de 2006 los ministros Mariano Azuela Güitrón (como presidente de la SCJN), Guillermo Ortiz Mayagoitia y Margarita Luna Ramos concurrieron al acto de inauguración de la obra. En su discurso inaugural el ministro Azuela precisó que la donación se había hecho desde 2002 (en el periodo de Melquíades Morales Flores). En el acto no estaba prevista la intervención del gobernador Mario Marín ni la realización de un protocolo conjunto, pero, al término de la ceremonia, éste mencionó que la donación del terreno no se había hecho para congraciarse con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ANEXO

Cuadro. **Cronología e incidentes relevantes de los casos en que la SCJN ejerció su facultad establecida en el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente entre 1917 y 2011, relativa a la investigación de hechos constitutivos de una violación de alguna "garantía individual".**

Caso León (Estado de Guanajuato)

Fechas en que ocurrieron los hechos / Fecha de presentación del Informe de la SCJN: 2 de enero de 1946 / 31 de enero de 1946.

Resumen: El 2 de enero de 1946, en la plaza pública frente al palacio municipal de León, Guanajuato, había una multitud (que incluía varios estudiantes) protestando contra el resultado de la votación que había favorecido al Partido de la Revolución Mexicana en las elecciones municipales de ese lugar, disputadas con la Unión Cívica Leonesa. Los manifestantes habían denunciado que se habían dado diversas irregularidades. Las fuerzas militares estaban parapetadas en el edificio del palacio municipal y, desde ahí, una vez que los manifestantes prendieron fuego a un ataúd con las siglas del PRM, dispararon sobre ellos y provocaron su estampida. Los militares persiguieron a los grupos dispersos a través de vehículos terrestres y les dispararon. Se reportó que hubo alrededor de 400 personas heridas y 50 muertos. El 5 de enero de 1946, el Comité Directivo Nacional del Partido Acción Nacional solicitó a la SCJN ejercer su facultad de averiguación de esos hechos, conforme al artículo 97 constitucional. El 7 de enero de 1946 la SCJN acordó ejercer su facultad. El 31 de enero de 1946 se presentó y discutió el informe de la comisión investigadora, por lo que el Pleno de la SCJN determinó que, efectivamente, hubo violaciones de garantías individuales y del voto público, así como la comisión de delitos del orden federal.

Caso Aguas Blancas (Municipio de Coyuca, Estado de Guerrero)

Fechas en que ocurrieron los hechos / Fecha de presentación del Informe de la SCJN: 28 de junio de 1995 / 12 de abril de 1996 (presentación a trámite del informe), 23 de abril de 1996 (análisis del informe por el Pleno de la SCJN).

Resumen: En el paraje "El Vado", cercano al poblado de Aguas Blancas, del municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, 17 campesinos de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) fueron asesinados y otros más resultaron heridos en una emboscada preparada por fuerzas policiales de ese Estado (la policía motorizada y la policía judicial), con la instrucción de disolver una supuesta manifestación armada. La OCSS se constituyó en enero de 1994 como

organización social para encauzar demandas y protestas sociales de los habitantes más pobres de la región serrana del sur de Guerrero, relacionadas con vivienda, carreteras, escuelas, centros de salud, producción de alimentos y la defensa de los bosques y los recursos naturales, además de exigir su participación en la elección de autoridades de los pueblos, la presentación de desaparecidos de la guerra sucia de los años de 1970 y la salida de sus comunidades de grupos policiacos y del ejército. Durante el periodo en que Rubén Figueroa Alcocer ejerció el cargo de gobernador (del 1 de abril de 1993 al 12 de marzo de 1996), la OCSS fue puesta en la mira gubernamental como una organización insurgente, debido a que ésta había emprendido varias acciones de protesta social en confrontación con autoridades municipales y estatales, y a que algunos de sus miembros procedían de la Coalición Ejidos de la Costa Grande, por lo que el gobierno llevó a cabo acciones de intimidación y cooptación en contra de militantes de dicha organización y del Partido de la Revolución Democrática que arrojaron más de medio centenar de asesinatos. Se comprobó que los muertos y heridos no portaban armas, como lo había hecho creer el gobierno de Figueroa Alcocer. Por segunda vez, luego del caso León, en 1946, *se solicit*ó a la SCJN averiguar los hechos. La petición la hizo la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. La Corte se rehusó a hacerlo alegando que este organismo civil no estaba legitimado para presentar tal petición y que, además, la CNDH ya estaba interviniendo en la investigación de esos hechos. Sin embargo, la Corte pudo haber intervenido de oficio, pero no lo hizo hasta que el ejecutivo federal se lo pidió el 4 de marzo de 1996; al día siguiente, la SCJN admitió la petición. El 11 de marzo de 1996, el gobernador Rubén Figueroa Alcocer solicitó al Congreso del Estado licencia definitiva al cargo, y le fue aceptada. Otros funcionarios fueron separados del cargo o renunciaron. El Pleno de la SCJN analizó el informe rendido por la comisión de investigación y determinó que funcionarios del poder ejecutivo del Estado de Guerrero incurrieron en violaciones graves de las garantías individuales en lo que pareció un acto represivo planificado cuidadosamente. La SCJN turnó inmediatamente sus conclusiones al ejecutivo federal, señalando a los siguientes responsables, funcionarios del Estado de Guerrero: el gobernador con licencia, el ex procurador de justicia, el ex primer subprocurador de justicia, el ex director de la policía judicial, el ex subsecretario de protección y tránsito, el ex fiscal especial y el director general de gobernación. Se procedió a la detención de 28 policías y 4 funcionarios estatales. De éstos últimos, el 11 de julio de 1996 quedó en libertad el que había sido delegado de gobernación en la Costa Grande y había videograbado la matanza. En abril de 1999 obtuvieron su libertad 15 de esos 28 policías y el ex procurador de justicia. El 25 de agosto de 2002 obtuvo su libertad quien había sido señalado por haber encabezado la matanza, el ex director de la policía motorizada. En septiembre y octubre de 2003 fueron liberados otros 6 policías. De los demás policías y el cuarto funcionario no se tienen datos acerca de su posterior situación jurídica.

Caso Acteal (Municipio de Chenalhó, Estado de Chiapas)

Fechas en que ocurrieron los hechos / Fecha de presentación del Informe de la SCJN: 22 de diciembre de 1997 / 5 de agosto de 2009.

Resumen: El 22 de diciembre de 1996 ocurrió la masacre de un grupo de indígenas de Acteal, Municipio de San Pedro Chenalhó, en la región de "Los Altos", Chiapas, en un contexto caracterizado por la demanda de reconocimiento de derechos indígenas por el movimiento neo-zapatista iniciado el 1 de enero de 1994 y por la vigilancia extrema de la región por el ejército mexicano. Un supuesto grupo de alrededor de 100 paramilitares (presuntos miembros del grupo "Máscara Roja") masacró con armas de fuego a activistas indígenas tzotziles de la iglesia católica, simpatizantes de los rebeldes zapatistas, cuando se encontraban orando en su templo, ubicado a casi 200 metros de un retén de policía. La matanza duró varias horas y el saldo fue de 45 muertos (en su mayoría, niños y mujeres, 4 de ellas embarazadas, además de 6 hombres) y 16 personas heridas, todos ellos pertenecientes a la organización civil "Las Abejas". Una ficha informativa de la Agencia de Inteligencia del Pentágono (del Departamento de Defensa de los Estados Unidos),* de fecha 5 de mayo de 1999, señaló que el ejército mexicano protegió y entrenó a esos paramilitares a cambio de información sobre actividades de los zapatistas, de acuerdo con el Plan de Campaña 94 de la Secretaría de la Defensa Nacional. El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León atribuyó los hechos a disputas entre grupos locales, como un conflicto étnico, tras formarse el Concejo Municipal Autónomo de Polhó, pero ello obligó a la renuncia inmediata de Emilio Chuayfett, entonces Secretario de Gobernación, y de Julio César Ruiz Fierro, gobernador de Chiapas. 26 indígenas de esa región fueron identificados por deudos de las víctimas como presuntos autores de los crímenes. El 10 de agosto de 2009 las organizaciones cristianas agrupadas en Confraternice pidieron al Obispo Samuel Ruiz y al Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas que dejaran de perseguir a los indígenas presos acusados de la masacre. El 12 de agosto de 2009 la SCJN resolvió favorablemente sobre los juicios de amparo promovidos por 20 de los inculpados, relacionados con el irregular proceso penal seguido en contra de 76 personas declaradas culpables de los hechos (procesadas, en espera de sentencia o condenadas algunas de ellas a más de treinta años de prisión cada una). El 22 de diciembre de 2009, durante la homilía con que se recordó a los indígenas masacrados en Acteal, el Obispo de San Cristóbal de las Casas, Felipe Arizmendi Esquivel, señaló que "es una burla y una vergüenza que por minucias legales se haya exonerado a los responsables directos de ese crimen". A casi seis años de ocurridos los hechos de Acteal, en Informe No. 146/10 de 1 de noviembre de 2010, la CIDH declaró admisible una petición (con expediente 212-05) presentada por "Manuel Santiz Culebra y otros (Masacre de Acteal) México", *sólo* en los términos de los artículos 4, 5, 8, 19 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos en conexión con el artículo 1.1 del mismo instrumento jurídico.

En un nuevo capítulo de este caso, el 20 de septiembre de 2011, Ernesto Zedillo Ponce de León fue demandado por familiares de 10 de los indígenas masacrados, ante la Corte Federal de Hartford, Connecticut, de los Estados Unidos de América. Para ello, los familiares fueron asesorados por un grupo de abogados estadounidenses con sede en Miami y presentaron doce evidencias hechas públicas *ex profeso* a través del bilingüe (English-Español) sitio web http://acteal97.com/ (especialmente, véanse los expedientes de esas evidencias en http://acteal97.com/?page_id=425). Zedillo (radicado en los Estados Unidos y profesor de estudios internacionales en la Universidad de Yale) fue acusado de crímenes de lesa humanidad y por conspiración compartida con el entonces titular de la PGR, Jorge Madrazo Cuéllar, para encubrir la presunta responsabilidad del primero. En la demanda se exigió una indemnización de varios millones de dólares. Los demandantes se ampararon en las leyes estadounidenses de Protección a Víctimas de Tortura (de 1991) y de Protección y de Reclamos por Agravios a Extranjeros (de 1992). Zedillo respondió inmediatamente que dichas acusaciones "no sólo son falsas", sino también "calumniosas". En noviembre de 2011, el gobierno de Felipe Calderón, a través del embajador de México en aquel país, Arturo Sarukhán, presentó solicitud para que se desechara la demanda, alegando que el ex presidente gozaba de "inmunidad soberana" en ese país gracias a la Ley de Inmunidad de Soberanía Extranjera, en vigor desde 1976. El 6 de enero de 2012 los abogados de los demandantes solicitaron al Departamento de Estado estadounidense su pronunciamiento sobre la petición de inmunidad, pero, de entrada, la solicitud la calificó de inapropiada, en concordancia con la opinión del juez español Baltasar Garzón Real, asesor de la Corte Penal Internacional, para quien la petición de inmunidad no era procedente porque Ernesto Zedillo ya no estaba en el cargo presidencial.

* Véase el periódico mexicano *Mileno* de 20 de agosto de 2009, desde la siguiente liga: http://impreso.milenio.com/node/8627340

Caso Lydia María Cacho Ribeiro

Fechas en que ocurrieron los hechos / Fecha de presentación del Informe de la SCJN: 16 de diciembre de 2005 / 29 de junio de 2007.

Resumen: La periodista Lydia María Cacho Ribeiro publicó su libro *Los demonios del Edén. El poder que protege a la pornografía infantil* (editado por Grijalbo y Random House Mondadori, y puesto en venta en 2005, de 224 páginas), en el cual puso al descubierto la protección de algunos políticos del ámbito local y de empresarios (como José Kamel Nacif Borge, de origen libanés) de actividades de pornografía infantil y prácticas de pederastia atribuidas a Jean Succar Kuri (otro empresario de origen libanés y cuyo nombre completo es Jean Thouma Hannah Succar Kuri), a quien ya perseguía la Procuraduría de Justicia de Quintana Roo desde 2003. La puesta en evidencia de la red de pederastas y la revelación de nom-

bres de varios políticos de alto nivel desató la cólera de los involucrados, por lo que ellos decidieron embestir por medios legales a la periodista. El 16 de diciembre de 2005, Lydia Cacho fue detenida en Cancún, Quintana Roo, en medio de un fuerte operativo de seguridad preparado por policías ministeriales del Estado de Puebla, y fue trasladada a este Estado, en cumplimiento de una orden de aprehensión derivada de una denuncia de difamación y calumnias presentada por Kamel Nacif, pero fue puesta en libertad bajo fianza. El 18 de abril de 2006 la SCJN decidió ejercer su facultad de investigación al atender la petición de las Cámaras de Senadores y Diputados. La SCJN designó a 2 magistrados de circuito para llevar a cabo la investigación, quienes el 3 de julio de 2006 presentaron su informe. La SCJN determinó que la investigación realizada no era exhaustiva o completa para emitir juicio de valor alguno, pues no consideró la conducta del Gobernador de Puebla y no abordó las consecuencias materiales y efectos legales de las grabaciones entre el gobernador y un particular; tampoco se tomaron en cuenta los aspectos que motivaron el ejercicio de la facultad de investigación contenidos en la solicitud de los dos órganos legislativos federales. Así, el 25 de enero y el 22 de marzo de 2007 el Pleno de la SCJN resolvió integrar una segunda comisión investigadora (integrada por el Ministro Juan N. Silva Meza y tres magistrados de circuito), principalmente para determinar, a la brevedad posible, si Mario Marín, gobernador del Estado de Puebla, había tenido o no injerencia en las presuntas violaciones de garantías individuales de Lydia Cacho, y si, además, hubo posible concierto de actos de autoridad para producir los hechos a investigar. El 13 de julio de 2006 Lydia Cacho denunció penalmente al gobernador Mario Marín y a funcionarios de la Procuraduría de Justicia de ese Estado, además del empresario Kamel Nacif. El 17 de abril de 2006 la SCJN determinó investigar el caso por presuntas violaciones de "garantías individuales" de la periodista; el 18 de abril atrajo la investigación en contra del gobernador de Puebla y otros funcionarios, por lo que se formó la comisión investigadora. El 14 de febrero de 2007 Lydia Cacho fue exonerada por el juez de la causa de los cargos presentados en su contra. El 26 de junio de 2007 la segunda comisión investigadora, encabezada por el Ministro Juan N. Silva Meza, presentó las conclusiones de su informe, llevado a cabo con el uso de "todos los medios legales" a su alcance, en las cuales se señaló que sí hubo concierto de autoridades de los Estados de Puebla y Quintana Roo, así como aprovechamiento y uso ilegítimo del aparato de gobierno de Puebla para violar de forma grave las garantías individuales de Lydia Cacho. Según ese informe, los medios legales incluyeron: "diversas conversaciones telefónicas, publicaciones periodísticas, informes rendidos por autoridades de Puebla, video de la detención de Lydia Cacho, audio de una entrevista televisiva con Kamel Nacif, audio de entrevista periodística con la juez quinto penal de Puebla, copia certificada de diversos expedientes personales de servidores públicos relacionados con la detención y procesamiento de la periodista e informes rendidos por empresas de telefonía y telecomunicación, entre otros". Ese informe reveló, además, que sí

hubo violación reiterada y sistemática de derechos fundamentales en perjuicio de menores de edad a través de las redes de pederastia y pornografía infantil. En la misma sesión del 26 de junio el Pleno de la SCJN acordó posponer el análisis del informe (a pesar de la insistencia de Juan N. Silva Meza de entrar en su análisis) y establecer nuevos lineamientos para su discusión en fecha posterior. El 26 de noviembre de 2007, en la víspera del análisis del informe final, la comisión investigadora reiteró que hubo concierto de autoridades en la violación de garantías individuales de Lydia Cacho. El 27 de noviembre la SCJN entró en el análisis del informe final presentado por el Ministro Juan N. Silva Meza, pero, en contra de las conclusiones que habían sido anticipadas, resolvió desechar el tema de las redes de pederastia y pornografía infantil; en la sesión del día 29 de noviembre concluyó que no existió conspiración entre el gobernador Mario Marín y el empresario Kamel Nacif, y que la transgresión a los derechos de Lydia Cacho no era grave, por lo que el caso podía ser resuelto en otras instancias judiciales. Según datos pormenorizados presentados en el sitio web de Animal Político (http://www.animalpolitico.com/2011/01/el-millonario-gasto-de-mario-marin-por-el-caso-lydia-cacho/), el 27 de enero de 2011, el gobierno de Mario Marín había destinado alrededor de 184 millones de pesos como gasto de publicidad y comunicación social, supuestamente para tratar de contener el impacto negativo del caso Lydia Cacho ante la opinión pública, pero sólo se había esclarecido la cantidad de 121 millones de pesos distribuidos con esa intención entre medios periodísticos locales y varios de prestigio nacional.

Caso Atenco (San Salvador Atenco, Estado de México)

Fechas en que ocurrieron los hechos / Fecha de presentación del Informe de la SCJN: 3 y 4 de mayo de 2006 /9, 10, 11 y 12 de febrero de 2009.

Resumen: El 3 de mayo de 2006 se suscitó un incidente en Texcoco, en donde se impidió que un grupo de 8 vendedoras de flores (adherentes al movimiento zapatista de Chiapas) se instalaran en uno de los mercados de esa pequeña Ciudad. Las floristas pidieron apoyo a los miembros del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, pero, cuando ellos hicieron acto de presencia, se propició un enfrentamiento con las policías federal, estatal y municipal que ya había tomado cartas en el asunto. El conflicto derivó en la toma de un tramo de la carretera federal localizado entre Texcoco y San Salvador Atenco, así como en la continuación del enfrentamiento en el cual participaron también pobladores de San Salvador Atenco. La policía federal preparó inmediatamente un cerco policiaco-militar al poblado mencionado, pero ello condujo a una escalada de violencia de la que resultaron varias personas heridas y detenidas, además de dos jóvenes muertos (uno de 14 años y otro de 20 años) y supuesto abuso sexual contra 47 mujeres (incluidas algunas periodistas extranjeras) a manos de policías estatales y federales. En los días posteriores los habitantes organizaron tareas de resistencia y consiguieron el apoyo solidario de otras

organizaciones civiles nacionales e internacionales. De un total de 12 manifestantes detenidos y procesados, 10 fueron sentenciados a 31 años 11 mese y 15 días de privación de su libertad, aunque también 21 policías fueron acusados formalmente, de los cuales en 15 casos hubo motivo para su expulsión de las corporaciones policiales y 6 más siguieron bajo averiguación. El 14 de marzo de 2008 el Pleno de la SCJN conoció el informe preliminar presentado por los magistrados de Circuito, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alejandro Sergio González Bernabé, integrantes de la comisión investigadora, pero hasta el 9 de febrero de 2009 conoció y entró en análisis del informe final, el cual corrió a cargo del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. El 15 de noviembre de 2008, Sergio García Ramírez, entonces presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), declaró que no descartaba la posibilidad de que ante el problema no resuelto de Atenco, éste llegara a esa instancia, aunque el 28 de abril de ese mismo año ya se había presentado demanda ante la CIDH por varias mujeres de ese lugar, alegando violaciones a varios de sus derechos y libertades. Entre el 9 y 12 de febrero de 2009, el Pleno avanzó en sus conclusiones y determinó que sí hubo violaciones graves de derechos a la vida, a la libertad sexual, a la no discriminación por género, al debido proceso legal, a la justicia, a la igualdad ante le ley, a no ser detenido arbitrariamente, a la inviolabilidad del domicilio, a la libertad de trabajo y a la libertad de expresión. Los Ministros dividieron su posicionamiento en el caso: Para Sergio Aguirre Anguiano no hubo violaciones graves de derechos; para José de Jesús Gudiño Pelayo la violencia no fue planeada, aunque hubo autoridades responsables; para Genaro Góngora Pimentel hubo autoridades responsables y la violencia fue desatada aprovechando las circunstancias, como un acto de venganza planeada por autoridades de rangos superiores, pues ello formaba parte de la protesta comunitaria en contra de la construcción de un nuevo aeropuerto internacional en terrenos ejidales de Sal Salvador Atenco, anunciada por Vicente Fox el 22 de octubre de 2001. La mayoría del Pleno de la SCJN fue cuidadosa en sus conclusiones al no hacer imputaciones directas, a pesar de los señalamientos de hechos violatorios de derechos, y evitó responsabilizar a los altos funcionarios del gobierno estatal y a los mandos superiores de los órganos de seguridad. Sólo el Ministro Genaro Góngora Pimentel se pronunció por responsabilizar a Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México, y a Eduardo Medina Mora, entonces Secretario de Seguridad Pública del gobierno federal, por la "omisión de vigilar". El 30 de junio de 2010 la Primera Sala de la SCJN ordenó liberar a los 12 presos de Atenco. El 1 de julio de 2010, la Secretaría de Seguridad Pública Federal informó que en los casos de Ignacio del Valle (condenado a 112 años de prisión por los cargos acumulados) y sus compañeros Héctor Galindo Gochicoa y Felipe Álvarez Hernández, la SCJN ordenó su liberación sólo por el cargo de secuestro equiparado, pero no por otros cuatros más (robo agravado, lesiones y daño a los bienes públicos, despojo y ataque a las vías de comunicación y medios de transporte); pero ese mismo día, poco antes de la media noche, el Centro Federal de Readaptación Social de "El Altiplano" recibió por parte de los jueces primero,

segundo y tercero penales del distrito judicial de Toluca, la notificación con el pronunciamiento de exoneración por dichos cargos para Ignacio del Valle y Felipe Álvarez. En los primeros minutos del día viernes 2 de julio, también exoneró de todos los cargos a Héctor Galindo, y ordenó su liberación. El 23 de junio de 2010, luego de permanecer poco más de cuatro años como fugitiva, América del Valle (hija de Ignacio del Valle) acudió a la embajada de Venezuela, en México, y solicitó asilo político al gobierno de Venezuela, y ahí permaneció varios días. El 18 de julio de 2010, América del Valle regresó a San Salvador Atenco, una vez que la Procuraduría General de Justicia del Estado de México desistió de la acción penal y que el juez primero penal de Toluca suspendió la orden de aprehensión en contra de ella, de Josefina del Valle (hermana de Ignacio del Valle) y de Adán Espinoza, dictada en 2006 por el delito de secuestro equiparado.

De las 47 mujeres detenidas, 26 acreditaron que fueron violadas sexualmente y sólo 14 de éstas denunciaron el hecho ante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres, adscrita a la PGR. El 28 de abril de 2008 un grupo de 11 de ellas presentó demanda ante la CIDH por violaciones a diversos derechos y libertades relativas a su integridad (incluyendo el derecho a no ser sometida a torturas), libertad y seguridad personales, a sus garantías judiciales y de protección judicial, a la protección de la honra, la dignidad e igualdad ante la ley. Luego de más de tres años, el 4 de noviembre de 2011 la CIDH aprobó el informe de admisibilidad del expediente que le fue presentado por Mariana Selvas Gómez y otras mujeres (11 víctimas en total) por las violaciones señaladas, para su revisión. Mediante comunicado de prensa número 117A/11 de 8 de noviembre de 2011, la CIDH informó de la aprobación de admisibilidad del expediente, por lo que diez días después notificó a las organizaciones defensoras (el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y al Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez) de la admisión, y las emplazó para que en tres meses presentaran sus argumentos. El proceso ante dicha corte internacional supone otras etapas posteriores, incluida la defensa del Estado mexicano, como parte demandada, así como la examinación de las pruebas y alegatos presentados por las partes y la emisión de la sentencia correspondiente, las cuales estarían por desahogarse en 2012.

Caso Oaxaca

Fechas en que ocurrieron los hechos / Fecha de presentación del Informe de la SCJN: 1 de mayo de 2006 / 26 de marzo de 2009 (presentado para trámite), 13 y 14 de octubre de 2009 (presentado para su análisis).

Resumen: El 29 de marzo de 2007 la Cámara de Diputados solicitó a la SCJN investigar una serie de hechos que pudieran constituir violaciones graves a "garantías individuales" de participantes en sucesivas manifestaciones de organizaciones sociales en contra de la negativa del gobierno de Oaxaca a dar respuesta a deman-

das presentadas originalmente a través del "Pliego General de Demandas 2006", el 1 de mayo de 2006, por la Sección XXII del SNTE, relativas a condiciones salariales y de educación. Durante casi un año, a partir de esa fecha, se realizaron acciones de presión para negociar ese pliego, primeras reuniones de negociación bilateral, protestas y marchas callejeras, plantones y mítines en plazas centrales, tomas de instalaciones de edificios gubernamentales, tomas de instalaciones de gobierno de varios municipios en el Estado, adhesión de otras organizaciones sociales al movimiento social con otro tipo de demandas, etcétera. Todo eso tensó el ambiente social y político, por lo que el gobierno inició acciones de desalojo de los espacios ocupados y denuncias en contra de los líderes por el presunto delito de "ataques a las vías de comunicación" y daños al patrimonio cultural de Oaxaca, entre otros. En ese ambiente, las negociaciones se rompieron hacia el 15 de junio de 2006 y, cinco días después, el movimiento social creció y las 85 organizaciones participantes se reagruparon a través de una Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO). De ahí en adelante se inició la confrontación: la Sección XXII del SNTE y la APPO instalaron barricadas, tomaron en su poder antenas de radio y solicitaron al Senado de la República la desaparición de poderes, pero recibieron una respuesta negativa. Se abrieron nuevas vías de negociación con la intervención de la Secretaría de Gobernación. El 27 de septiembre de 2006 los empresarios locales realizaron un paro de 48 horas demandando la intervención de los tres órdenes de gobierno para buscar soluciones al conflicto. El 5 de octubre de 2006 se inició una escalada de violencia selectiva contra personas identificadas con el movimiento y en contra de algunas barricadas, lo cual fue reconocido el 27 de octubre por el Secretario de Gobierno del Estado, pero al día siguiente la Secretaría de Gobernación informó del despliegue de fuerzas federales en la Ciudad de Oaxaca que tuvo por objetivo recuperar instalaciones ocupadas por los manifestantes e impedir otras acciones de este tipo: Las tanquetas antimotines ya se encontraban en las calles del centro de la Ciudad de Oaxaca y los operativos policiales se multiplicaron para impedir barricadas y otras acciones de los manifestantes, así como para facilitar el tránsito público. Hacia el 24 de enero de 2007 la policía estatal pareció retomar el control de la situación y la policía federal emprendió la retirada, pero seis meses después, previamente a la realización de la "Guelaguetza", ocurrió un enfrentamiento entre manifestantes y la policía estatal, en el Cerro del Fortín. Los días 19 y 21 de junio de 2007, previamente a ese nuevo enfrentamiento, la SCJN determinó intervenir para investigar los hechos con la hipótesis de que posiblemente eran constitutivos de violaciones graves de derechos y garantías de diversas personas. El 3 de marzo de 2009 la comisión investigadora presentó un informe preliminar, y los días 13 y 14 de octubre de 2009 el Pleno de la SCJN sesionó para su análisis. Así, el Pleno de la SCJN concluyó que era claro que, por los hechos investigados, se habían afectado diversas garantías en el municipio de Oaxaca de Juárez y en su zona conurbada, entre ellas, la referente a la vida, la integridad personal, el acceso a la justicia, las libertades de trabajo, de

expresión, de educación, de propiedad, y el derecho a la paz, que prácticamente habían anulado el Estado de derecho. Del mismo modo, el informe señaló responsables diversos entre las corporaciones policiales municipales, estatales y federales, pero el Pleno de la SCJN determinó una participación atenuada del gobernador de Oaxaca, lo cual fue cuestionado por una minoría de Ministros.

Caso ABC

Fechas en que ocurrieron los hechos / Fecha de presentación del Informe de la SCJN: 5 de junio de 2009 / 16 de junio de 2010.

Resumen: En Hermosillo, Sonora, se produce un incendio dentro de una bodega del gobierno del Estado. Las llamas alcanzan rápidamente un sector adjunto de la bodega, en el mismo predio que era compartido con instalaciones provisionales de la guardería privada ABC, subrogada por el IMSS, lo cual provocó en instantes la muerte de 49 niños y niñas, además de lesiones diversas en otros 104 de entre cinco meses y cinco años. La tragedia tiene lamentables repercusiones entre las familias afectadas. Los hechos motivan posteriormente reclamos de las familias afectadas y una reiterada petición para realizar las investigaciones correspondientes. Intervienen la PGR, la CNDH y la SCJN. Se producen despidos de algunos funcionarios del IMSS en Sonora, y algunos empleados de esta Delegación son detenidos. El 6 de agosto de 2009 la SCJN resuelve crear una comisión investigadora de hechos que pudieran constituir alguna violación grave de derechos humanos, en tanto avanza las averiguaciones ministeriales y las consignaciones penales; el 31 de agosto de 2009 aprueba el protocolo presentado por la comisión investigadora, que incluye la metodología y el sistema de subrogación del IMSS. El 1 de marzo de 2010, los magistrados **María del Rosario Mota Cienfuegos** y **Carlos Ronzón Sevilla**, que encabezaron la comisión investigadora, presentan un resumen de su informe preliminar sobre el caso de la Guardería ABC; dicho informe se turnaría al Ministro José Fernando Franco a fin de elaborar un dictamen para su discusión y aprobación por el Pleno de la SCJN. El resumen del informe señala 19 responsables de violar garantías individuales, pero no aparecen los nombres de **Daniel Karam Toumeh**, quien desde el 3 de marzo de 2009 había sido designado Director General del IMSS, ni de **Carla Rochín**, quien era la Coordinadora Nacional de Guarderías; sí aparecen los de Eduardo Bours, gobernador del Estado, y Juan Francisco Molinar Horcasitas (en ese momento Secretario de Comunicaciones y Transportes del ejecutivo federal). El mismo 1 de marzo de 2009, el Ministro José Fernando Franco González Salas pide al Pleno que se le declarare impedido para continuar como responsable de elaborar el informe final del caso ABC, pero quince días después reitera su petición y se le aprueba, con la justificación de que él había sido subsecretario del Trabajo de 2000 a 2005 y que, con tal carácter, había participado en el Consejo Técnico del IMSS. En el primer día de sesiones para conocer y resolver sobre el caso ABC, el 14 de junio de 2010, el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien había sido nombrado

en sustitución de José Fernando Franco, presenta su proyecto de informe final ante el Pleno de la SCJN; el día 15 de junio el Pleno discute sobre la constitucionalidad del sistema de subrogación de guarderías del IMSS y sobre las responsabilidades de los funcionarios involucrados; así, en contra del proyecto presentado, por mayoría de 8 votos contra 3, el Pleno rechaza tener facultad para determinar responsabilidad alguna de las autoridades en los hechos investigados, sino sólo para determinar si hubo o no hechos constitutivos de violación a las garantías individuales y para señalar el nombre de los funcionarios involucrados; además, por mayoría se desecha considerar el peritaje realizado por el estadounidense David Smith que concluye que el incendio que provocó la tragedia fue intencional. Al día siguiente (miércoles 16 de junio), el Pleno acuerda deslindar de los hechos a Daniel Karam (Director del IMSS en funciones), Juan Molinar Horcasitas (anterior Director del IMSS) y Eduardo Bours (gobernador de Sonora), pero resuelve declarar como involucrados a funcionarios de menor rango en todos los órdenes de gobierno. El día 17 de junio los padres y madres de los niños, agrupados en el Movimiento 5 de Junio, deciden enviar un documento al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas a fin de presionar al gobierno mexicano a rencauzar el procedimiento judicial y el señalamiento de responsables. Las inhabilitaciones, las detenciones y los procesos penales continuaron en la segunda mitad de 2011 en contra de ex funcionarios menores involucrados de algún modo en los hechos, pero algunos de ellos lograron su libertad bajo fianza.

Fuente: Elaborado por Miguel González Madrid con datos de fuentes diversas que incluyen notas periodísticas y los informes preliminares y finales de la SCJN para cada caso.

Referencias

Libros, Revistas, Informes

AA.VV. (2008), *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*, *edición financiada por la Embajada de Canadá, el Programa Global Acción 2 y el Grupo Inter-Agencial de Derechos Humanos del Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas en México y The Ford Foundation,* México, 168 pp. Descargada el 10 de agosto de 2011 desde: http://www.hchr.org.mx/files/convenios/propuestareformaconst.pdf

AA.VV. (2008), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico universal*, México, 14 pp. Descargado el 20 de agosto de 2011 desde http://www.herbogeminis.com/IMG/pdf/informe_DDHH_Mexico.pdf

AA.VV. (2009), *Desaparición forzada de personas. Análisis comparado e internacional*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) / Embajada de Alemana en Colombia / Georg August Universitat Gottingen / Temis, Bogotá, Colombia, 280 pp.

AA.VV. (2010), *Reforma constitucional en materia de derechos humanos: un mapa del tema*, 8 páginas. Documento de análisis consultado en línea el 30 de agosto de 2011 desde http://www.gire.org.mx/publica2/Dossier%20Reforma%20Constitucional_240610.pdf

AA.VV. (2011), *Evaluación del seguimiento hecho por el Estado mexicano con respecto a las recomendaciones del "Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2009*, Washington, D.C., 28 de marzo de 2011,. Descargado el 23 de agosto de 2011 desde http://www.cmdpdh.org/docs/Informe%20CIDH%20Seguridad%20Ciudadana%20y%20DH%20(28-03-11).pdf

Aguiar A., Asdrúbal (1993), "La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos. (Apreciaciones sobre el Pacto de San José)", en *Revista IIDH* núm. 17, San José de Costa Rica, enero-julio de 1993, pp. 9-46. Consultada y descargada el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/17/dtr/dtr2.pdf

Álvarez Londoño, Luis Fernando (2006), "Responsabilidad por las violaciones de derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas", en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* núm. 1, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia, pp. 17-33. Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/927/92710103.pdf

Arámbula Reyes, Alma *et al* (2007), *Tratados Internacionales vigentes en México en materia de derechos sociales*, Cámara de Diputados, México, Parte I (39 pp.), Parte II (96 pp.).

Asamblea General de la ONU (1985), *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, Resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985. Descargado el 28 de agosto de 2011 desde http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2028.pdf

Ávalos Díaz, Sofía Verónica (2008), *Origen y Evolución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, Cuadernos de Jurisprudencia núm. 2, Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 33 pp. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde http://www2.scjn.gob.mx/investigacionesjurisprudenciales/documentos/cuaderno-jurisprudencial-02.pdf

Ávila Cervantes, Carossi Michelli (2003), *Análisis de la posibilidad erga omnes en el Juicio de Amparo contra Leyes*, Tesis Profesional (Licenciatura en Derecho con especialidad en Derecho Internacional), Universidad de las Américas Puebla, México, 17 de mayo de 2003. Consultada el 30 de noviembre de 2011 desde http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/avila_c_cm/

Ávila Santamaría, Ramiro (2008), "Retos de una nueva institucionalidad estatal para la protección de los derechos humanos", en *Aportes Andinos* núm. 23, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 23 pp. Descargado el 10 de julio de 2011 desde http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1033/1/RAA-23-%C3%81vila-Retos%20de%20una%20nueva%20institucionalidad%20estatal.pdf

Ayala Corao, Carlos M. (2004), "Recepción de la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos por la jurisprudencia constitucional", en *Foro Constitucional Iberoamericano* núm. 7, Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de

Madrid, pp. 1-74. Descargado el 28 de agosto de 2011 desde http://turan.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/carlosayala.pdf

Bahena Villalobos, Alma Rosa (2010), "La incorporación del principio *pro persona* en la constitución federal", en *Ius. Revista Jurídica* (electrónica) núm. 38, Universidad Latina de América, México (Morelia, Mich.), julio-septiembre de 2010. Descargado el 30 de agosto de 2011 desde http://www.unla.edu.mx/iusunla38/

Barrena Nájera, Guadalupe y Carlos Montemayor Romo de Vivar (2001), "Incorporación del derecho internacional en la Constitución mexicana", en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, IIJ-UNAM, México, pp. 167-191. Descargado el 30 de agosto de 2011 desde http://www.bibliojuridica.org/libros/1/94/10.pdf

Brewer-Carías, Allan R. (2005), *Mecanismos Nacionales de Protección de los Derechos Humanos (Garantías judiciales de los derechos humanos en el derecho constitucional comparado latinoamericano)*, IIDH, San José de Costa Rica, 299 pp. Consultado y descargado el 21 de noviembre de 2011 desde http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_157895943/Mecanismos%20Nacionales%20de%20Proteccion.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_157895943%2FMecanismos+Nacionales+de+Proteccion.pdf

Cabrera Acevedo, Luis (2000), *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho (1940-1946)*, SCJN, 343 pp. Consultado y descargado el 20 de noviembre desde http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/835/29.pdf

Carbonell, Miguel (2004), *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, IIJ-UNAM, Serie Estudios Jurídicos núm. 34, México.

Carbonell, Miguel (2008), "Eficacia de la constitución y derechos sociales: Esbozo de algunos problemas", en *Estudios Constitucionales* núm. 2, año 6, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, pp. 43-71. Descargado el 5 de agosto de 2011 desde: http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v6n2/art03.pdf

Carbonell, Miguel (2011), *Los derechos fundamentales en México*, coedición Porrúa / UNAM / CNDH, México.

Carpio Marcos, Édgar (2005), "Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes", en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* núm. 4, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional / Porrúa, México, pp. 79-114. Consultado y descargado el 30 de diciembre de 2011 desde http://www.iidpc.org/pdf/doctrinr4arpioMarcos.pdf

Carpizo, Jorge (2000), "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos", en *Cuestiones Constitucionales* núm. 3, IIJ-UNAM, México, julio-diciembre de 2000, pp. 3-29. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde

Carpizo, Jorge (2005), Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia", en *Anuario de Derechos Humanos*, nueva época, vol. 6, IIJ-UNAM, México, pp. 167-229. Consultado y descargado el 30 de octubre de 2011 desde http://www.ucm.es/BUCM/revistas/der/02120364/articulos/ANDH0505110167A.PDF

Castilla, Karlos (2011), "El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Vol. XI, IIJ-UNAM, México, pp. 593-624. Consultado y descargado el 30 de diciembre de 2011 desde http://www.bibliojuridica.org/estrev/pdf/derint/cont/11/pim/pim20.pdf

Castillo López, Juan Antonio y José Guadalupe Zúñiga Alegría (2008), "La Corte, insensible ante la investigación sobre la grave violación de garantías individuales", en *Alegatos* núm. 68-69, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, pp. 37-52. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos_orig/68/68-3.pdf

CDH Fray de Vitoria O.P, A.C. y CMDPDH (1997), *Informe sobre desapariciones forzadas en México*, http://www.desaparecidos.org/mex/doc/97.html

CDH Fray Bartolomé de Las Casas, A.C. (2004), *La dilación de la justicia y el caso Actea*l, Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, A.C., 16 pp. Consultado el 30 de noviembre de 2011 desde *www.frayba.org.mx/download.php?ID=655&language_ID=1*

CIDH (2011a), *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 104 pp. Consultado y descargado el 20 de diciembre de

2011 desde http://www.cidh.oas.org/relatoria/ShowDocument.asp?DocumentID=229

CIDH (2011b), *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, CIDH, 471 pp. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf

CIDH (2011c), "Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos" (Sentencia de la CIDH de 23 de noviembre de 2009), en Juan Carlos Gutiérrez Contreras (coord.), *La sentencia de la Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., México, pp. 43-220.

CICR (2008), *Violencia y uso de la fuerza*, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Ginebra, Suiza, 60 pp. Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0943.pdf

CMDPDH (2011), *Informe sobre la desaparición forzada en México 2011*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., México, 33 pp. Consultado y descargado el 30 de diciembre de 2011 desde http://www.comitecerezo.org/IMG/pdf/_espanol_informe_sobre_la_desaparicion_forzada_en_mexico_2011_gtdfonu_21-03-11.pdf

Colón Morán, José (2011), "Los derechos humanos de las víctimas del delito", 12 pp. Consultado en línea el 28 de agosto de 2011 desde http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/19/pr/pr28.pdf

CMDPDH y Federación Internacional de Asociaciones de los derechos humanos (2011), *Los derechos humanos en México en el contexto de la guerra contra el crimen organizado*. Descargado el 8 de septiembre de 2011 desde http://www.fidh.org/IMG//pdf/briefingmexico.pdf

CNDH (2011a), *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, México, 108 pp. Descargado el 30 de agosto de 2011 desde http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmigrantes.pdf

Corpus International Associated Firms Abogados (2011), *Reformas constitucionales en materia de derechos humanos*. Documento de análisis

consultado en línea el 30 de agosto de 2011 desde http://humanaccess.com.mx/boletin_2011/Junio_11.pdf

ECP (2011), *Barómetro sobre conflictos y construcción de paz* núm. 27 (julio-septiembre de 2011), Escola de Cultura de Pau (ECP) de la Universidad Autónoma de Barcelona, España, 157 pp. Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/barometro/barometro27.pdf

Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Luis Manuel PÉREZ DE ACHA (2006), "Separación de poderes y garantías individuales: la Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes", en *Cuestiones Constitucionales*, año 2006, número 14, IIJ-UNAM, México, enero-junio, ISSN 1405-9193, pp. 91-130.

Fix-Zamudio, Héctor (1994), Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos", en *A cien años de la muerte de Vallarta*, IIJ-UNAM, México, pp. 19-39. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1042/4.pdf

Gil Rendón, Raymundo (2011), "Sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México". Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/sistemasdeproteccionjurisdiccionalyno.pdf

Gómez-Robledo Verduzco, Alonso (2011), "Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. México. Sentencia del 23 de noviembre de 2009 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Vol. XI, IIJ-UNAM, México, pp. 561-591. Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/pdf/derint/cont/11/pim/pim19.pdf

González Oropeza, Manuel (1989), "El amparo Morelos", en *Estudios en Homenaje a Jorge Barrera Graf*, Tomo II, IIJ-UNAM, México, pp. 811-836. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde http://www.bibliojuridica.org/libros/2/645/4.pdf

González Oropeza, Manuel (2009), *Constitución y derechos humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, coedición Porrúa / CNDH, México, 350 pp.

Gozaíni, Osvaldo Alfredo (2007), "Sobre sentencias constitucionales y la extensión *erga omnes*", en *Revista Iberoamericana de Derecho Proce-*

sal Constitucional núm. 8, IIDPC / Porrúa, México, pp. 189-217. Consultado y descargado el 30 de diciembre de 2011 desde http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24321.pdf y http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=11394

Gozaíni, Osvaldo A. (2011), "El amparo y la defensa de los derechos colectivos", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Édgar Danés Rojas (coords.), *La protección orgánica de la Constitución. Memoria del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, UNAM / IMDPC / Congreso del Estado de Tamaulipas, México, pp. 87-102. Consultado y descargado el 30 de diciembre de 2011 desde http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3047/7.pdf

Gudiño Pelayo, José de Jesús (1998), *El Estado contra sí mismo: las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal,* Noriega Editores, México, 359 pp.

Gudiño Pelayo, José de Jesús (2002), "Los derechos humanos y su protección constitucional en México", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* núm. 32, México, pp. 275-299. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=32

Guerrero Rosales, Humberto Francisco (2008), "La reforma integral en materia de derechos humanos: asignatura pendiente", en *El Cotidiano* núm. 150, año/vol. 23, Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco), México, julio-agosto 2008, pp. 41-46.

Guerrero Rosales, Humberto Francisco y Mario A. Solórzano Betancourt (2010*), Incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al sistema jurídico mexicano*, edición de la CMDPDHAC, México, 211 pp. Descargado el 30 de agosto de 2011 desde http://www.cmdpdh.org/docs/implementacion_tratados.pdf

Henderson, Humberto (2004), "Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio *pro homine*", en *Revista IIDH* núm. 39, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, enero-junio de 2004, pp. 72-99. Consultado y descargado el 28 de agosto de 2011 desde http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/39/pr/pr5.pdf

Human Rights Watch (2008), *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*, edición de Human Rights

Watch, 138 pp. Versión electrónica descargada y consultada el 12 de agosto de 2011 desde http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf

Human Rights Watch (2011), *Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*, Human Rights Watch, Estados Unidos de América, 236 pp. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf

Ibarra Palafox, Francisco (2009), "El caso Lydia Cacho en la SCJN y la ponderación de la prueba ilícita", en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* núm. 12, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional / Porrúa, México, pp. 251-260. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://www.iidpc.org/revistas/12/pdf/267_276.pdf

INMUJERES (2008), *Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, cuarta edición, 398 pp.

Labardini, Rodrigo (2010), "Una propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLIII, núm. 129, IIJ-UNAM, México, septiembre-diciembre, 2010, pp. 1999-1232. Consultado y descargado el 20 de octubre de 2011 desde http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/427/42719920006.pdf

Ledesma González, Arturo (2009), *Bloque de constitucionalidad y derecho internacional de los derechos humanos*, Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México, 124 pp. Consultada y descargada el 30 de diciembre de 2011 desde http://biblioteca-virtual.dgb.umich.mx:8083/jspui/bitstream/123456789/1999/1/BLOQUEDECONSTITUCIONALIDADYDERECHOINTERNACIONALDELOSDERECHOSHUMANOS.pdf

Martínez Bullé-Goyri, Víctor M. (2011), "Reforma constitucional en materia de derechos humanos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 130, IIJ-UNAM, México, enero-abril de 2011, pp. 405-425. Consultado y descargado el 16 de noviembre de 2011 desde http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/indice.htm?n=130

Martínez Garza, Valdemar (2009), "Prospectiva del juicio de amparo directo", en *Derecho en Libertad* núm. 3, año 2, Facultad Libre de Derecho de Monterrey, Monterrey Nuevo León, julio-diciembre de 2009, pp. 193-211. Consultado y descargado el 28 de septiembre de 2011 desde http://www.fldm.edu.mx/documentos/revista3/articulo8.pdf

Morales Becerra, Alejandro (1994), "Las leyes de amparo en el siglo XIX", en *Revista de la Facultad de Derecho de México* núms. 195-196, UNAM, México, mayo-agosto de 1994, pp. 215-243. Consultado y descargado el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/195/ntj/ntj10.pdf

Morón Ramírez, Omar Abraham (2005), "El debate Iglesias-Vallarta: ¿Nada ni nadie sobre la Constitución?", en *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM* vol. 1, núm. 1, UNAM, México, 15 pp. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/1/cnt/cnt2.pdf

Naciones Unidas (2006), *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, 233 pp. Consultado y descargado el 25 de agosto de 2011 desde http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiessp.pdf

Naciones Unidas (2011), *El grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México*, México, 31 de marzo de 2011, 20 pp. Consultado y descargado el 30 de diciembre de 2011 desde http://www.hchr.org.mx/files/informes/GTDFI.pdf

Nieto Moiré, José Luis (2008), "La desaparición forzada de personas en México", ponencia presentada en el Congreso Virtual Interinstitucional sobre Los Grandes Problemas Nacionales, publicada por el Centro de Documentación, Información y Análisis por la Cámara de la Diputados, México, 13 pp. Descargado el 25 de agosto de 2011 desde http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CVI-39-08.pdf

OPDDH (2011), *La perseverancia del testimonio. Informe Anual 2011*, edición de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) y la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) autorizada por el Observatorio para la Protección de los Defenso-

res de los Derechos Humanos (OPDDH), Ginebra, Suiza, 666 pp. Consultado y descargado el 2 de enero de 2012 desde http://www.omct.org/files/2011/10/21443/obs_2011_sp_complet.pdf

ONU (2011a), *El grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México*, 20 pp. Descargado el 8 de septiembre de 2011 desde http://www.hchr.org.mx/files/informes/GTDFI.pdf

Peláez Ramos, Gerardo (2010), "Evolución de la legislación laboral en México", consultado en línea el 25 de noviembre de 2011 desde http://www.lahaine.org/b2-img10/pelaez_leg.pdf

Perezcano Díaz, Hugo (2007), "La posición de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* **núm., vol. VII, pp. 249-279.**

Pérez Tremp, Pablo (2005), *Escritos sobre justicia constitucional*, Porrúa / Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 171 pp.

REDTDT (1998), *Informe sobre los sucesos de Acteal*, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", 37 pp. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde

http://www.redtdt.org.mx/media/descargables/INFORME%20SOBRE%20LOS%20SUCESOS%20DE%20ACTEAL.pdf

REDTDT (2011), *México, a dos años del Examen Periódico Universal. Balance del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU*, Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", México, junio de 2011, 57pp. Consultado el 20 de septiembre de 2011 desde http://www.redtdt.org.mx/media/descargables/Informe_EPU_Final.pdf

Salcido Romero, José Miguel (2005), "Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de las Nación", en *Quid Juris*, año 1, vol. 1, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, México, pp. 95-119. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://www.techihuahua.org.mx/attachments/009_8%20Facultad%20de%20Investigación%20de%20la%20Suprema%20Corte%20de%20Justicia%20de%20la%20Nación.pdf

Sampedro-Arrubla, Julio Andrés (2008), "Los derechos humanos de las víctimas. Apuntes para la reformulación del sistema penal", en

International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional núm. 12, edición especial, Bogotá, Colombia, pp.353-372. Descargado el 20 de julio de 2011 desde http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/documents/12LOSDERECHOSHUMANOSDELASVICTIMA.pdf

Sánchez-Cordero, Olga (2005), "La justicia constitucional en materia fiscal. Un camino de recorrido diario", texto presentado en la conferencia "Criterios jurisprudenciales recientes en materia fiscal", organizada por la Academia de Derecho Fiscal de Nuevo León, A. C., el 18 de noviembre de 2005, en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, 81 pp. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/criterios-fiscales.pdf

Sarazá Jimena, Rafael (2008), *Jueces, derechos fundamentales y relaciones entre particulares*, Tesis Doctoral defendida en la Universidad de La Rioja, España, 923 pp. Consultada y descargada el 30 de noviembre de 2011 *desde http://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=1407*

SCJN (2006), *La jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho mexicano*, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), México, 156 pp. Consultado y descargado el 20 de diciembre de 2011 desde http://www2.scjn.gob.mx/biblioteca/obras/La_jerarquia_normativa_de_los_tratados_internacionales_pte_1.pdf y http://www2.scjn.gob.mx/biblioteca/obras/La_jerarquia_normativa_de_los_tratados_internacionales_pte_2.pdf

Silva Ramírez, Luciano (2006), "El juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad", en *Quid Juris* año 1, vol. 4, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, México, pp. 74-99. Consultado y descargado el 25 de noviembre de 2011 desde http://www.techihuahua.org.mx/biblioteca-quid-iuris/blog

Simon C., Farith (2008), "Institucionalidad efectiva y la garantía de los derechos: algunos apuntes desde la experiencia regional", ponencia efectuada en el Foro Permanente por la Niñez y la Adolescencia, El Salvador, 26 de agosto de 2008. Descargado el 18 de julio de 2011 desde http://www.infanciaygobernabilidad.org/red/images/pdf/ponencia%20farith%20en%20formato.pdf

Suárez Camacho, Humberto (2007), *El sistema de control constitucional en México*, Porrúa, México, 488 pp.

Tangarife Pedraza, Mónica Andrea (2010), *La estructura jurídica de la responsabilidad internacional de las empresas trasnacionales y otras empresas comerciales en casos de violaciones a los derechos humanos*, Tesis de Maestría (Maestría en Derechos Humanos y Democracia) presentada en FLACSO-México, 231 pp. Consultada y descargada el 30 de noviembre de 2011 desde http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2861/1/01.%20La%20estructura%20jur%C3%ADdica%20de%20la%20responsabilidad...%20M%C3%B3nica%20Andrea%20Tangarife%20Pedraza.pdf

Tena Suck, Rafael (2006), "Alcances del amparo social", en *Revista Latinoamericana de Derecho Social* núm. 3, julio-diciembre de 2006, pp. 147-161. Consultado y descargado el 28 de noviembre de 2011 desde http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=revlads&n=3

Leyes Ordinarias, Constituciones y Tratados Internacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de octubre de 2011).

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de junio de 2011).

Código Penal Federal (con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de octubre de 2011).

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de noviembre de 1996).

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de diciembre de 2011).

México entre siglos: medios de comunicación y democracia

Enrique Cuna Pérez

Introducción

Reflexionar sobre los cambios en la compleja relación medios de comunicación y democracia que nuestro país ha experimentado en las últimas dos décadas, precisamente la etapa entre siglos, implica un ejercicio que involucre no sólo los avatares de las relaciones formales entre las instituciones políticas y los medios, sino sobre las informalidades de dicha relación y que en buena medida han reposicionado a éstos como actores políticos y económicos privilegiados entre los llamados poderes fácticos que han acompañado el proceso de transición que nuestro país sigue viviendo.

La democracia en México pone sobre la mesa un sinnúmero de pendientes, entre ellos la transformación de la subjetividad política que necesariamente debe acompañar las reformas en las instituciones.[1] Esta investigación plantea que la consolidación del sistema político democrático pasa por el funcionamiento de los medios de comunicación, actores importantes en la generación de la información y confianza debida que posibilite la reafirmación de la democracia como ideal de régimen político, que involucre la participación constante de la población en el debate y la solución de sus problemas.

[1] Desde una concepción estructural de la democracia, entiendo a ésta más como una forma de vida que sólo una forma de gobierno, no pienso a la democracia en su formato representativo electoral, sino en un ámbito más integral en donde se asegure la igualdad, la libertad y la justicia en el plano político, social y económico. Tan sólo retomo la definición de democracia que establece el artículo III, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: "… considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo…".

Evaluar el funcionamiento actual de los medios de comunicación en nuestro país mirando hacia el siglo XX, implica reconocer avances en la libertad de información y opinión a través de los medios de comunicación. El Estado ya no posee la propiedad y dominio que ejerció sobre los medios durante casi todo el siglo pasado, ha perdido capacidad de influencia y manejo sobre el ejercicio periodístico y su función social de informar, de manera veraz y plural, a la sociedad mexicana. Existe un mayor escrutinio sobre asuntos públicos; los medios expresan inquietudes de todos los sectores de la opinión pública; se han abierto los canales de opinión tanto a los partidos, a los candidatos y analistas de diversas corrientes de pensamiento que con su juicio orientan y permiten pensar en un ciudadano más y mejor informado (Trejo; 2001).

No obstante, cuando se mira la actuación de los medios en la formación y sostenimiento de valores democráticos, sobre todo cuando se observa desde los estados de la República, se reconoce que no se ha generado el suficiente debate y reflexión sobre los asuntos públicos; su actuación ha generado desconfianza del ciudadano hacia la política, gran parte del discurso presentado se centra en lo negativo de actores políticos; ha privilegiado la imagen sobre las ideas, los personajes sobre las instituciones; se ha reforzado el aspecto afectivo (pasional y emotivo) sobre el cognoscitivo (razón e información); y ha orientado los juicios públicos sobre la política, escondiendo como información la opinión de las empresas.

Al evaluar la libertad de expresión, opinión e información en México, el escenario es de franco retroceso. El aumento del número de agresiones físicas e institucionales contra comunicadores y medios de comunicación, la impunidad en la que se mantienen los crímenes y las desapariciones de quienes ejercen el periodismo, la escasa pluralidad informativa, la concentración de los medios en unas cuantas manos, la utilización de controles indirectos para limitar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, la censura y autocensura periodística, aunados a la ausencia de regulación en la asignación de la publicidad oficial y la insuficiencia legislativa en materia de transparencia y acceso a la información pública, ponen en evidencia las graves deficiencias que impiden el ejercicio pleno del derecho de la información.

Este texto tiene el objetivo de discutir sobre la realidad y actuación de los medios de comunicación en México bajo los preceptos de la democracia, siguiendo la metodología propuesta por el *Institute for Democracy and Electoral Assistence* (IDEA) que ha evaluado el funcionamiento de los

medios de comunicaci***ón en los últimos veinte años*** a partir de su contribución al sostenimiento de los valores democráticos.

Los indicadores planteados por IDEA para lograr tal evaluación son preguntas que discuten sobre propiedad e independencia, (***¿en qué medida son independientes del gobierno los medios de comunicación, en qué medida está diversificada su propiedad y en qué medida se encuentran libres de subordinación a gobiernos extranjeros o empresas multinacionales?***), accesibilidad y representatividad (***¿en qué medida los medios son representativos de los diferentes sectores de opinión y resultan accesibles para los diversos sectores de la sociedad?***), capacidad de investigación y libertad de información *(¿en qué medida son efectivos los medios y otras organizaciones independientes para investigar al gobierno y las grandes empresas?*), libertad de prensa, opinión, expresión *(¿en qué medida los periodistas se encuentran a salvo de leyes restrictivas, acoso e intimidación?*), vida privada y derecho de réplica *(¿en qué medida el ciudadano privado está libre de intrusiones y acoso por parte de los medios de comunicación?*), propuestas y acciones pendientes o en curso *(¿qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?*).

Las respuestas a las interrogantes arriba planteadas parecen indicar que la transición a la democracia que vive nuestro país no sólo no ha concluido, sino que, en el aspecto de los medios de comunicación muestra señales de regresión. Los medios, a pesar del avance logrado, aún no son estimulantes de la discusión pública, ni canales de organización y expresión de intereses de los grupos socialmente significativos de la población, sino por el contrario, parece ser que la colusión con los intereses del poder político y económico, la agresión y amenaza constante por parte de poderes institucionales y del crimen organizado, la impunidad persistente en la investigación de dichas agresiones, la censura directa, la autocensura por seguridad, entre otros factores, siguen marcando el actuar de los medios en nuestra sociedad, que lejos de pensar en una sociedad democrática nos ubican más en una sociedad desinformada y autoritaria.

Independencia, propiedad, concentración, libertad

Los medios legalmente son independientes del gobierno y se encuentran libres de subordinación a gobiernos extranjeros. No obstante, la concentración de los medios en pocas empresas impide el avance democrático. La

Ley de Radio y Televisión (1960) y de Telecomunicaciones (1995) fueron reformadas en abril de 2006, sin embargo, ante una acción de inconstitucionalidad interpuesta por 47 senadores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que algunas de estas normas vulneraban el ejercicio de la libertad de expresión.

Aun con la decisión de la SCJN sobre las reformas, la regulación en su mayoría es obsoleta, pues no favorece la competencia, al contrario, permite y fomenta la concentración de medios, ni la existencia de una autoridad reguladora con suficiente autonomía y capacidad, y posibilita la discrecionalidad del Ejecutivo en la asignación de concesiones; minimiza a los medios públicos y no reconoce a las radios comunitarias.[2]

Lo anterior afecta no sólo la diversidad de medios y de contenidos, la alta concentración de medios de comunicación en pocas personas o grupos empresariales genera que temas que puedan afectar los intereses económico-corporativos no se destaquen o no se incluyan en la información cotidiana, produciendo autocensura como política editorial, lo cual disminuye la pluralidad de la información que se brinda a la sociedad. Sobre esto, la Corte Interamericana ha escrito que la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, son "medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones". En este mismo sentido, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos establece en el principio 12 que "los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos" (Derechos Humanos; 2008).

En nuestro país, hasta 2009, la infraestructura de estaciones de radio y televisión comprendía 851 estaciones de AM, 726 estaciones de FM, 730 estaciones de televisión y 63 canales de televisión digital (Comisión Interamericana de Derechos Humanos; 2008). Del total de las frecuencias

[2] Lo que produce una grave vulnerabilidad e incertidumbre en los periodistas que colaboran en esas radios, pues ante dicho argumento las autoridades, especialmente locales, se convierten en fuentes de agresiones. Radios comunitarias de Oaxaca y Sonora, y en particular los casos de Radio Nandia, Radio "La Voz que Rompe el Silencio", Radio Calenda y Radio Bemba, dan muestra de este entorno particularmente hostil.

de radio y televisión, mil 983 (82%) son concesiones otorgadas para el uso privado y comercial y 18 % para la transmisión de programación cultural, educativa y de orientación social.

Los medios electrónicos "públicos" están conformados por el 26% de los canales de televisión y sólo 14% de radio. El 80% de estos medios está asignado al gobierno estatal o federal, y 18% a universidades que salvo una, todas son públicas. Las radios indígenas representan tan sólo el 1.36% del total de frecuencias.

La presencia de la prensa es mínima. 450 mil ejemplares circulan diario en el Distrito Federal. En el país, con más de 110 millones de pobladores, los cuatro principales diarios (*El Universal, La jornada, Reforma, Milenio*) venden anualmente alrededor de un millón de ejemplares. Su valor depende de su existencia misma, de su capacidad de presión e influencia en las élites políticas más que de la cantidad de ejemplares que se edita (Trejo;1997).

Las mil 342 emisoras de radio y 468 de TV en manos privadas, no reflejan oferta diversa y plural, por ejemplo en TV dos empresas (Televisa y TV Azteca) se reparten 96%; la primera, con sus filiales y repetidoras en todo el país acapara 66% de las 468 concesiones de televisión, mientras TV Azteca dispone de 30%, y en radio el 86% son operadas por 13 grupos radiofónicos.

No obstante esta concentración, o quizá debido a ella, Televisa y TV Azteca se beneficiaron en 2004 con la entrega de más de 400 "canales espejo" a usar hasta el 2021 (Trejo; 1997).

Su influencia en la vida política es notoria e indiscutible. Privilegiadas en el sexenio foxista con un descuento de casi 13 mil millones de pesos al eximirlas del pago de impuesto del 12.5 por ciento del aire libre, con el otorgamiento de autorizaciones para explotar salas de juego y apuesta, entre otros. En cuestión de publicidad gubernamental, durante el sexenio de Vicente Fox, Televisa recibió el 15.56% (más de mil 800 mdp), y TV Azteca 7.91% (casi 917 mdp).[3] Mientras que durante el ejercicio de go-

[3] El decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto indica en su punto número I. Los concesionarios que tengan la calidad de responsables solidarios al pago de dicho impuesto y, por tanto, como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, pagarán la contribución que se menciona con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de veinte a treinta segundos.

bierno de Felipe Calderón el gasto en publicidad asciende a más de 18.8 mil millones de pesos.

Televisa produce y transmite programas de televisión en cuatro canales abiertos: el canal 2 supera los 19.9 millones de telehogares diariamente; el canal 4 alcanza los 4.6 millones; el canal 5 tiene una cobertura de 18.3 millones y el canal 9 alcanza los 14.9 millones. A la par tiene catorce estaciones locales y es propietaria del 51% de Cablevisión (el sistema de televisión de paga más grande de México), asimismo participa con 60% de propiedad de la televisión vía satélite (Sky).

En la producción y transmisión de programas radiofónicos, Televisa radio transmite en 88 emisoras en las ciudades más importantes del país. A esto hay que agregarle su intervención con Editorial Televisa en la edición y difusión de revistas, su participación en Internet con Eresmas.com y con Televisa Cine, producción y distribución de películas nacionales e internacionales (Apreza; 2006).

Por su parte, Televisión Azteca posee dos canales de ámbito nacional, participa en telefonía celular, en servicios financieros y en tiendas especializadas en electrónica, línea blanca y muebles.

La pluralidad en fuentes informativas contrapuestas, y la apertura a las diversas corrientes de opinión e ideas garantizan a los ciudadanos la posibilidad de ponderar opiniones ideológicas diversas e incluso contrapuestas. El pluralismo informativo, requisito del derecho a recibir información plural y veraz, es entendido como la existencia del mayor número de medios, el hecho de que sean contrapuestos o independientes entre sí y el acceso efectivo de los ciudadanos a las fuentes contrapuestas.

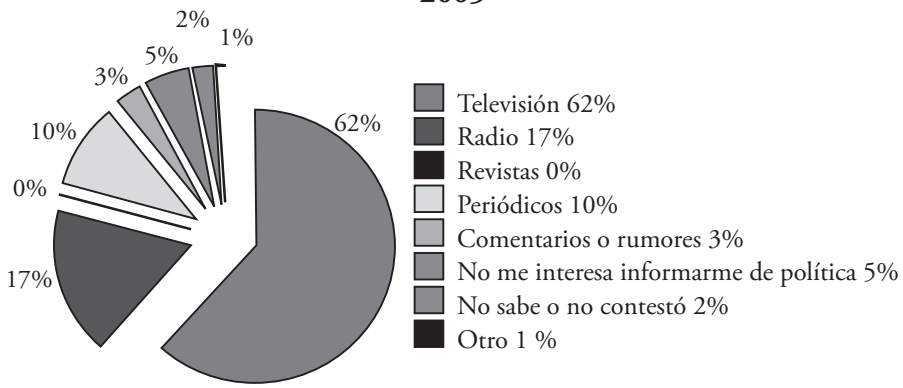
Esto es, el pluralismo informativo no implica sólo la existencia del mayor número de canales de televisión, por ejemplo, sino también el mayor número de fuentes de información contrapuestas accesibles al público. Los procesos de concentración de la propiedad de los medios de comunicación afectan gravemente la libertad a recibir y comunicar información veraz y plural (Apreza; 2006).

Representación y accesibilidad

Los medios son representativos de ciertos sectores sociales, grupos, asociaciones y partidos que pagan el tiempo dedicado o que comparten intereses con las empresas mediáticas. Sin embargo, la información que transmiten sí es accesible para los diversos sectores de la sociedad.

Aunque la comunicación personal (conferencias de prensa, comunicados, entrevistas, discursos y alocuciones públicas, así como el uso de Internet) es todavía un importante recurso, la práctica cotidiana de la vida política ha otorgado a las televisoras un papel central en el desarrollo democrático, no sólo por ser el principal instrumento de información, sino porque orientan el sentido y el juicio de los votantes con la información y opinión que se difunde en ellas (figura 1).

Figura 1. Medios en los que los mexicanos se informan de política 2005



Fuente: Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas. Secretaría de Gobernación. 2005.

La televisión es fuente importante de representaciones sociales, de valoraciones, información y significación. Su función de entretenimiento e información, contribuye a la construcción social de la realidad, en forma de procesos de aprendizaje incidental y educación informal, en interacción con otros procesos socializadores y educativos. Si bien los receptores no son seres indefensos, pasivos, a quienes los mensajes de la televisión puedan enajenar y dominar, tampoco se trata de sujetos -individuales o colectivos- totalmente conscientes y libres de influencia ideológica, política, comercial.

Sobre esto, Jesús Martín Barbero ha planteado que uno de los cambios que ha revolucionado la forma de percibir la política es la imagen que proporciona la televisión, lo cual no indica mayor información y conocimiento acerca de los eventos políticos, sino simplemente desinformación, apatía y espectacularización, de tal manera que la acción política acabe identificada con el espectáculo mediático de masas. La política se desfigura con la espectacularización y la sustitución. El primero vacía a la política de su sustancia:

> *Al predominar la forma sobre el fondo, el medio sobre el mensaje, el discurso político se transforma en puro gesto e imagen, capaz de provocar reacciones -cambiar la intención del voto, modificar súbitamente los porcentajes de adhesión-, pero no de alimentar la deliberación o el debate ideológico y menos de formar convicciones. Confundida con el discurso publicitario, la palabra del candidato es sometida a la fragmentación que impone el medio, a la levedad de sus contenidos y su figura a la estética de los maquillajes de cualquier producto o vedette* (Barbero; 1999: 43-56).

El segundo se desprende de ahí, de la hegemonía de la imagen sustituyendo la realidad:

> *el mediador, el comunicador, acaba suplantando al político no sólo en el sentido primario, sino en otro más hondo, el político va interiorizando la función comunicativa hasta vivir de la imagen que proyecta más que de las ideas y objetivos del partido que representa. La videopolítica sustituye a la vida política en el mismo proceso y al mismo ritmo en que el ciudadano va siendo reemplazado por el consumidor* (Barbero; 1999: 51).

Para Barbero el medio no se limita a transmitir o traducir las representaciones existentes, ni puede tampoco sustituirlas, sino que se constituye en una escena fundamental de la vida pública. De ahí que concluya diciendo: "En los medios se hace y no sólo se dice la política". Esto es particularmente cierto cuando se analiza el discurso político, convertido en un producto que se comercializa, se simplifica para hacerlo atractivo y consumible. Sin embargo el impacto es más visible cuando se describen las relaciones de dependencia de los actores políticos hacia los medios de comunicación.

El principal cambio en las formas de representación ha sido la consagración de los nuevos *liderazgos de popularidad*, que sustentados en una relación directa pero virtual con la opinión pública, han protagonizado los procesos electorales y logrado subordinar a los partidos políticos.[4] Isidoro Cheresky define a los líderes de popularidad como aquellos líderes sustentados en una relación directa, pero con frecuencia virtual, con la ciudadanía y que aparecen cada vez más como organizadores de la competencia política incluso po-

[4] Los líderes de popularidad son aquellos que emergen del voto ciudadano y se someten regularmente a la renovación del mandato, pero sobre todo porque ejercen el poder en sociedades donde rigen las libertades públicas, y su vínculo político del que deriva su poder ya no es la masa de seguidores ni los soportes corporativos leales, sino que se apoyan en una ciudadanía de expresión múltiple y están sostenidos en la opinión pública por una relación directa con ella (Cheresky; 2006:14-16).

niendo a los aparatos partidarios a su servicio. Esto es, los partidos políticos subsisten cada vez más a merced de liderazgos personales, su suerte electoral parece depender más de la popularidad, a partir de la opinión y la audiencia, de los candidatos que de la tradicional labor partidaria.

Los medios masivos de comunicación en México inciden de manera evidente en la forma en que se ejerce el liderazgo, algunas veces prevalecen más los personajes que los partidos políticos, o la imagen política sobre las cualidades reales de los políticos, o incluso inciden directamente en la creación o destrucción de estas imágenes políticas.

Agresión a periodistas, impunidad y autocensura

Aunque las leyes dan amplia libertad para el ejercicio del periodismo, en la práctica los periodistas están con frecuencia sujetos a hostigamiento, intimidación e incluso asesinato. No obstante el cambio de régimen y de las reformas que despenalizaron los delitos de difamación, injuria y calumnia, las agresiones a periodistas se presentan con la agravante de que ahora son más violentas; la mayoría de las amenazas y actos de violencia e intimidación se deben a la cobertura de la actuación del crimen organizado y el encubrimiento de actos de corrupción.

Pese a la denuncia de las agresiones, no ha habido respuesta adecuada por parte de las autoridades federales y estatales en la investigación de los hechos, lo que resulta grave por el efecto amedrentador sobre los demás periodistas y se traduce en graves consecuencias para el libre ejercicio de la expresión y opinión, baluartes de la vida democrática. Además de que la falta de sanciones a los responsables materiales e intelectuales de los homicidios, agresiones, amenazas y ataques relacionados con el ejercicio de la actividad period***ística propicia*** nuevos delitos.

De acuerdo al informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 2008, los asesinatos, agresiones y amenazas contra periodistas, aunado al uso que se ha dado, en algunos estados, del derecho penal para inhibir o sancionar expresiones críticas o disidentes, la censura indirecta, la autocensura y la impunidad, son entre otros las características más sobresalientes en la evaluación de la situación de la libertad de expresión en nuestro país.[5] En la mayoría de los casos, las amenazas se presenta-

[5] Informe de la relatoría especial para la libertad de expresión, informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, en http://www.cidh.org. Tam-

ron luego de la publicación o emisión de noticias sobre presuntos hechos de corrupción en las administraciones locales.

El periodismo, en el contexto de una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información. Las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para la democracia, ya que son los periodistas y los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones.[6] Así, el libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos; el ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal.[7] Además, fortalece el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole. Y por si fuera poco, es un elemento sustancial para el ejercicio de los demás derechos fundamentales: la participación, la libertad, educación, igualdad, en fin el goce de los derechos sociales y políticos que una sociedad democrática garantiza.

Así pues, cualquier presión, agresión, amenaza o coerción no sólo es una afrenta al ejercicio periodístico, sino que también es un desenmascaramiento de los regímenes autoritarios.

a) Agresiones. De acuerdo a la información estadística recopilada por la CIDH, entre 1995 y 2005, en México fueron asesinados 20 comunicadores por motivos presuntamente relacionados con el ejercicio de la ac-

---

bién Relatoría Especial. Marzo de 2008. *Estudio Especial sobre Asesinato de Periodistas*. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodsitas.pdf. Relatoría Especial-CIDH. 27 de marzo de 2008. *Comunicado de prensa 187/08*. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=724&lID=2. Consultado el 22 de mayo de 2009.

[6] CIDH. Informe No. 50/99. Caso No. 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999. Párr. 42. CIDH. Informe No. 130/99, Caso No. 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999. Párr. 46. en http://www.cidh.org.

[7] La libertad de expresión comprende el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, derecho que se consagra tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; según ha explicado la jurisprudencia, la libertad de información es un derecho en sí mismo, y no solamente una manifestación del derecho a la libertad de expresión del cual forma parte.

tividad periodística. Durante 2006, se registraron nueve asesinatos y un desaparecido. En 2007, se reportaron tres homicidios y tres desapariciones. En 2008 cuatro periodistas fueron asesinados, cinco secuestrados y se denunciaron 10 casos de censura de medios, con lo cual se calificó a México como el país más riesgoso de América Latina para el ejercicio profesional de la información.[8]

Los datos no contabilizan las agresiones que no son reportadas ni las que conocen las comisiones de derechos humanos estatales, presentadas con mayor frecuencia en estados como Oaxaca, Veracruz, Distrito Federal, Nuevo León y Michoacán.[9] Hacia mayo del 2009 el Centro de Comunicación Social (Cencos) registraba 101 agresiones a representantes de medios, de los cuales cinco son asesinatos (dos en Durango, dos en Guerrero y uno en Veracruz).[10] Mientras que la SIP contaba a tres periodistas asesinados por razones de oficio, dos desaparecidos y siete agredidos físicamente.[11]

Otras investigaciones mostraron que 24 periodistas fueron asesinados desde 2000, al menos 8 de ellos en represalia directa por su labor. Además, siete periodistas desaparecieron desde 2005, de éstos al menos cinco habían estado investigando, justo antes de desaparecer, casos de corrupción en el gobierno local y crimen organizado en los estados de Guerrero, Michoacán y Nuevo León, lugares de tránsito clave para el narcotráfico.[12] Asimismo, el Centro Nacional de Comunicación Social confirmó que "desde

---

[8] Para Reporteros sin Fronteras, en el 2007 fueron nueve periodistas asesinados y tres desaparecidos, y en 2008 dos muertos y tres desaparecidos aunque también contabiliza a tres colaboradores de medios de comunicación asesinados. Y para la Federación Internacional de Periodistas (FIP), en México son diez los periodistas asesinados durante 2008 (en todo el mundo 109 periodistas o personal de los medios de comunicación murieron en el ejercicio de su profesión). La lista la encabeza Irak, con 16 periodistas muertos, seguido de México y la India, ambos con 10. "La libertad de prensa en México está cada vez peor, afirma Freedom House", en *La Jornada*, 4 de mayo de 2009, p. 18. Juan Arvizu. "México, zona caliente para prensa", en *El Universal*, 31 de diciembre de 2008, p.9.

[9] "La CNDH comienza investigación sobre el asesinato de periodista en Durango", en *La Jornada*, 6 de mayo de 2009. "Denuncian ante la CNDH 46 agresiones a periodistas", en *Ovaciones*, 5 de abril de 2009, p, 4.

[10] "En lo que va del año, 101 agresiones", en *La Jornada*, 28 de mayo de 2009, p. 10.

[11] Informe semestral de la Sociedad Interamericana de Prensa. http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=94:informeip&catid=37:reportes&Itemid=57. Consultado el 27 de junio de 2009.

[12] *Informe regional de las Américas 2007. Programa de las Américas, Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). En http://www.cpj.org.*

el año 2000 a la fecha han sido asesinados 24 periodistas y ocho siguen desparecidos".[13]

A nivel internacional y de acuerdo con la evaluación a los países según las garantías a la labor profesional de los periodistas y comunicadores, hecha por la organización *Reporteros sin Fronteras*, México se ubica en el lugar 136 de 169 países evaluados. En América Latina, México es considerado el país más peligroso para ejercer el periodismo, según los datos de la *Sociedad Interamericana de Prensa*.

Los agravios más recurrentes contra los periodistas son homicidio, lesiones físicas y desapariciones forzadas, amenaza vía telefónica o por medio de internet, intimidaciones personales, atentados a sus oficinas, espionaje telefónico y robo de materiales (sobre todo cuando se denuncian actos de corrupción, abuso de poder o se efectúa investigación sobre crimen organizado y narcotráfico).[14] A ellos se suman tácticas más grotescas como la colocación de cadáveres y cabezas humanas, junto con notas amenazantes, frente a las instalaciones de medios locales.[15]

A estos agravios se suman mecanismos indirectos de acoso, entre ellos hostigamiento mediante demandas judiciales, descrédito profesional, persecución laboral, investigaciones fiscales y asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial. Todo lo anterior para presionar, castigar o amedrentar tanto a los informadores como a los medios de comunicación en función de sus líneas editoriales, su actitud crítica o de denuncia pública.

Los actores que agravian a los comunicadores son en su mayoría agentes del Estado (el 78.5% de las quejas presentadas por comunicadores ante la CNDH implican a integrantes del poder público como responsables, entre los que destacan los funcionarios de las procuradurías de justicia locales y de la Procuraduría General de la República, elementos de seguridad pública del país, miembros de la Secretaría de la Defensa Nacional, servi-

---

[13] Centro Nacional de Comunicación Social. 2 de mayo de 2008. *Libertad de Prensa: Página en blanco por garantizar y proteger en México.* Disponible en: http://cencos.org/es/node/18412.

[14] "Periodistas en México viven situación delicada: ombudsman a la CIDH", *La Jornada.* viernes 20 de julio de 2007, p. 14.

[15] A fines de mayo de 2007, la cabeza cercenada de un ejecutivo local, envuelta en papel de diario, fue dejada afuera de las oficinas de un matutino en Tabasco en un aparente intento por intimidar a los reporteros. El peligro se extendió a los estados centrales de Michoacán y Guerrero, y a los estados sureños de Veracruz y Quintana Roo. En Michoacán por lo menos 20 periodistas fueron "levantados" y amenazados por presuntas fuerzas de seguridad o bandas criminales en el 2007.

dores públicos de los gobiernos estatales y municipales, funcionarios de la Secretaría de Gobernación, entre otros), así como miembros de poderes fácticos, particularmente del crimen organizado, todo lo anterior contribuye a la persistencia de un clima generalizado de temor entre los periodistas, lo que muchas veces provoca autocensura y acentúa la caracterización del periodismo como una profesión de alto riesgo.

b) Autocensura. La presión ejercida contra los comunicadores, sobre todo en los estados, ha motivado la autocensura y el desplazamiento de los periodistas. La autocensura se define como la decisión de obviar ciertos temas, eliminar o modificar algunas informaciones o determinados enfoques, como consecuencia de un contexto generalizado de inseguridad, presión o intimidación de parte del crimen organizado, la presión de fuentes oficiales o entes privados, e incluso, la actuación de los medios o del propio periodista.

Cuando la violencia generada por el narcotráfico comenzó a crecer, la autocensura sobre esos temas representaba una medida a la que recurrían, de forma eventual, los medios de comunicación ubicados en los estados del norte de México. Al poco tiempo y conforme la violencia se agudizó, la autocensura se extendió a otras entidades hasta convertirse en una forma de resistencia, reconocida y alentada por funcionarios federales. Por ejemplo, en 2007, el Procurador General de la República, Eduardo Medina Mora, declaró a los medios de comunicación que la autocensura constituía una "buena estrategia" de protección para los periodistas asignados a la cobertura de temas delicados. [16]

De acuerdo a un informe han renunciado periodistas amenazados o atacados por parte de miembros del crimen organizado y la información de temas vinculados a éste y a casos policiales se han excluido de la cobertura cotidiana por temor a las represalias.[17] Algunos otros optaron por abando-

---

[16] "Hacemos autocensura, es una forma crónica de sobrevivir". Jaime Márquez Rochin, subdirector de *La Opinión*, de Michoacán. Es la primera respuesta de los periodistas o de las autoridades de una empresa periodística, ante el temor de ser agredidos por publicar información sensible para algunos poderes fácticos, como son las organizaciones de narcotraficantes y los poderes formalmente constituidos. *Libertad de Prensa en México: La Sombra de la Impunidad y la Violencia.* Págs. 22-23 y 26. Disponible en: http://www.libertad-expresion.org.mx/downloads/informe-%20sombra%20de%20la%20imp%20y%20la%20viole.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2009.

[17] Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en Contra de Periodistas y Medios de Comunicación. Agosto de 2008. *Libertad de Prensa en México: La Sombra de la Impunidad y la Violencia.* Págs. 22-23 y 26. Disponible en: http://www.libertad-expresion.org.mx/downloads/informe-%20sombra%20de%20la%20imp%20y%20la%20viole.pdf.

nar el país.[18] Así, el temor frente a las amenazas y crímenes cometidos contra los comunicadores, lleva a la autocensura e inclusive al cierre de medios o el abandono de la profesión. Dicha situación crea un efecto inhibitorio en otros medios de comunicación y en otros periodistas.[19]

Ante este panorama, 13 organizaciones internacionales de libertad de prensa y libertad de expresión integraron una misión internacional que viajó a México para conocer y analizar la situación de los periodistas y los medios de comunicación del país.[20] La misión encontró que los principales obstáculos para el ejercicio periodístico libre en México son el crimen organizado que ha generado un clima de terror, la corrupción, la impunidad, las agresiones directas por parte de corporaciones policiales y castrenses, y la falta de voluntad política federal y estatal para resolver los ataques contra periodistas y para garantizar su seguridad. Asimismo reconocieron

---

[18] Por ejemplo, en 2007, el periodista Emilio Gutiérrez Soto huyó hacia EUA, corresponsal de *El Diario del Noroeste* de Ciudad Juárez, quien había recibido varias amenazas de personal del ejército por sus artículos sobre supuestos abusos a los derechos humanos.

[19] Con ello se violenta uno de los principales señalamientos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) le ha hecho a México reiteradamente en la materia: "La falta de investigación y sanción penal de los autores materiales del asesinato del periodista conforme a los procedimientos y legislación interna mexicana, implica la violación del derecho a informar y expresarse pública y libremente. Igualmente, la CIDH concluye que el homicidio del periodista constituye una agresión contra todo ciudadano con vocación de denunciar arbitrariedades y abusos en la sociedad, agravada por la impunidad de sus autores".

[20] Durante seis días de trabajo --del 20 al 25 de abril de 2008--, el grupo visitó cinco ciudades del país, donde los integrantes de la Misión Internacional de Libertad de Prensa y Libertad de Expresión sostuvieron decenas de entrevistas y reuniones de trabajo con reporteros, editores, dueños de medios, familiares de víctimas de agresiones; así como organismos nacionales e internacionales de derechos humanos y periodismo; además de autoridades estatales y federales. La Misión Internacional de Libertad de Prensa y Libertad de Expresión en México fue integrada por las organizaciones ARTICLE 19, Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), Federación Internacional de Periodistas (FIP), Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), Fundación Rory Peck Trust, Instituto Internacional para la Seguridad de la Prensa (INSI), Instituto Internacional de la Prensa (IPI), International Media Support (IMS), Open Society Foundation (OSF) – Network Media Programme, Reporteros sin Fronteras (RSF), Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), y la UNESCO. Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en Contra de Periodistas y Medios de Comunicación. Agosto de 2008. *Libertad de Prensa en México: La Sombra de la Impunidad y la Violencia.* Págs. 22-3 y 26. Disponible en: http://www.libertad-expresion.org.mx/downloads/informe-%20sombra%20de%20la%20imp%20y%20la%20viole.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2009.

como deficiencias la manipulación, por parte de los gobiernos estatales y federales, del presupuesto destinado a la publicidad oficial, con lo que se pretende orientar la información, así como la alta concentración de medios de comunicación en pocas personas o grupos empresariales vinculados a diferentes ramas de la economía y con sectores con enorme poder político, empresarial y religioso.

c) Impunidad. La mayoría de las agresiones contra periodistas siguen sin ser castigadas.[21] Pocos periodistas denuncian las agresiones, en parte por la impunidad que existe en los crímenes contra los comunicadores.[22] Ésta tiene su origen en la forma en la que se investigan los casos, pues si bien existen declaraciones por parte de funcionarios de los gobiernos federal y estatales, expresando su compromiso con el respeto a las libertades de expresión y prensa, éstas no coinciden con la evidente falta de resultados por parte de las procuradurías de justicia, tanto federal como locales.

El fracaso en lograr procesamientos exitosos en los casos de asesinatos de periodistas llevó a que México clasificara en décimo lugar en el Índice de Impunidad del CPJ, junto con países devastados por la guerra como Irak, Somalia y Sierra Leona. El índice, compilado por primera vez en 2008, calculó el número de asesinatos de reporteros sin resolver como un porcentaje de la población de cada país. El CPJ examinó cada nación del mundo entre los años 1998 y 2007. Cuanto más alta la clasificación de una nación, mayor la amenaza a la prensa (Informe regional de las Américas; 2007).

El gobierno federal reconoció en 2006 a la violencia contra la prensa como un problema nacional al crear la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos en contra de Periodistas (FEADP) para investigar este tipo de crímenes. Y si bien su creación junto con la de distintas instancias como el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH, así como sus equivalentes en el nivel local en el Distrito Federal y los estados de Guerrero, Tabasco y Veracruz, constituyen una señal positiva por parte de las autoridades mexicanas; sus resultados

[21] El caso de Alfredo Jiménez Mota, especialista en reportajes de investigación sobre narcotráfico para *El Imparcial* de Hermosillo, Sonora, es uno de los más evidentes en materia de impunidad. Desaparecido el 2 abril de 2005 y tres años después las autoridades no han emitido un solo informe oficial sobre el caso ni se ha determinado quiénes fueron los autores materiales o intelectuales de su desaparición.

[22] La Corte Interamericana de Derechos Humanos define este concepto como "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana".

son nulos. En parte debido a limitaciones jurisdiccionales, pues el asesinato y el ataque son delitos del fuero común, y el gobierno federal no tiene jurisdicción automática para intervenir, por la ausencia de autonomía para investigar y consignar a los responsables, por su escaso presupuesto y recursos humanos especializados, pero también por la falta de voluntad política de los mismos funcionarios y por la desconfianza imperante entre los periodistas hacia las autoridades.

La conclusión del informe 2008 realizado por el titular de la FEADP es ilustrativa: no es cierto que México sea el país donde más homicidios contra periodistas se cometen, ante lo cual resulta extraño que algunas agrupaciones incluyan en sus estadísticas un número importante de casos en donde "no se comprobó que fueran periodistas, en los cuales el delito no tuvo relación con el ejercicio profesional, o en otros se refieren a daños y perjuicios o violencia derivada de actos culposos que se debieron a conductas imprudenciales, imperitas, de faltas de cuidado, negligentes, o donde el periodista resulta afectado, pero que tales ilícitos no fueron para impedir su derecho a la expresión y comunicación".[23]

La metodología para asegurar que México es seguro para los periodistas y descalificar los informes nacionales e internacionales seguida por la FEADP es la siguiente: "una parte de las cifras que se dan a conocer sobre agresiones a periodistas, se derivan en notas informativas. Aunque después de darse a conocer no se documentan datos básicos sobre circunstancias de tiempo, modo, lugar, ocasión y motivo, por lo que esas notas al integrarse a datos estadísticos generalmente no reflejan si se generó o no averiguación previa, si se trató realmente de un periodista o no, si fue con motivo de su ejercicio profesional o no, y si dicha afectación se deriva de actos dolosos o culposos, elementos que sí está obligada a considerar la autoridad".[24]

Parece no entenderse que la desconfianza en las autoridades, producto de la falta generalizada de castigo a los responsables materiales e intelectuales, provoca que en muchos casos no sea presentada una denuncia formal o, de hacerlo, muchas veces se opte por desistir. Así, el círculo creado por la desconfianza en las autoridades trae como consecuencia la falta de denuncia y a su vez ha dado la justificación perfecta a las autoridades: "Si no hay denuncia, no podemos actuar".

---

[23] Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos Contra Periodistas. Informe Anual 2008 http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=234:fiscalia008&catid=37:reportes&Itemid=57. Revisado el 12 de junio de 2009.

[24] *Loc. Cit.*

Censura y periodismo de investigación

Hay una situación dual, pues persiste el sistema de conveniencias entre medios, comunicadores y poder político, no sólo por las ventajas económicas y la influencia pública que pueden estar involucradas, sino también por las convicciones compartidas. Y al mismo tiempo existe un creciente periodismo de investigación que va más allá del boletín y la inserción pagada desarrollado principalmente por periodistas jóvenes con formación universitaria (Trejo;1997).

Si bien existe el periodismo de investigación, sobre todo en medios impresos, lo que prevalece es el ejercicio periodístico acostumbrado a la declaración del funcionario y al rumor, y no a la investigación y la verificación. Para investigar al gobierno la práctica es buscar declaraciones, boletines, avisos o filtraciones (la información que está disponible en las páginas electrónicas de las oficinas de gobierno, con datos sobre subsidios o políticas de beneficio social, no están diseñadas para dar un mensaje sustantivo a los usuarios de esos esquemas sociales, sino sólo proporciona cifras que por sí solas no dicen mucho), pero pocas veces de investigación periodística.

Un periodismo de investigación más sustantivo se dificulta debido a los bajos sueldos de los periodistas, el desinterés de los propietarios de la mayoría de los medios, y el riesgo físico involucrado en la develación de casos de corrupción o la indagación de intereses de líderes públicos y privados. Sobre todo si se tiene en cuenta que para que exista una prensa libre que pueda investigar y denunciar este tipo de hechos y mantener a la sociedad informada, es necesario que el derecho a la libertad de información y expresión no se vea de ningún modo afectado por presiones, amenazas de los grupos de poder o normas legales que atenten contra él.

a) Censura. La violación directa a la libertad de expresión, tiene lugar cuando, por medio del poder público, se establecen medios para impedir en forma previa la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias, por cualquier tipo de procedimiento que condicione la expresión o la difusión de información al control del Estado –por ejemplo, mediante la prohibición de publicaciones o el secuestro de las mismas, o cualquier otro procedimiento orientado al mismo fin– (Corte IDH; 2005). Sin embargo, otras formas de censura más sutiles, pero igual de efectivas se presentan a través de la asignación arbitraria de recursos públicos, como publicidad oficial, frecuencias o subsidios.

Esto es, la utilización de la facultad estatal de asignación de recursos públicos para premiar a los medios condescendientes con las autoridades y castigar a los medios independientes o críticos. Algunos funcionarios públicos entienden que la publicidad que el Estado debe contratar para cumplir con sus obligaciones tiene el propósito de asegurar la lealtad de los medios (en los regímenes democráticos, la decisión se adopta en atención a la finalidad objetiva y legítima que debe cumplir la publicación de la información y no a la afinidad del medio con el gobierno, además la asignación se ajusta a marcos legales explícitos que obligan a los Estados a someterse a leyes precisas que impiden la discrecionalidad).

En México, la ausencia de una legislación precisa, con criterios transparentes y objetivables para la asignación de publicidad gubernamental, aunados a la percepción de los gobernantes de que la publicidad oficial obedece a "favores políticos" vinculados a los criterios editoriales, ha posibilitado que factores de tipo discrecional, sean los que definan el otorgamiento de publicidad gubernamental.

El gobierno federal limita la libertad de expresión al distribuir de manera inequitativa, arbitraria y sin transparencia la publicidad que sus organismos y dependencias pagan, con recursos del erario, en medios de comunicación nacional y local. En ocasiones la utiliza como un mecanismo para premiarlos o castigarlos de acuerdo con su línea editorial.[25] Y esta práctica es más evidente aún en algunos estados donde los controles son más laxos en la asignación y permite a los gobiernos estatales y municipales controlar a la prensa independiente, a través de la publicidad oficial o apoyos económicos.

b) Periodismo de investigación. La hostilidad y el temor han provocado un efecto nocivo en la prensa, ya que decenas de periodistas y numerosos medios recurrieron a la autocensura por miedo a represalias. Temas

[25] *Proceso* documentó cómo la asignación no corresponde con la penetración del medio, por ejemplo, durante el 2008 *Proceso* difundió 5.16 páginas de anuncios del gobierno federal, mientras que revistas como *Vértigo* obtuvo 166.42 planas y *Milenio Semanal* 111.83. *Vértigo* tiene una circulación pagada de 4 mil 900 ejemplares, *Milenio Semanal* de 36 mil 382, y *Proceso* 74 mil 792 ejemplares. "La CNDH investiga el castigo publicitario a *Proceso*", en *Proceso*, núm. 1697, 10 de mayo de 2009, p. 6-7. La CIDH por su parte documenta que durante 2008 el diario *A.M.*, la revista *Forum* y la revista *La Tijereta*, habrían sido sometidos a medidas de discriminación a causa de su línea editorial crítica de la administración pública. Informe de la relatoría especial para la libertad de expresión, informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, en http://www.cidh.org.

sensibles como el narcotráfico, la corrupción, los abusos a los derechos humanos y otros problemas quedaron sin ser cubiertos por temor a posibles represalias contra la empresa o el periodista. Las redacciones de los diarios sobre todo locales han asumido como línea editorial el dejar de difundir temas de narcotráfico.[26]

También se han adoptado otras pautas de conducta: los periodistas asignados a la cobertura de temas relacionados con el crimen organizado, lo hacen a partir de comunicados oficiales, en las notas dan menos detalles sobre la información de narcotráfico, o se niegan a cubrir casos donde se pretenda intimidar a la población.

No obstante lo anterior, existen posibilidades de desarrollo para cientos de jóvenes egresados de las universidades en el campo del periodismo de investigación (existen más de 60 escuelas de información, 15 mil docentes especializados en esta área, 30 mil alumnos y más de 100 mil profesionales formados en toda la República), aparente vía de acceso al trabajo profesional con responsabilidad en el ámbito de la comunicación (Trejo; 2008:8-9).

Intromisión y derecho de réplica

La sociedad mexicana está indefensa ante el funcionamiento informativo de los medios de difusión colectivos. La ley sólo reconoce el Derecho de Réplica en el Reglamento de Radio y Televisión del año 2002, sin embargo, para la mayoría de especialistas es sumamente pobre, limitado, confuso, y difícilmente aplicable; y en caso de no cumplirse, no cuenta con sanciones de respaldo que le den su carácter de ley incuestionable para ser acatada (Esteinou; 2004: 167-177).

El derecho de réplica se debe entender como la facultad que se concede a una persona, física o moral, que se considere perjudicada en su honor, prestigio o dignidad, por una información, noticia o comentario en un medio de comunicación colectivo, para exigir la reparación del daño sufrido mediante la inserción de la correspondiente aclaración, en el mismo medio de comunicación e idéntica forma en que fue lesionado (Basterra; 2007:37-55).

[26] "El periodismo de investigación ya no está de moda en Nuevo Laredo. Sí somos rehenes de la autocensura y es peor que la censura", admite el directivo de un diario en Tamaulipas. Esta línea se ha extendido a otras regiones del país como Sonora, Michoacán, Guerrero, Veracruz, entre otras.

La reglamentación aún es limitada, sólo reconoce el ejercicio de este derecho cuando no se cite la fuente. Si la emisora cita la fuente, se podrá difamar, agredir, calumniar, dañar o desprestigiar legítimamente a una persona, sin incidir en delito, pues se está cumpliendo con la legalidad de citar el origen de la información.

Muchos pendientes

El prolongado debate sobre medios y democracia en nuestro país en estos últimos veinte años incluye temas como: la función rectora del Estado en el campo de la comunicación frente a la dinámica que han alcanzado las fuerzas del mercado en este terreno; la construcción de un nuevo proyecto de comunicación nacional basado en la participación de las comunidades; las facultades discrecionales del Ejecutivo en el campo de la comunicación colectiva, para crear un marco normativo más democrático y justo en los procesos de comunicación social; el respeto al libre ejercicio profesional de los informadores y facilitar su acceso a las fuentes de información públicas y privadas; el derecho de réplica en todos los medios de comunicación como una garantía constitucional; los criterios de renovación y supervisión de las concesiones de radio y TV, para que éstas no dependan exclusivamente de la discrecionalidad gubernamental.

La reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión (2007) rescató algunas de las principales demandas ciudadanas de la sociedad mexicana, sin embargo lejos de satisfacer las posibilidades de enriquecimiento de la vida política y social, a través de la actuación supervisada por el Estado y la sociedad civil mexicana, beneficia más a las dinámicas de poder y de concentración de las grandes empresas mediáticas.

A su vez, la reforma constitucional en materia electoral en el 2007 condujo, entre otros aspectos, a producir un nuevo régimen para el acceso a radio y televisión. Garantizó el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en forma permanente, utilizando para ello el 12 por ciento del tiempo oficial con que cuenta el Estado, prohibiendo expresamente la compra de propaganda en radio y televisión. Así fortaleció al IFE y los partidos frente a los poderes informales como los medios de comunicación. En consonancia con esta ley, se produjo una reforma en febrero de 2009 a la Ley Federal de Radio y Televisión, que obliga a los dueños de las estaciones de radio y televisión a reconocer al IFE como autoridad única en materia de propaganda política y elecciones, a transmitir íntegramente

y en los horarios señalados en las pautas correspondientes, los mensajes y programas que ordene (Becerril; 2009:14).

La promulgación, el 12 de abril de 2008, de la despenalización a nivel federal de los delitos de "calumnias", "injuria" y "difamación" obligan a que las legislaciones de los estados evolucionen en consecuencia. En el momento de la promulgación, sólo tres estados habían modificado su código penal: Baja California, Jalisco y el Distrito Federal, mientras que en Chiapas, por ejemplo, el delito de "difamación" se puede castigar con nueve años de prisión incondicional, y una multa equivalente a nueve veces el salario mínimo.

Desde diversos ámbitos se lanzan propuestas, reflexiones y opiniones para la mejora constante de la reglamentación y del funcionamiento de los medios de comunicación para consolidar la democracia en México. Por ejemplo, en el Poder Legislativo, actualmente se discute sobre si el Estado debe rescatar su función rectora en el campo de la comunicación frente a la dinámica que han alcanzado las fuerzas del mercado en este terreno, para construir un nuevo proyecto de comunicación nacional basado en la participación de las comunidades; sobre las facultades discrecionales del poder Ejecutivo en el campo de la comunicación colectiva, para crear un marco normativo más democrático y justo en el funcionamiento de los procesos de comunicación social; se debate sobre cómo garantizar el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a fuentes de información públicas y privadas; se plantea garantizar el derecho de réplica en todos los medios de comunicación como una garantía constitucional elemental; finalmente también se analiza la necesidad de discutir en el Congreso los criterios de renovación y supervisión de las concesiones de radio y televisión para los próximos años y que no sólo dependa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de criterios discrecionales.

Conclusión

Si bien la transición a la democracia en México ha tenido logros en cuanto a las reformas en las instituciones, sobre todo en los procedimientos y reglas electorales, aún quedan muchas transformaciones pendientes que garanticen su consolidación. La reforma a los medios, la relación entre éstos y los poderes institucionales y con la sociedad, es una de ellas.

Uno de los resultados del largo proceso de transición democrática ha sido la consolidación del poder de los medios electrónicos, quienes se han

convertido no sólo en actores económicos y sociales de gran importancia sino también políticos. Su actuación ha profundizado la personificación y la imagen de lo político, pero también ellos mismos han entrado en escena como actores principales en la construcción de la agenda y en la toma de decisiones políticas.

Por otro lado, la concentración en pocas manos de la mayoría de los medios de comunicación no garantiza la consolidación de valores democráticos en nuestra sociedad. Más aun, las restricciones al ejercicio periodístico limitan todavía ***más el acceso a la información y con ello a la discusión crítica de las ideas.***

Entender que la libertad de expresión que ejercen los medios de comunicación es una responsabilidad social, pasa por la construcción de voluntades –autoridades, dueños, periodistas- que responde con el derecho de la población a recibir información cierta, oportuna, completa, plural e imparcial. La desaparición y el asesinato de periodistas constituyen la forma más extrema de censura que se recrudece cuando no existe castigo para los responsables. La ausencia de justicia en los ataques a la libertad de expresión se ha traducido en la conformación de una peligrosa espiral de violencia, impunidad y desinformación, que afecta el sistema democrático de México, al impedir que existan las condiciones necesarias para garantizar una libre circulación de ideas e información para la población.

Por ello es que resulta inaplazable emprender la llamada reforma del Estado que garantice, no obstante el régimen o el gobierno en turno, la búsqueda de las libertades esenciales cuando a información, opinión y expresión se refiere.

Referencias

Barbero, Jesús Martín (1999), "El miedo a los medios", en revista *Nueva sociedad*, Núm. 161, mayo-junio, pp. 43-56.

Basterra, Marcela (2007), "Vida privada y libertad de expresión", en revista *Etcétera*, México, enero, pp. 37-55.

Becerril Andrea (2009), "El Senado aprueba casi en secreto reformas a la ley de radio y tv", en *La Jornada*, 18 de febrero, p.14.

Cámara de Diputados (2000), *Los medios públicos de comunicación en el marco de la reforma del Estado en México*, Ed. UNESCO-UAM-LVII Legislatura, México, 503 pp.

Carreño Carlon, José (2005), "Medios de comunicación: influencia de la información en la ciudadanía", en UNAM. *Demos ante el espejo*, Ed. UNAM, México, pp. 329-332.

Cheresky, Isidoro (2006), "Elecciones en América Latina: poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía", en revista Nueva Sociedad, núm. 206, Venezuela, pp.14-26.

Colomer, Josep María (2004), *Cómo votamos: Los sistemas electorales del mundo, pasado, presente y futuro,* Ed. Gedisa, Barcelona.

Curzio, Leonardo (2004), "Los medios y la democracia", en Maira, Luis. Curzio, Leonardo. Et. Al. *Democracia y medios de comunicación*, IEDF, México, pp. 45-74.

Esteinou Madrid, Javier (2004), "Derecho de réplica y medios electrónicos en México", en *Anuario de Investigación 2003*, UAM X, México, pp. 167-177.

Gutiérrez López, Roberto (2005), *Información y democracia*, Ed. Pomares, México, 239 pp.

Pardo, Romeo (1997) (coord.), *Comunicación política y transición democrática*, Ed. UAM, México, 311 pp.

Sánchez Ruiz, Enrique (2004), *Comunicación y democracia*, cuadernos de divulgación democrática, IFE, México, 83 pp.

Santillán, José (2006), "Prensa y cambio político", en revista *Etcétera*, núm. 69, México, pp. 34-40.

Trejo Delarbre, Raúl (1992), *La sociedad ausente*, Ed. Cal y Arena, México, 244 pp.

———, (1997), *Volver a los medios*, 29ª ed., Ed. Cal y Arena, México, 355 pp.

———, (2001), *Mediocracia sin mediaciones: prensa, televisión y elecciones*, Ed. Cal y Arena, México, 563 pp.

———, (2004), "Democracia cerrada: política y políticos en el espectáculo mediático", en Maira, Luis. Curzio, Leonardo. Et. Al. *Democracia y medios de comunicación*, IEDF, México, pp. 95-124.

———, (2006), "Datos duros: la actuación de los medios", en revista *Nexos*, núm., 345, México. pp. 22- 23.

———, (2006), "Televisa y el pensamiento único", en revista *Etcétera,* México, marzo, p.34.

———, (2008), "Universidades, intelectuales y medios de comunicación", en *Campus Milenio*, núm. 297, 13 de noviembre de 2008, pp. 8-9.

Villanueva, Ernesto (1998), *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, Ed. UNAM, México, 253 pp.

——— (2000), (coord.) *Nuevas tendencias del derecho de la comunicación*, Ed. Fundación Buendía-UNESCO, México, 256 pp.

Notas periodísticas

El Universal. 2001. "En México, 865 agresiones contra periodistas en los últimos dos sexenios priístas", miércoles 6 de junio.

La Crónica. 2004. "Ocupa México segundo lugar en agresiones a periodistas en América", jueves 24 de junio.

La Jornada. 2007. "Periodistas en México viven situación delicada: ombudsman a la CIDH", viernes 20 de julio, p. 14.

Milenio. 2007. "México, el más peligroso para periodistas: SIP", 15 de octubre, p.14.

Reforma. 2007. "Reprueban a Cuba en libertad de prensa", miércoles 17 de octubre, p. 5.

El Universal, 2008. "México, zona caliente para prensa", 31 de diciembre, p.9.

Proceso, 2009. "La CNDH investiga el castigo a Proceso", núm. 1697, 10 de mayo, pp. 6-7.

La Jornada, 2009. "El Senado aprueba casi en secreto reformas a la ley de radio y tv", 18 de febrero, p.14.

Ovaciones. 2009. "Denuncian ante la CNDH 46 agresiones a periodistas", 5 de abril, p, 4.

La Jornada, 2009. "La libertad de prensa en México está cada vez peor, afirma Freedom House", 4 de mayo, p. 18.

La Jornada, 2009. "La CNDH comienza investigación sobre el asesinato de periodista en Durango", 6 de mayo.

La Jornada, 2009. "En lo que va del año, 101 agresiones", 28 de mayo, p. 10.

Fuentes electrónicas

Apreza Salgado. 2006. htttp//www.blibliojuridica.org/libros/5/2494/7.pdf. Revisado el 23 de noviembre de 2007.

http://www.cofetel.gob.mx7wb/Cofetel_2008/Cofe_infraestructura. Consultado el 22 de mayo de 2009.

Comité para la Protección de los Periodistas. 9 de junio de 2008. *Calderón apoya la federalización de los delitos contra la libertad de expresión*. Disponible en: http://cpj.org/es/2008/06/calderón-apoya-la-federalización-de-los-delitosco. Consultado el 8 de diciembre de 2008.

El debate comienza en México. Disponible en: http://cpj.org/es/2008/12/el-debatecomienza- en-mexico.php. *El Universal*. 27 de junio de 2008. *Propondrá Calderón a Congreso federalizar crímenes contra periodistas*. Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/notas/518307.html.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 5 de mayo de 2008. *Intervención del representante en México de la OACNUDU en la Conferencia de Prensa sobre Libertad de Expresión*. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/documentos/conferencias/Ponencialibertaddeexpresión.pdf.

Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en Contra de Periodistas y Medios de Comunicación. Agosto de 2008. *Libertad de Prensa en México: La Sombra de la Impunidad y la Violencia.* Págs. 22-23 y 26. Disponible en: http://www.libertad-expresion.org.mx/downloads/informe-%20sombra%20de%20la%20imp%20y%20la%20viole.pdf.

Informe de la relatoría especial para la libertad de expresión, informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, en http://www.cidh.org.

CIDH Informe Anual CIDH 2004, Volumen III, Capítulo II, Capítulo V y VII. Disponible en:
http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=459&lID=2.

CIDH, Informe Anual 2005, Volumen II, Capítulo V y Capítulo VI. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=662&lID=2.

CIDH, *Informe Anual 1999*; Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 1999; Capítulo II. Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio; D. Internet y Libertad de Expresión, en http://www.cidh.org

Informe de la relatoría especial para la libertad de expresión, informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, en http://www.cidh.org. También Relatoría Especial. Marzo de 2008. *Estudio Especial sobre Asesinato de Periodistas*. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodsi-

tas.pdf. Relatoría Especial --CIDH. 27 de marzo de 2008. *Comunicado de prensa 187/08*. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=724&lID=2. Consultado el 22 de mayo de 2009.

CIDH. Informe No. 50/99. Caso No. 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999. Párr. 42. CIDH. Informe No. 130/99, Caso No. 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999. Párr. 46. en http://www.cidh.org.

Informe semetral de la Sociedad Interamericana de Prensa. http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=94:informeip&catid=37:reportes&Itemid=57. Consultado el 27 de junio de 2009.*Informe regional de las Américas 2007. Programa de las Américas, Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). En http://www.cpj.org.*

Centro Nacional de Comunicación Social. 2 de mayo de 2008. *Libertad de Prensa: Página en blanco por garantizar y proteger en México.* Disponible en: http://cencos.org/es/node/18412.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos Contra Periodistas. Informe Anual 2008 http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=234:fiscalia008&catid=37:reportes&Itemid=57. Revisado el 12 de junio de 2009.

Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135. Párr. 68. en http://www.cidh.org

La ciudadanía pensada desde el trabajo

Marco Antonio Leyva Piña
Javier Rodríguez Lagunas

Introducción

La alternancia política en el 2000 constituye la consolidación de reclamos, luchas sociales y políticas en contra del régimen político autoritario con un fuerte sustento en el corporativismo sindical. Con 11 años de vida, la democracia representativa es frágil e incierta y con los severos cuestionamientos a los partidos políticos se conforma un escenario en el que prevalece el desencanto ciudadano. Hay muchas lecciones que podemos extraer de la vida corta de este tipo de democracia en el país, una de ellas es que el derecho y el ejercicio al voto libre y directo es insuficiente para tener una ciudadanía plena. Vemos que la democracia representativa no se ha logrado consolidar y persisten prácticas y culturas políticas oprobiosas como la manipulación de las masas por medio de los consorcios televisivos, la compra del voto en los procesos electorales, empleo ilegal de dinero en las campañas, sanciones electorales cuestionables y sin afectación del poder político, asignación con parcialidad de espacios mediáticos, situación de vulnerabilidad de la equidad y transparencia electoral (Gómez; 2010). El déficit de la democracia se incrementa con el lento proceso en la creación de instituciones que contribuyan a la construcción del Estado de Derecho y al fortalecimiento de una cultura democrática que motive la voluntad de cambio en los mexicanos.

Los frágiles avances de la ciudadanía política, el derecho y el ejercicio del voto, contrastan con el retroceso de la ciudadanía social, lograda en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. Los derechos sociales y laborales se encuentran gravemente amenazados por un gobierno proclive a beneficiar a las élites empresariales. En este desfase de derechos hay que pensar a la ciudadanía en el país, sobre todo si entendemos que

la ciudadanía es una configuración de derechos, formas de participación, construcción de sujetos y una sociedad civil vigorosa, que idealmente no puede convivir con la: violencia, inseguridad y pobreza.

La ciudadanía plena para su cabal comprensión requiere de colocar atención en la transformación del trabajo y la producción. El trabajo formal y los sindicatos fueron los ejes de la construcción de la ciudadanía social entendida como derechos laborales y sociales que lograron beneficiar a un segmento de trabajadores y a su vez, favorecieron de forma indirecta a la población. Sin embargo, la ciudadanía social se generó en un contexto de ausencia de ciudadanía política. En la actualidad, estamos en una situación de tendencias contrapuestas entre la ciudadanía política y social, por lo que nos preguntamos si es posible encontrar opciones de sincronización de ambas tendencias hacia una misma dirección, la ciudadanía plena. Esta interrogante, se hace relevante en un contexto, donde el mercado se concibió como la promesa universalista de que todas las personas alcanzarán su máximo desarrollo en la medida en que se sometan a sus exigencias, de esa concepción derivó una noción de ciudadano como consumidor. Esto es una falacia y hasta el momento no se ha podido asegurar un empleo decente a todos los individuos que concurren al mercado de trabajo, al contrario hay un aniquilamiento del derecho de vivir y trabajar con dignidad para todos los individuos.

Para nuestro país la lección es clara, tener un empleo decente y derechos sociales no puede depender de la libertad del voto o del mercado. La recuperación del contenido político de la ciudadanía pasa por el acceso a los recursos necesarios para poder vivir con la mayor libertad posible, lo que implica el reconocimiento de derechos pero aún más de organizarse y luchar para lograr su concreción. La degradación del trabajo es la situación que prevalece en el país, la reflexión que sugiere es; ¿La ciudadanía puede florecer en el conjunto de políticas neoliberales, como la flexibilidad laboral?, ¿El marco legal que sostiene a esa oprobiosa situación del trabajo le permitirá prosperar a la ciudadanía? ¿La ciudadanía plena es compatible con el corporativismo sindical? ¿Se requiere de una nueva ciudadanía que justifique la combinación de la democracia representativa con el corporativismo?

Ciudadanía y trabajo: breve digresión teórica

Giner sostiene que la ciudadanía es el centro del orden social democrático de la modernidad, relevancia que ha derivado en una rica reflexión de sus

contenidos conceptuales y derivaciones políticas como se expresan en los modelos: liberal, comunitario y republicano. (Benéitez; 2004). Asimismo, de los enfoques teóricos de la ciudadanía destaca la posición de T.H Marshall considerada como una de las notables en el mundo occidental para entender a la ciudadanía plena, en la que los derechos sociales forman parte y nos remite a la vinculación entre política y trabajo. Para ese autor, la ciudadanía es un estatus, entendido como reconocimiento jurídico y social, que permite garantizar a todos los individuos que constituyen una sociedad, derechos y deberes iguales. (Marshall; 1998).

Marshall presenta una concepción evolutiva de la ciudadanía conformada por la posesión de tres tipos de derechos: civiles, políticos y sociales cuya función es evitar cualquier tipo de desigualdad, lo que deja sin sentido la tipificación de ciudadanos de primera o de segunda, de baja o alta densidad (Marshall; 1998:22, 23 y 31). Con Marshall quedan dibujados los ejes de la condición ciudadana. Uno en su calidad de individuo que pertenece a un Estado nacional, lo que le dota de protecciones jurídicas y le permite tener una identidad social. Y otro en el sentido de que el ciudadano es un sujeto de derechos, lo que exige de la consolidación de un Estado de derecho para garantizarlos. Son dos cuestiones distintas que se encuentran ligadas entre sí, por ejemplo, no todo Estado nacional se organiza por medio del reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales, sin embargo, una ciudadanía plena requiere de articular al Estado nación con el Estado de derecho, condición que en la actualidad parece resquebrajarse por el proceso de globalización que presiona hacia nuevas conceptualizaciones de la ciudadanía.

La consolidación de los Estados nación y la construcción de la ciudadanía formaron un círculo virtuoso para mitigar, no desaparecer, las desigualdades estructurales entre la clase obrera y la capitalista. La intervención del Estado fue la palanca para la formación de la arquitectura de la ciudadanía social, mediante la promoción y constitución de los derechos sociales por medio de pactos entre las clases sociales para lograr la incorporación de una mayor cantidad de individuos a la categoría de ciudadanos. En el denominado Estado de bienestar quedaron constituidos los derechos sociales, a los que Marshall y otros intelectuales concibieron como una superación de la perspectiva liberal de la ciudadanía y una gran conquista de la humanidad que no incluía posibilidad de retrocesos.

Sin embargo, el Estado de bienestar y la construcción de ciudadanía no obedecen a ningún proceso evolutivo sustentado en el progreso, como

tampoco a concesiones de las clases dominantes a las clases subordinadas, la ciudadanía social es una construcción que se ha realizado históricamente por medio del conflicto social, como lo sugieren algunos autores (Dahrendorf ;1990, Gellner ;1996,Turner;1992).

Además del horizonte normativo jurídico que hace de los derechos una cuestión deseable y reivindicativa, requiere para su concreción de mediaciones políticas, como la democracia representativa conformada por instituciones fuertes y legítimas cuya contribución para lograr la disminución de las desigualdades económicas es fundamental. La construcción de ciudadanía se vincula al proceso siempre complicado y conflictivo de la constitución de la democracia representativa y al fortalecimiento del Estado de derecho.

Una cuestión es tener sujetos con el derecho de tener derechos y otra es el ejercicio de los mismos, lo que requiere de instituciones legítimas fuertes y políticas públicas que los puedan hacer operativos. Como bien menciona Giner, para la democracia republicana es necesaria una serie de cimientos como el imperio de la ley, representación parlamentaria, libertades garantizadas, que resultan insuficientes si no hay personas que las exijan, las cuiden, las vigilen. En consecuencia, según el autor, la ciudadanía requiere de la construcción de una sociedad civil vigorosa que motive la formación de una densidad asociativa fuerte y la participación de los individuos en los asuntos políticos estratégicos de la sociedad, lo que exige de la constitución de un ciudadano proactivo, sin ello lo que se puede alcanzar son democracias indigentes.

Si se asume a la ciudadanía como un proceso dinámico, contradictorio, conflictivo y en apertura a las nuevas realidades sociales, como la crisis del Estado nación, se puede pensar que los derechos civiles, políticos y sociales se articulan con diferentes ritmos, contornos y profundización dependiendo de formas complejas de relaciones entre la estructura, el poder, la cultura y los actores sociales. Las teorías de la ciudadanía tienden a colocarse en tensión ante los procesos de mundialización y cambios estructurales y culturales de la sociedad, demandas por la paz, el medio ambiente, sexuales, étnicas y religiosas reclaman ser consideradas, al igual que las exigencias derivadas de las transformaciones del trabajo, por lo que se habla de la creación de una nueva ciudadanía.

La visibilidad de nuevos sujetos con sus propias demandas coloca en una situación compleja a la ciudadanía, derechos políticos tradicionales no se han cubierto y los derechos sociales registran fuertes retrocesos y en algunos países son promesas incumplidas. A esta situación hay que agre-

gar la aparición de derechos de cuarta generación como los ecológicos, de género, y otros que aún se encuentran sin ser vistos en su pleno drama social como el derecho de tener una salud mental, cómo se puede pensar en un ciudadano proactivo si la vida de parte de millones de individuos en el mundo se encuentra trazada por la depresión, el estrés, el acoso moral y otras patologías psicológicas que precisamente obstaculizan su proceso de conversión en un ciudadano pleno. La construcción de ciudadanía pasa por la formación de un nuevo sujeto social, muy distante del que se vende en el mercado de ideas: el consumidor.

Trabajo, corporativismo y ciudadanía

En nuestro país es necesario preguntarse las veces que sea necesario si la ciudadanía realmente ha existido y si es posible. Si asumimos la concepción de ciudadano como aquel que logra estar investido por los tres tipos de derechos marshanianos diríamos que no. Históricamente la ciudadanía aparece en el país como una invocación simbólica o jurídica en contra de la desigualdad económica y la dominación social, sin condiciones políticas concretas para lograrse (Lomnitz; 2000, Escalante; 1992 y Guerra, 1999).

Nuestra desilusión puede ser más grande si en el concepto de ciudadanía de Marsahll consideramos aquellos sujetos excluidos por ella, como son: mujeres, jóvenes, ancianos, lo que fortalecería la argumentación de la inexistencia de la ciudadanía plena en nuestro país. Ya diversos autores han señalado que la ciudadanía es más un deseo político que una realidad, aun así es necesario darle la envergadura política a la ciudadanía social conquistada desde el período cardenista, parte de esos derechos laborales y sociales que la integraron se mantienen en la actualidad bajo una presión gubernamental y empresarial muy densa. La Constitución de 1917 representó un fuerte avance en el reconocimiento de la ciudadanía social y a su vez, insuficiente para lograr alcanzar esos derechos sociales promulgados, las condiciones estructurales económicas y políticas del país eran limitadas para garantizarlos, lo que propició su postergación (Olvera; 2001).

La construcción de la ciudadanía obedece a condiciones históricas particulares de las naciones, a excepción de un punto común que comparten varios países como la creación del Estado de bienestar o para América Latina, el Estado populista, periodo en que se fortaleció la ciudadanía social. Para el país, el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones representó ese momento de predominio estatal en la regulación de la sociedad

sobre el mercado y la clase obrera vivió uno de sus mejores tiempos de bienestar social, en comparación de épocas pasadas.

El empleo formal fue la base para lograr los avances de la ciudadanía social. Este tipo de empleo se caracteriza por: ser un trabajo asalariado regulado legalmente por medio de la Ley Federal del Trabajo y contratos colectivos en una economía centrada en el mercado interno, que crecía a buen ritmo y de forma regular; su ubicación principal estaba en el sector industrial, en el que predominó la fuerza de trabajo masculina, con contratos que garantizaron tiempo completo y duración indeterminada; protecciones laborales relativas a la jornada de trabajo, como pago de tiempo extra y despidos protegidos; salario directo y regulado legalmente y negociado en juntas tripartitas, en las que los representantes de los trabajadores participaban; reconocimiento de los derechos sociales que permitieron el nacimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE); relación estrecha entre Estado y sindicatos como forma de intermediación de intereses y control político de los trabajadores afiliados obligatoriamente al Partido Revolucionario (PRI).

El corporativismo sindical desde su nacimiento se debate en un conjunto de contradicciones entre ellas la defensa del empleo formalizado y la conquista de derechos sociales y por otro, en la afectación de los más sentidos derechos políticos de los trabajadores como la libertad y la democracia sindical. Esta condición política de control de los trabajadores hace estallar a cualquier teoría de la ciudadanía, pues en lugar de avances evolutivos en el país, encontramos una relación contradictoria entre derechos políticos plenos y avance controlado de los derechos sociales, además de la presencia de un Estado fuerte, vertical y autoritario con un gran margen en la aplicación discrecional de la legalidad.

El sindicalismo corporativo representa una antinomia con el Estado de derecho, se fincó en una legislación del trabajo que contiene una serie de ambigüedades y contradicciones que posibilita una fuerte intervención del Estado en el conflicto entre capital y trabajo por medio de un sistema de justicia laboral tripartito, digamos que el Estado tiene una amplia capacidad discrecional para tomar decisiones por encima de los empresarios y de los sindicatos, él salva o culpabiliza a los agentes sociales con su respectivo pago de precio por esos favores políticos.

Es cierto que existen instituciones laborales que tienen validez legal para todos los actores laborales, sin embargo su funcionamiento se en-

cuentra contaminado por la corrupción, el burocratismo y las relaciones informales. La administración de justicia laboral es vergonzosa, y los empresarios que tanto reclaman la legalidad, nunca se han plegado al respeto y compromiso de las instituciones laborales, ni de la ley laboral, ni de las juntas federales y locales para la regulación de las relaciones institucionales.

El corporativismo se reproduce por medio de diferentes prácticas y culturas sindicales y empresariales que coagulan en la aplicación discrecional de las leyes laborales, lo que puede llevar a la opinión de que la ciudadanía en el trabajo es un concepto ajeno al Estado mexicano y a los actores laborales, tanto para sindicatos corporativos, como empresarios y trabajadores. En este sentido, parece que el corporativismo y los logros en derechos sociales no fueron suficientes para enmendar la desigualdad económica y social entre las clases sociales, aun así el corporativismo fue uno de los pilares del México moderno y su contribución es relevante en la estabilidad económica y política en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. Parece desmesurado concebir a los trabajadores mexicanos corporativizados como ciudadanos, tampoco llena de aliento el suponer que durante el periodo de sustitución de importaciones por la obtención de derechos sociales estuvimos en la cima de la ciudadanía, al contrario, el corporativismo nos muestra el país que somos y sin libertad sindical e instituciones laborales fuertes no hay ciudadanía.

Tampoco el modelo neoliberal que se instauró con base en políticas de reestructuración productiva y ajuste estructural en cumplimiento de las consignas del Consenso de Washington para restablecer la tasa de ganancia fue una condición para la construcción de ciudadanía. De las políticas que atañen al trabajo se encuentran la flexibilidad de la producción y la gestión de la fuerza de trabajo para reducir costos e incrementar la productividad; política laboral encaminada a la erosión de derechos laborales y sociales; política salarial dirigida a la contención de la inflación, pero no hacia el bienestar del trabajador; mantenimiento del control político de los trabajadores.

Después de más de tres décadas de ese modelo sus resultados son preocupantes para los trabajadores en general, pues al vulnerarse la estabilidad en el empleo y la relación salarial que permitieron la integración y pertenencia a la sociedad se afectaron las condiciones materiales de los trabajadores formales y la oferta estatal y empresarial de empleo se concentró en la degradación del trabajo. En este contexto de crisis económica y de degradación del trabajo en un ambiente de combinación práctica entre el

corporativismo y la democracia representativa es necesario preguntarse respecto a las posibilidades de la ciudadanía política y social a la que pueden aspirar los trabajadores mexicanos.

Ciudadanía ficticia, degradación del trabajo y exclusión social

Una de las preocupaciones de los gobiernos es el crecimiento económico, es necesario para nuestro país que las autoridades competentes en esta materia revisen cuidadosamente las políticas económicas aplicadas en el modelo de desarrollo neoliberal, pues en las dos últimas gestiones presidenciales se notan serias dificultades para lograr un crecimiento económico que permita atender con eficiencia las demandas sociales de la población. Es el momento de que la determinación del mercado externo y la dependencia hacia Estados Unidos en la construcción del país se debata más allá de procesos electorales coyunturales.

A finales del sexenio de Vicente Fox se observó un lento crecimiento económico de 4.8% que sufrió un descenso lamentable en 2009 al registrar la tasa de -6.5% del PIB (INEGI, 2010). Desde ese momento económico adverso para todos los mexicanos, los pronósticos no son nada halagadores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informó que el crecimiento económico de México para 2011 estaría más cerca del 4%, comparado con el 4.3% oficial marcado por Banxico (La economía, 11/02/2011).

El modelo de desarrollo neoliberal que representa un nuevo modelo de acumulación con predominio en el mercado externo se apuntaló con una serie de políticas económicas e industriales que constituyeron dinámicas productivas y laborales que alteraron las condiciones sociales ya deficientes de por sí, en que se reproducían los trabajadores. Por un lado, la reestructuración productiva implementada en el país ha conformado una gran heterogeneidad productiva estructural, en la que conviven unidades económicas de baja productividad con unidades de productividad media y alta, estas últimas asociadas al proceso de globalización que exige competitividad. La heterogeneidad productiva es uno de los bastiones constituyentes de la desigualdad laboral que expresa el desmantelamiento de la estabilidad en el empleo y de la seguridad social, bases en la reproducción de los trabajadores mexicanos.

La redefinición de las relaciones entre capital y trabajo a nivel mundial se acompañaron de un nuevo discurso empresarial en el que la flexibilidad aparece como la opción para resolver los problemas de empleo, la

eficiencia económica, restablecer la productividad del trabajo y lograr ser competitivos en mercados internacionales. Uno de los supuestos es que la flexibilidad impactaría positivamente al empleo, sin embargo, para probar esa hipótesis hay que enfrentar dificultades de medición y de información adecuada y veraz, además de reconocer que existen condiciones externas y mediaciones políticas internas, no siempre susceptibles de cuantificarse, que requieren ser consideradas para el análisis del crecimiento del empleo. Sin desconocer esas dificultades, estimamos que en el país, las políticas adoptadas de reestructuración productiva y flexibilización de empleo son adversas a los mexicanos, pues se ha profundizado la desigualdad laboral y social, y nos deja a la espera de que los gobiernos federales panistas puedan cumplir sus promesas de más y mejor empleo.

En el país las tasas de desempleo muestran una tendencia baja, con excepción de la crisis de 1995, persistencia de la que se benefició Vicente Fox y en su gobierno la tasa de desempleo no se incrementó, sin embargo en el balance negativo de su gobierno, en general esta constatación es insignificante. Calderón enfrenta el reclamo de la población por el incumplimiento de sus promesas de empleo, según Javier Lozano, secretario del Trabajo, se han creado un millón 529 mil plazas, cifra que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) desmintió al señalar que sólo fueron 950, 772, cantidad que se encuentra muy lejos de la meta impuesta en el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (Pronafide) 2008-2012, estimado en 2, 282. 124 puestos de trabajo, lo que representa una diferencia de 1, 331. 352 empleos. También, y a diferencia del reporte difundido por el director del IMSS, Daniel Karam, la auditoría resaltó que entre diciembre de 2010 y junio de 2011 sólo se registraron 450 mil 305 nuevos asegurados, y no 979 mil (La Jornada, 6/09/2011).

Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el país registró una tasa de desempleo de 5.4%, que lo ubica en el séptimo lugar de los países que integran esa organización, por debajo de Chile, España, Irlanda, República Eslovaca. El promedio de los países de la OCDE creció de 8.3 % en 2009 a 8.6 % en 2010 **(OCDE, 18/02/2011). Estos datos son utilizados por los gobiernos panistas como logros de empleo con la intención de convencer a los mexicanos de que estamos muy bien en comparación con algunos países desarrollados, sin embargo el** desempleo avanza y en 2009 representó una tasa de 6.2%. Asimismo, el desempleo abierto se torna preocupante ya que oscila entre 2.2 y 2.9 millones a partir del inicio del 2009, aunque se sitúa

por debajo del promedio de América Latina, no hay que despreocuparse del asunto, pues en términos de ciudadanía es inconcebible que un gran número de mexicanos carezca de empleo (OIT, 2009a).

El Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) mediante los parámetros de medición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuestiona la información oficial del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y sostiene que la tasa de desempleo se aproxima a 15.5 por ciento, lo que equivale a más de 8 millones de mexicanos sin empleo en contra de 2.1 millones reconocidos oficialmente (CAM, *Reporte de investigación número 89*). *Nadie en este país puede conformarse con los datos oficiales que desean mostrar que el desempleo es un mito por las bajas tasas que exhibe comparativamente con otros países, al contrario, el empleo es un problema y si se observa su calidad, tiende a convertirse en alarmante.*

Hay abundante información para señalar las persistencias de las diferencias de género con relación al empleo, las mujeres representan una tendencia más pronunciada para ubicarse en los empleos precarios. La proporción de hombres que participaron en actividades económicas fue aproximadamente de 80% en 2000 y de 77% en 2009, en contraste las tasas de empleo femeninas se incrementaron de 38% en 2000 a 41% en 2009, lo que representa una tendencia contraria a la tradicional. Fueron más hombres que mujeres los que presentaron características de subocupación en octubre de 2010, pues 9.3 por ciento de la población masculina tuvo que recurrir a un segundo empleo, contra 7.3 por ciento de las mujeres en esa condición (La Jornada, 24/06/2011).

Tampoco este dato por sí mismo nos puede indicar una igualdad de género, puesto que se presupone que las mujeres aún se encuentran en empleos de menor calidad que los que tienen los hombres y su incorporación al mercado de trabajo se encuentra en el sector comercio y servicios, posiblemente en el autoempleo y en toda gama de empleos castigados, como el doméstico o la prostitución.

Unos de los damnificados prominentes del empleo son los jóvenes, se estima que para 2009 representaban 1.358.082 de desempleados, entre edades de 14 a 29 años, cifra que corresponde a más del 50% del total de desocupados existentes en el país en ese año (INEGI, IV trimestre del 2009). Asimismo, ya fue ampliamente documentado que los jóvenes se integran al sector informal que no ofrece las prestaciones laborales establecidas en la Ley Federal del Trabajo, lo que los convierte en trabajadores ***sin acceso a institu-***

ciones de salud (públicas o privadas), sin contrato escrito, ni prestaciones laborales. (Mora Salas y Oliveira; 2009). Se nota con preocupación que las políticas económicas neoliberales han abonado a favor de la precarización del empleo de los jóvenes y esa tendencia hasta el momento parece irreversible: "al menos 75 mil jóvenes están enrolados en las filas del narcotráfico y forman su 'brazo armado'" (La Jornada; 6/09/ 2011, p. 9).

De la situación de empleo precarizada de los jóvenes se puede pensar que es una cuestión de elección subjetiva o de búsqueda exclusiva de nuevos estilos de vida para sentar diferencia con generaciones pasadas, al contrario, son las condiciones estructurales que cavan con mayor intensidad para que los empresarios tengan fuerza de trabajo barata y dominada. En el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, la educación pública y gratuita fue fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo social, ahora en el neoliberalismo se le exige a los jóvenes mayores niveles de escolaridad y cuando se obtienen la opción que se les presenta son empleos precarios. Por un lado, los individuos que carecen de estudios o llegan hasta nivel secundaria tienen como destino los empleos más inseguros, contar con estudios universitarios tampoco garantiza empleos con calidad y salario decente: "más de un tercio de la población desempleada tiene un alto nivel de instrucción, con estudios de educación media y superior, debido a que las empresas han optado por contratar mano de obra poco calificada" (La Jornada, 6/09/2011). Esta tendencia estructural es un referente de explicación para entender por qué en los jóvenes hay una pérdida de sentido hacia la educación.

Los jóvenes que viven en el limbo existencial, sin empleo y sin estudios, han perdido razones para buscar los caminos normales de integración a la sociedad. Se cuentan por millones y están dispersos por todas las entidades del país y ahora les llaman *Ninis*, título lumpenesco para señalar a un nuevo sujeto inadvertido para el mundo globalizado, al que se le atribuye el futuro de la sociedad sin proporcionarle lo elemental para tal responsabilidad. En el mundo neoliberal, los *ninis* están condenados a vivir en la marginación, discriminación y exclusión social.

La flexibilización del trabajo no necesariamente tiene que conducir a la creación de empleos precarios caracterizados por: la inestabilidad, mínima o carente protección legal y social, salarios bajos y escasa capacidad de organización sindical, sin embargo esa vinculación negativa tiende a convertirse en la estrategia de los gobiernos panistas en el país. La intención de los empresarios es la creación de empleos bajo la fisonomía de la precarización,

a su vez los empleos formales se encuentran amenazados por esta forma de degradación del trabajo y en algunos sectores de la producción hay síntomas de su presencia, como en la administración pública en la que la subcontratación de servicios empieza a extenderse. La utilización de trabajadores baratos y desechables es la fuente de generación de la riqueza en el país.

El sector informal representa un reto conceptual y metodológico para contar con mediciones fiables. Hay diversas definiciones para su reconstrucción, una de ellas es la de Sanchis y Miñana (1988) que identifican a ese sector como fuera de la organización legalmente establecida que escapa a la fiscalización del gobierno, los trabajadores que lo conforman no están protegidos por la legislación laboral, por la ausencia de prácticas contables que permitan distinguir flujos económicos del negocio y las estadísticas usadas para su reconocimiento son meras aproximaciones, pues es difícil tener una estimación objetiva de personas dedicadas a actividades ilegales.

Para la ciudadanía, el fortalecimiento del sector informal es un atentado con características a la mexicana. Como la dinámica impulsada por el Estado y los empresarios para crear empleos a través de diferentes discursos, como el de Fox con la changarrización de la economía que pretendió que todo individuo en edad de trabajar se convirtiera en autoempresario como una forma de ser un individuo responsable y exitoso de su propia vida, de no lograrlo sería su culpa por problemas de actitud, autoestima y asertividad. El optimismo de los presidentes del empleo, Fox y Calderón, chocan con la realidad del empleo, son los establecimientos pequeños, los micronegocios los que mantienen una tendencia creciente a la precarización del empleo. Los trabajadores informales, respecto a la población ocupada, representaron 54.06 por ciento a finales de 2006, en comparación con el 54.59 por ciento en el tercer trimestre de 2010" (CAM, *Ibíd.*). Los datos son tajantes, de cinco nuevos empleos, cuatro son de tipo informal. La sentencia estatal y empresarial es clara, la economía nacional tiene que sustentarse en la degradación del trabajo, lo que significa: estancamiento o disminución del empleo formal, incremento de la precarización del empleo, destrucción de colectivos de trabajo, despolitización e individuación de las relaciones de trabajo. La construcción de un nuevo sujeto laboral hace de la ciudadanía una cuestión imaginada, puesto que los trabajadores se conciben como vendedores de servicios con obligaciones empresariales y no como trabajadores con derechos sociales.

Las estrategias empresariales no paran en crear y actualizar los mecanismos de explotación y dominación, a la informalidad en el trabajo le incre-

mentan otros tipos de empleos que resaltan por su sagacidad en doblegar a los trabajadores, como la subcontratación, que no necesariamente indica una ampliación del sector empresarial y quizá sí la degradación del trabajo por medio de una flexibilidad salvaje que tiende a desplazar al trabajo asalariado en los servicios y el comercio.

A la decadencia del empleo formal aparece la subcontratación de personal, en sus distintas denominaciones como *outsourcing,* tercerización y externalización, que sin ser fenómenos nuevos se presentan como las innovaciones empresariales del empleo (CEPAL, 2006). Una de las prácticas empresariales de empleo que tiende a ser una de sus favoritas es la sustitución parcial o completa de empleados, se les despide y vuelven a ser empleados en el mismo lugar, realizando las mismas actividades o ampliándolas, pero ahora bajo la tutela de otra empresa. Otra práctica laboral que se hace extensiva en el mundo laboral es que al momento de contratación se firme carta de renuncia con la fecha en blanco, de tal forma la empresa tiene todo el poder para despedir al trabajador cuando lo crea conveniente. La subcontratación es una forma de relación laboral que se construye al margen de la ley, con aceptación de las autoridades laborales y además de utilizarse para la evasión de impuestos hacen perder su sentido al derecho laboral. La cuestión es clara, en lugar de que los gobiernos panistas se esfuercen por la construcción de un Estado de derecho, el apoyo a la subcontratación es para omitir el cumplimiento de la ley laboral, dejar de lado su responsabilidad social y el pago de utilidades a los trabajadores (*La Jornada***,** 25/06/ 2007).

La experiencia de la subcontratación tiende a corroer al sistema productivo, además del sector industrial se presenta con enorme fuerza en los servicios y el comercio, y se impulsa en la administración pública. En la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social se contratan servicios de personal externo en las áreas de mantenimiento, limpieza, vigilancia, monitoreo de medios y servicios de informática. Con ello, la dependencia encargada de salvaguardar los derechos de los trabajadores incurre en una práctica que atenta contra los principios de tutela del trabajo** formalmente instituido en nuestra ley federal del trabajo, como este caso se han detectado más en la administración pública (Servicio de Administración Tributaria, SAT, *Reporte anual 2008 y retos para 2009*).

Si hacemos un conjunto con el desempleo, sector informal, subcontratación, todos orientados por la precarización que implica bajos salarios, largas jornadas de trabajo y nulos derechos sociales, entonces la cuestión del empleo en

el país adquiere un sentido dramático que se vislumbra sin salida en el corto plazo, y sí al contrario en convertirse en degradación del trabajo sustentado en un trabajador: fragmentado, vulnerable, hiperactivo, estresado, ansioso, inseguro, culpabilizado, inquieto.

En el Estado de bienestar en los países de desarrollo y en los populistas en América Latina se presentó a la ciudadanía social como un referente de optimismo del futuro de los trabajadores. Sin embargo, como se mencionó, ese tipo de ciudadanía fue para los trabajadores que gozaron de empleos formales, y se excluyeron a los trabajadores que se encontraron fuera de la supuesta relación de normalidad laboral. En el país, el acceso a los sistemas de salud es significativo y para nada despreciable, sin embargo los trabajadores que quedan bajo su cobijo son cada vez menos y no sólo por problemas presupuestarios de las instituciones de salud, sino por la ideología ligada respecto al mercado como el mejor distribuidor de la riqueza social y mejores servicios con calidad, y de la heterogeneidad estructural productiva. Desde estos referentes estructurales e ideológicos se ha mantenido una ofensiva estatal y empresarial en contra de la seguridad social y los derechos laborales, que se ha detenido parcialmente por la presencia de organizaciones sindicales corporativas e independientes.

Desde el neoliberalismo, las instituciones de salud pública están bajo una constante presión institucional que persigue la privatización abierta del IMSS y del ISSSTE, y bajo ese esquema mal logrado hasta el momento, se han centrado en deteriorar progresivamente las condiciones financieras y de funcionamiento operativo de esas instituciones para lograr la justificación de su necesaria orientación hacia el mercado, lo que representa un jugoso negocio para los empresarios. Es claro que el Estado mexicano al basar su mirada en el mito del individuo como único sujeto de la sociedad futura se encuentra obstinado en precarizar las prestaciones sociales y trasladar su responsabilidad social hacia los propios trabajadores, ahora además de sujetos comprometidos con tener empleo al margen de la acción gubernamental, se les endosa la responsabilidad de su propia protección social.

Para 2010, sólo el 35.4% de los trabajadores tuvieron acceso a los beneficios sociales, en contraste resaltan aquéllos sin acceso a la seguridad social que se concentran en las actividades agropecuarias, transporte y comercio al menudeo, así como en los servicios (ENOE, tercer trimestre de 2010). Este dato se agrava con severidad cuando se registra la disminución de trabajadores afiliados al IMSS, 600 mil trabajadores en 2009, y un aumento de trabajadores sin protección social que se estima en una cantidad

de 350 mil en la misma fecha. Una problemática fuerte para los trabajadores es el pago de pensiones, México y Chile son los países de la OCDE con las pensiones más bajas en promedio (OCDE, 22-Marzo-2011).

El sistema de salud puntal del Estado populista es atacado constantemente por los empresarios y los propios gobiernos panistas que en lugar de revitalizarlo intentan por todos los medios canalizarlo hacia la lógica exclusiva de la ganancia, bajo pretextos de mala calidad de los servicios que se ofrecen y la carga financiera que representa para el Estado. Ya se ha denunciado con creces que la ofensiva a la seguridad social pretende eliminar conquistas laborales y derechos sociales, entre uno de los más sentidos las jubilaciones. La intencionalidad de los gobiernos panistas es socavar al empleo formal y crear las condiciones sociales para enraizar a la precarización del trabajo como la opción capitalista de trabajo para todos. En este sentido hay que entender la creación del Seguro Popular, más que ser una opción universal de protección para todos los trabajadores y población vulnerable es la estrategia para consolidar la degradación del trabajo en el país.

Otro eje sensible para los trabajadores es el salario. La relación salarial se ha modificado desde el modelo neoliberal bajo la embestida de las crisis económicas y las innovaciones tecnológicas y organizativas. De los salarios mínimos pactados en comisiones tripartitas se agrega otra forma salarial variable bajo formas indistintas de reconocimiento del esfuerzo individual como los premios de productividad y calidad. Es evidente la presión empresarial para disminuir los salarios a niveles elementales sólo para mantener en estado de sobrevivencia a la fuerza de trabajo y continuar con la estrategia de la lucha individual al interior de los colectivos de trabajo.

El panorama laboral mexicano no es halagador, se puede estimar que cada vez se incrementa la exigencia de trabajar más y de hacerlo en empleos precarizados situación asociada con salarios bajos. La población ocupada en empleos formales tiende a disminuir, 15.5 por ciento recibe salarios mínimos y goza de prestaciones sociales. En términos de salarios mínimos reales, el Banco de México muestra que tienen un comportamiento hacia la baja y que durante 2009 representaron un 27.4% de 1980 y en los primeros 9 meses continuaron con esa tendencia a la baja con un -0.6% (Banxico, 2009).

Asimismo, la ASF estimó que en 2010 un tercio de la población ocupada ganó sólo dos salarios mínimos, y que de 2008 a 2010, el número de pobres se incrementó 3.2 millones (La Jornada, 6/09/2011).

A diferencia de muchos países en los que el neoliberalismo propició una fuerte derrota obrera que se expresó en el desmantelamiento de los

sindicatos, en el país esas organizaciones perdieron poder en algunos de sus nichos tradicionales, como en la regulación del empleo y salario, y en su dimensión política, sin embargo los gobiernos priistas y panistas han respetado la existencia de las organizaciones corporativas y han realizado una ofensiva en contra de los sindicatos que mantienen una actitud contestataria hacia las políticas laborales oficiales.

En contra de todos los pronósticos académicos derivados de las políticas neoliberales económicas y del empleo, de la muerte de Fidel Velázquez y del ascenso al poder político de los panistas, los sindicatos corporativos se han mantenido permeables al cambio sustancial de sus estructuras y de su cultura, el corporativismo ha mostrado una gran adaptación a las políticas neoliberales, incluso ha sido uno de sus sostenes, y su ineficiencia en detener la degradación del trabajo es manifiesta.

Por otro lado, el corporativismo ha encontrado una vinculación pragmática con la democracia representativa al contrario de lo esperado por los agoreros de la muerte del corporativismo, éste no sólo se mantiene, sino que se refuncionaliza y en algunos casos logra tener un poder muy fuerte, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que postra a sus decisiones al gobierno de Calderón. Los gobiernos federales panistas en lugar de cumplir sus compromisos electorales de impulsar una política sindical democrática, han actuado en contra de sus principios y han buscado apoyo mediante alianzas soterradas con el sindicalismo corporativo de corte tradicional o autoritario para mantener políticas neoliberales que atentan contra los derechos de los trabajadores.

En este terreno de larga vida del corporativismo sindical es necesario entender uno de los derechos sagrados de los trabajadores: la huelga. Hay suficiente información para indicar que el conflicto laboral no se puede limitar a los emplazamientos y estallamientos de la huelga, como tampoco deducir de la estadística que las pocas huelgas estalladas, por ejemplo en 2009, tengan su razón en el diálogo social entre capital y trabajo. Los conflictos sindicales de los mineros y la ofensiva hacia el Sindicato Mexicano de Electricistas son el iceberg de una conflictividad de mayor envergadura que se encuentra en formación en contra de la precarización del trabajo.

El corporativismo sindical que representa a los trabajadores que se encuentran en los sectores estratégicos de la producción es uno de los elementos explicativos de las pocas huelgas estalladas y es evidente que corporativismo no es sinónimo de diálogo social, pero sí de control estatal y sindical de los trabajadores que inhibe la acción colectiva y va en contra de los procesos de

construcción de ciudadanía que exigen de una participación activa para el ejercicio de los derechos y la construcción de un mundo más deseable.

De las problemáticas reacias a modificarse en el sindicalismo mexicano son la libertad sindical y la antidemocracia sindical. La primera se mantiene pese a las mayores oportunidades que hay en la actualidad para la formación de sindicatos en una misma empresa o secretarías de gobierno, sin embargo esta condición se oscurece en el funcionamiento propio de la maquinaria corporativa, pero aún se mantiene como práctica y cultura la sujeción del trabajador hacia una organización sindical. Con relación a la democracia sindical se encuentra ampliamente documentado que la vida interna de los sindicatos corporativos y de algunos denominados neocorporativos se regula por formas en las que la participación de los trabajadores no existe como tampoco cuentan para las decisiones estratégicas de sus organizaciones. Un sindicalista pasivo e indiferente es un obstáculo para que la ciudadanía pueda socavar la degradación del trabajo.

Pese a la insistencia de la pérdida de centralidad del trabajo asalariado en las sociedades actuales al dejar de ser el eje en la integración de los trabajadores al sistema y en la generación de identidades se puede argumentar que lo que sucede con relación al trabajo todavía tiene impactos en la sociedad. El hecho de tener un empleo y una remuneración no garantiza una vida digna, y aún más si éstos se encuentran en el bloque del trabajo degradado se convierten en un obstáculo para el fortalecimiento de la democracia. En este sentido, las alabanzas gubernamentales de una tasa de desempleo baja deberían preocuparnos, pues menor desempleo tampoco contribuye de forma directa a una mejor cohesión social. El desempleo se puede mantener controlado en tasas reducidas por medio de la afectación de la calidad del empleo y políticas de control social, como el miedo a perderlo, lo que incide en una mayor fragmentación social y el aumento de la vulnerabilidad de amplios sectores de la población.

El adiós a los empleos estables y con derechos laborales genera incertidumbre respecto al futuro social de los trabajadores. Cada día hay más trabajadores que tienen un empleo que no les permite elaborar un proyecto de vida a largo plazo ni contar con seguridad social. En este contexto es claro que mientras los trabajadores carezcan de un empleo y un salario digno, la ciudadanía estará irremediablemente destinada al fracaso.

Como se mencionó, la ciudadanía tiene que ir más allá del empleo y del salario, también hay que preguntarse a qué precio se puede lograr un trabajo decente, pues la salud mental de los trabajadores debe con-

siderarse como un elemento de la nueva ciudadanía. Si bien se puede decir que el *mobbing* es un fenómeno que ha estado ligado al empleo asalariado, en la actualidad adquiere una visibilidad significativa y se convierte en una problemática que es necesaria atender (Hirigoyen, 1999). Sería arriesgado suponer que la degradación del trabajo por sí sola determina las patologías sociales, aun así lo dejamos como una posible hipótesis para el país, y suponemos que la degradación del trabajo incide en el crecimiento de los divorcios, alcoholismo, suicidio y violencia intrafamiliar vivida por las mujeres.

Inestabilidad en el trabajo y exclusión social

Bajo la ilusión de que el Estado de bienestar fue una etapa maravillosa de la clase obrera, ya vimos que para Marshall en parte fue de esa manera, la pobreza recibió poca atención en los estudios sociales. En ese periodo del capitalismo se partió de la consideración que se habían logrado altos niveles de integración social por medio de políticas sociales y laborales que lograron la disminución en la desigualdad económica y social. En este contexto, los pobres se asociaban a los que carecían de empleo, en ese momento histórico de euforia resultó difícil observar las múltiples formas de exclusión social que deambularon en ese mundo maravilloso.

En la actualidad nos encontramos en un panorama económico mundial adverso en que las condiciones del empleo se han deteriorado, la precarización aparece como un proceso jamás visto y, por tanto, los hogares enfrentan una mayor vulnerabilidad social con una reducida efectividad de los programas sociales, bajo el argumento de recursos financieros limitados, aunque en el fondo la cuestión es una distribución inequitativa de la riqueza y servicios públicos con deficiente calidad.

Durante el sexenio de Vicente Fox (2000- 2006), la relación entre desempeño económico y pobreza no fue muy clara, pese a que la economía exhibió periodos de contracción del *PIB per cápita* o de crecimiento muy bajo. Situación contraria en el gobierno de Calderón, en el que la pobreza se incrementó en el año 2009, creando serias dificultades para que los mexicanos enfrentáramos con dignidad nuestras condiciones materiales y compromisos sociales. México es uno de los países que registra los peores desempeños en el combate a la pobreza en América Latina, en la región hay 183 millones de personas en condición de pobreza, de los que aportamos 36 millones, el 19.6 por ciento de pobres en la región. Nuestro país es

sumamente desigual y países como Paraguay, El Salvador y Perú muestran mejores resultados en su lucha contra la pobreza (CEPAL, *Panorama Social 2010 y* 2011).

La relación entre la degradación del trabajo y la pobreza es difícil de cuantificar, y más cuando esta última va más allá de una cuestión material. Por ello, aparece la exclusión social como una opción de vincular la miseria económica con procesos sociales para ubicarnos en el mundo degradante en el que vivimos. La exclusión social presenta características como las siguientes: su extensión a trabajadores que antes se encontraban al margen de la precarización, segmentación y fractura de los derechos sociales, exclusión total de grupos que quedan al margen de la sociedad y fragmentación de la sociedad (Renes; 1993).

El análisis de la exclusión social incorpora elementos sociopolíticos, como la fragilidad de nuestra democracia y el déficit de ciudadanía, además de elementos subjetivos y personales. En este sentido la exclusión se hace extensiva a colectivos de trabajo precarizados e inclusive toca la puerta de los trabajadores formales que apenas logran sufragar sus gastos con el mísero salario que ganan. La degradación del trabajo deja a los jóvenes en la disyuntiva de ser sicarios o policías ante las graves dificultades de encontrar un empleo decente. Y qué decir de los trabajadores subcontratados y temporales que cada vez más se encuentran en la frontera de la exclusión y de una inclusión precaria.

La sociedad mexicana es una sociedad fragmentada, fracturada y desierta de un Estado de derecho, en la que la mayoría de los trabajadores tienen colocada la camiseta de la degradación del trabajo. Capas de la población que se vieron beneficiadas indirectamente de los derechos sociolaborales que los trabajadores formales tuvieron y que les permitieron vivir en la zona de la integración sistémica, hoy se deslizan hacia territorios de la vulnerabilidad como las clases medias y trabajadores en empleos formales. Los trabajadores precarizados y los jóvenes que esperan tener un empleo ya viven en la exclusión social no sólo por carecer de protección social, sino que carecen de posibilidades reales de integrarse a empleos estables y con reconocimiento de derechos sociales.

La exclusión social en su vertiente subjetiva, además de sustentarse en la responsabilización de los individuos de su destino laboral también los culpabiliza de no adaptarse con la velocidad necesaria al cambio social, en este sentido la integración es para aquellos que saben actuar de forma exitosa y oportuna: el hombre light, el sujeto cibernético, etc.

La construcción de ciudadanía se enfrenta a una subjetividad de las clases poderosas ante la que hay que exigir que las soluciones a la pobreza tengan que ser, en primera instancia de corte estructural, ya que cambiar la subjetividad que acompañó a los empleos formales por otra que criminaliza la degradación del trabajo no soluciona nada. Trabajadores desechables, jóvenes ninis, sicarios y el lumpen son segmentos de población que según el Estado y los empresarios no tienen aportes productivos para la sociedad, incluso representan una carga indeseable que es necesario soportar. Este tipo de visiones tecnocráticas centradas en el empleo y en la productividad, se presentan como discursos limitados para la construcción de la ciudadanía plena. La cuestión social cimentada en la degradación del trabajo se encuentra en el núcleo de la construcción de la ciudadanía.

Epílogo

La sociedad no se puede organizar exclusivamente por el mercado, el consumidor y la degradación del trabajo. Ya hay suficiente información para dudar que el mercado es insuficiente para lograr el crecimiento económico y la creación de empleos decentes, en cambio se ratifica como constructor de desigualdades sociales, pobreza y exclusión social que colocan límites para posicionarnos de forma positiva en la mundialización económica y del trabajo. Para que en este país, la ciudadanía se arraigue, se requiere de un fuerte Estado de derecho, una sociedad civil que se movilice en la concreción de los derechos sociales, políticas públicas orientadas hacia el derecho a la vida digna, que implica empleos y salarios que permitan un nivel de vida con calidad social y bienestar emocional para todos los mexicanos (Hopenhayn, 2008).

Para la realización de estos logros, el corporativismo autoritario y patrimonialista que genera conductas pasivas, pragmáticas y corruptas en la población es un obstáculo para que la ciudadanía laboral pueda aparecer, la falta de libertad sindical y la antidemocracia de la que gozan los trabajadores mexicanos reman en contra de cualquier atisbo serio de construcción de ciudadanía. Se han presentado soluciones para avanzar en ese camino, una de ellas es la constitución de un nuevo modelo de desarrollo y la creación de un nuevo pacto social que considere a todos los actores sociales; lo que implica la reforma del Estado y la revitalización de la política como constructora básica de la sociedad. Ésta sería la base política para la elaboración de una política industrial y científica que fortalezca al mercado in-

terno y genere mejores oportunidades para actuar en el mercado externo, y de una política laboral que propicie la creación de empleos y salarios justos, así como fortalecer las prestaciones sociales para que los trabajadores vivan con bienestar material, social y emocional. Ya con esta orientación laboral como fundamento de la construcción de ciudadanía, quizá los empresarios se den cuenta que la mejor inversión económica y política que pueden realizar es en la ciudadanía plena.

Referencias

Agulló, E. (2001). "Entre la precariedad laboral y la exclusión social: los otros trabajos, los otros trabajadores", en Agulló, E. y Ovejero, A. (Coords.) *Trabajo, individuo y sociedad*, Pirámide, Madrid.

Alonso, Luis Enrique (*2006),* "Calidad del trabajo y calidad de vida: hacia una ciudadanía compleja", por *Temas para el Debate núm. 145, Diciembre*, España.

Benéitez Romero, María Benita (2004). *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate.* Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración I. Disponible en: http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27700.pdf .

Borja, Jordi (2002), *Ciudadanía y Globalización,* Centro de documentación en políticas sociales, Documentos 29, Gobierno de Buenos Aires, Argentina.

Bottomore (1998). "Ciudadanía y Clase Social, Cuarenta Años Después", en Marshall, T. H. y T.

—— (1998), *Ciudadanía y Clase Social*, Alianza, Madrid.

Boyer, R. (1988): "Flexibilidad del trabajo: Formas contrastadas, efectos mal conocidos", en *Trabajo y Sociedad*, Revista Internacional de Estudios Laborales Ginebra Vol. 12 Nº1, 2, 3, Ed. Centro Iberoamericano de Relaciones Industriales, Universidad de Alcalá, España.

CAM (Centro de análisis Multidisciplinario)/ UNAM, en *Reporte de investigación número 89* (*Empleo y desempleo durante el desgobierno de Felipe Calderón 2006-2011)*, elaborado por Luis Lozano Arredondo, David Lozano Tovar, Javier Lozano Tovar y Nubia M. Conde Menchaca.

CEPAL (2004a), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2259-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234 (SES.30/3)), Santiago de Chile.

CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago de Chile.

CEPAL (2007), *La cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/ Rev.1), enero, Santiago de Chile.

Darhrendorf, Ralf (1990). *El conflicto social moderno: ensayo sobre la política de la libertad*, Mondadori, España.

Escalante, Fernando. "Piedra de escándalo. Apuntes sobre el significado político de la corrupción". En: Lomnitz. Op. cit., Pp. 275-291. Freeman, C. y Soete, L. (1996): *Cambio tecnológico y empleo. Una estrategia de empleo para el siglo XXI*, FUE. (Work for all or Mass Unemployment: ComputerisedTechnical Change into the 21st Century, Pinter).

Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare States in Transition.* Sage Publications. London.

Gellner, Ernest (1996), *Condiciones de libertad. La sociedad civil y sus rivales*, Paidós, Barcelona, España.

Gómez Tagle, Silvia (2010), "Instituciones públicas y transparencia electoral, 1977-2002", en Ordorica Manuel y Prud´ homme Jean – Francois (Coord. Generales), *Los grandes problemas de México*, Tomo V, El Colegio de México, México.

Guerra, F-X., 1999, "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina", en: Sábato, H (Coord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones.* Perspectivas históricas de América Latina, FCE, México.

Hirigoyen, Marie-France (1999), *El acoso moral. El maltrato psicológico en la vida cotidiana,* Editorial Paidós Ibérica, Barcelona.

Hopenhayn, Martín (2007), *Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social*, Cepal, Notas de población, no. 85, Chile.

—— (2008), *Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración*, Revista de Relaciones Internacionales, No. 75-76, Costa Rica, Cepal, Notas de población, no. 85, Chile.

La Jornada. 2011. "La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el informe de avance de gestión financiera 2011 que entregó a la Cámara de Diputados", 6 de septiembre, p. 15.

Lomnitz, Claudio (2000) "Introducción" En: Claudio Lomnitz (coordinador) *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México.* CIESAS/Porrúa, México, pp. 11-30.

Márquez Moreno, Gorka (2003), *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto* Colección Derechos Humanos «P. Francisco de Vitoria, Ararteko, Vitoria-Gasteiz.

Marshall, T.H. (1998). *Ciudadanía y clases sociales,* en Marshall, T.H. Y Bottomore, *Ciudadanía y clases sociales,* trad. esp., Alianza, Madrid.

Mora Salas, Minor y Oliveira, Orlandina de (…). "Las desigualdades laborales: evolución, patrones y tendencias", en Ordorica Manuel y Prud´ homme Jean–Francois (Coords. Generales), *Los grandes problemas de México,* Tomo V, El Colegio de México, Primera edición, México.

Olvera, Alberto (2001), *El estado actual de la ciudadanía en México*, en Este País, núm. 124, julio.

Palma, Diego. *La participación y la construcción de ciudadanía.* U.ARCIS, Departamento de Investigación, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Santiago de Chile, 1999. p. 48. Disponible en World Wide Web: http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/palma.rt.

Piñón, Francisco (1995). *Presidencialismo*, Plaza y Valdés, México.

Renes, V. (1993). *Luchar contra la pobreza hoy*, HOAC, Madrid.

Salas, Carlos (2003). "Integración económica, empleos y salarios en México" en Enrique de la Garza y Carlos Salas (comp.) *Nafta y MERCOSUR,* CLACSO, Argentina.

Sanchis, Enric, Miñana, José (1988), *La otra economía. Trabajo negro y sector informal, Valencia,* Ed. Alfons el Magnánim, España.

Saviñón Diez de Sollano, Adalberto (2002), *Solidaridad y ciudadanía en la era de la globalización, Un Enfoque Desde México*, Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, A.C., segunda edición, México.

Turner, Bryan (1992), "Outline of a Theory of Citizenship", en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, Verso.

Fuentes electrónicas

BANXICO (2009). *Principales indicadores salariales en México*. Disponible en: http://www.banxico.org.mx/politica-mo-

netaria-e-inflacion/material-de-referencia/%7B1CE5E796-10EA-2044-BFBB-264B3B4487F8%7D.pdf.

CEPAL (2010). *Panorama social en América Latina 2010.* Disponible en: http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl.

Cortina, Adela (2010)," Ciudadanía social", en *El País*, Fundación Étnor, disponible en: http://www.etnor.org URL original: http://www.elpais.es/articulo.html?xref=19980808elpepiopi_3&type=Tes&anchor=elpepiopi&d_date=19980808.

INEGI, 2010. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE), Tercer trimestre de 2010. http://www.inegi.org.mx. <<20/11/10>>.

INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. *ENOE 2010 - INEGI* www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/.

Giner Salvador (n/d), *Ciudadanía pública y democracia participativa*, disponible en www.alcoberro.info/V1/republica6.htm.

OIT (2009). *Tendencias mundiales del empleo enero de 2009*. Organización Internacional del Trabajo, Primera edición Ginebra: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/.../wcms_103599.pdf.

SAT, *Reporte Anual 2007 y Líneas Estratégicas 2008* servicio de administración tributaria, secretaría de hacienda y crédito público, disponible en: www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe.../informe2008t3/reporte2007.pdf.

Los ciudadanos entre dos fuegos: la política pública del gobierno de Calderón de combate al crimen organizado

Alejandro Favela Gavia

Introducción

Desde que Felipe Calderón inició su administración al frente del gobierno federal, se dio a la tarea de anunciar e instrumentar una política pública[1] en la que prometió enfrentar, combatir y derrotar al crimen organizado. En efecto, estos cinco años han sido de una continua lucha y enfrentamientos extremadamente violentos entre las distintas organizaciones de criminales y las fuerzas de seguridad del gobierno, así como también de franco involucramiento de las fuerzas armadas nacionales en dicha tarea.[2] De tal suerte, los márgenes de un problema de seguridad

[1] "No existe una definición expresa de política pública en Lasswell, pero puede derivarse de la obra de este autor en términos de que ella constituye un acto intencional y centralizado de gobierno que, estructurado por equipos multidisciplinarios de origen público y privado para lograr una mayor racionalidad técnica, se orientan a resolver los grandes problemas sociales concretos y en ese tenor, a ofrecer opciones viables de futuro de la sociedad en condiciones empíricas determinadas" (González, 2007: 244).

[2] De 2006 a 2007 se pasó de un promedio mensual de 20 563 efectivos participantes en el combate al narcotráfico, a 45 000 miembros de las fuerzas armadas involucrados directamente en esa misma tarea. Véase, Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, p. 29, disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-ejecucion.html>.

pública y otro de seguridad nacional[3] han parecido confundirse en la estrategia asumida por el gobierno federal.

A todas luces resulta evidente que la magnitud y la complejidad del combate al crimen organizado rebasa con mucho los límites estrechos de un Estado nacional y que, necesariamente, al tratarse de un fenómeno socio-político y económico de la globalidad (Mendoza, 2010: 12-22), reclama, asimismo, soluciones, competencias y articulación de fuerzas globales. Sin embargo, cada Estado requiere articular e insertarse en estrategias globales para su combate, en las que se prevean, tanto los aspectos de combate doméstico, como los elementos que implican ensambles y cooperaciones con otros Estados. Ya que el combate al crimen organizado es un fenómeno global (De Ita, 2010: 1-13), se requieren estrategias globales en las que cada Estado hace su parte y de esa manera se complementan. Ésa es y ha sido hasta la fecha la forma estadounidense de mirar el problema de las drogas y el narcotráfico. Involucra a sus fuerzas de seguridad e invita y presiona para que otros Estados hagan su parte en ese combate global.

---

[3] Wilfrido Robledo Madrid nos ofrece una perspectiva interesante para el análisis comparado de ambos fenómenos, además de que brinda interesantes definiciones de ambos conceptos. Por ejemplo: "la idea de seguridad pública está ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada como el conjunto de política y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar dicha paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa. Esta concepción, sin duda bastante amplia de la seguridad pública, incorpora las actividades de procuración e impartición de justicia como elementos del sistema jurídico legal que actúan cuando la prevención no ha evitado la comisión de ilícitos" (2010: 2). Robledo también plantea esta otra definición de seguridad nacional: "Lo que conviene destacar es que el concepto de seguridad nacional, alude a la capacidad de una nación para proteger sus valores internos de las amenazas externas […] Existe un vínculo estrecho entre los conceptos de interés nacional y seguridad nacional. De hecho, el segundo evoluciona del primero, más allá de ser una simple utilización de términos, pues se trata de que las naciones busquen la seguridad de los intereses del Estado. En tal sentido, cuando se alude el concepto de intereses nacionales, se está hablando de alguna parte que conforma el proyecto de nación expresado como acuerdo nacional en la Constitución Política. Cuidar a las instituciones con las que el Estado vigila el cumplimiento de los intereses nacionales es, en consecuencia, estar pendientes de las amenazas externas e internas que se puedan constituir como un poder paralelo que reta a las instituciones, que puede ser el caso del crimen organizado. Así se va derivando la idea de seguridad nacional, cuando la seguridad pública se pone en riesgo afectando los intereses nacionales" (2010: 8). Como se ve, en esta concepción, seguridad pública y seguridad nacional tienen sus propias especificaciones y ámbitos de competencia, pero también una articulación que las hace estar en contacto y mutua dependencia frente a cierto tipo de amenazas.

Por décadas, la participación de México en ese combate global contra las drogas y el narcotráfico fue el de simple coadyuvante en el esfuerzo estadounidense. En el Senado de los Estados Unidos, periódicamente se revisaba la participación de los países en esa materia y México efectuaba un par de acciones espectaculares incautando algunos cargamentos, deteniendo a algunos narcotraficantes de relevancia, por lo que su comportamiento era aprobado por las autoridades estadounidenses y las cosas continuaban sin mayores sobresaltos, dentro de márgenes siempre más o menos estables. Los Estados Unidos hacían como que México cooperaba activamente en su enfoque de política antinarcóticos, México hacía como que combatía a los narcotraficantes, y los narcotraficantes hacían como que les habían infligido bajas determinantes en esos incautamientos y detenciones. Cada cual hacía su parte de un teatro donde los guiones ya estaban escritos y los papeles aprendidos, pero donde los riesgos eran conocidos y calculados.

Las cosas cambiaron cuando México dejó de ser simple espacio para el trasiego de drogas, y los narcotraficantes mexicanos dejaron de ser simples correas de transmisión de drogas que eran producidas en Sudamérica[4] y llegaban al mercado de los Estados Unidos. En la actualidad, México es espacio de trasiego, pero también lugar donde se han asentado fuertes bandas organizadas para la producción y la distribución interna de distintos tipos de enervantes. México ya no es solamente lugar de producción y tránsito, también se ha convertido en espacio importante para el consumo de drogas. Esta nueva característica ha reconfigurado el fenómeno del narcotráfico y la delincuencia organizada en nuestro país.

Crimen organizado, seguridad y estrategia de contención

El crimen organizado, como fenómeno contemporáneo, es uno de los mejores ejemplos de la globalidad (Bailey y Chabat, 2003). México cumplió un papel cuando el esquema del crimen organizado era solamente el de transportar o producir cierto tipo de enervantes a un mercado sobre el que no se tenía ningún control, el estadounidense. Igualmente, las autoridades mexicanas permitieron el crecimiento del mercado doméstico de enervantes y el fortalecimiento de las bandas del crimen organizado sin que hubiera un real interés nacional por combatir ese fenómeno como algo significativo para la seguridad pública y potencialmente peligroso para la seguridad nacional.

[4] México siempre fue productor de mariguana y de amapola. En la actualidad hay que añadir que en México se fabrican también de manera importante, drogas sintéticas.

Así, los tentáculos del narcotráfico fueron penetrando, tanto en su lado amable, mediante la dotación a pueblos olvidados en las sierras de recursos e infraestructura que el Estado no les proveía; como en su lado obscuro con la generalización de la corrupción desprendida de los recursos financieros destinados al enriquecimiento de políticos y autoridades públicas a cambio de su tolerancia.

El crecimiento y fortalecimiento de las bandas del crimen organizado hizo que se convirtieran poco a poco de simples productores y transportistas de droga en bandas de narcotraficantes y narcomenudistas, secuestradores, en mercado importante para las armas, en propiciadores exitosos de una cultura de la ilegalidad que no requería de la hipocresía para figurar como una actividad que tenía costos, pero que igualmente generaba beneficios personales y sociales a las pequeñas comunidades. El narcotraficante, el delincuente, empezó a adquirir prestigio a través de películas y corridos que lo presentaban como depositario de una actividad de amplio reconocimiento social, ofreciendo esta imagen a la juventud mexicana como una opción válida de vida y éxito, propia de los más arrojados, valientes e inteligentes. En tanto que otras opciones menos lucrativas, simplemente eran vistas como las vías adoptadas por los miembros más medrosos de la sociedad y menos destacados en su comunidad.

El crimen organizado había asumido un protagonismo social relevante ante la pasividad de las autoridades y la permisividad que los sectores privados habían adoptado, en tanto que efectivamente era un rubro que dejaba buenos dividendos en ganancias lícitas (en tanto industria cultural), pero promotoras y ligadas a una cultura del narcotráfico y la ilegalidad, así como a las extraordinarias ganancias ilícitas que el crimen organizado trae aparejadas y que sirven como gancho, justificación y motivación para ingresar a sus filas, aun a costa de la propia vida.

Ante este panorama y valoración, Felipe Calderón definió y lanzó una ofensiva contra el nuevo posicionamiento del narcotráfico y el crimen organizado en general. Su estrategia está recogida en el Plan Nacional de Desarrollo,[5] en particular en el punto primero, Estado de Derecho y Seguridad Pública,[6] con una estrategia global que comprende reformas penales,

[5] Disponible en: <www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx>.

[6] El eje de Estado de Derecho y seguridad está integrado por: certeza jurídica, procuración e impartición de justicia, información e inteligencia, crimen organizado, confianza en las instituciones públicas, cultura de la legalidad, derechos humanos, defensa de la soberanía, seguridad fronteriza, cooperación internacional, prevención del delito, cuerpos

legislativas, de prevención del delito, procuración de justicia, inteligencia y combate directo al crimen organizado. Se trata de una estrategia amplia y bien articulada para lograr, en el mediano plazo, el restablecimiento de la seguridad pública en el país, así como disminuir los riesgos que el crimen organizado pueda significar para la seguridad nacional y recuperar los espacios geográficos que éste ha sustraído del control gubernamental. Empero, realizar planes y ejecutar políticas públicas no es necesariamente lo mismo, ni corre por los mismos carriles. Las políticas públicas requieren planes bien diseñados, y orden y concierto para su instrumentación. *Instrumentación* parece ser la palabra y acto de gobierno que merece suma atención.

Política de combate al crimen organizado durante el mandato de Calderón

Cuando se revisan los distintos materiales de evaluación y presentación de resultados de la administración de Calderón, el ciudadano se enfrenta, sea éste un lector común y corriente, un periodista o un investigador, a una muy variada suma de materiales y enfoques. El Informe Ejecutivo[7] de cada Informe de Gobierno –materiales documentales que la mayoría de las personas interesadas en el tema leen y a través de los cuales, la mayoría de los periodistas se informan para luego transmitir sus impresiones al gran público– es un material, francamente propagandístico, en el que con algunos detalles informativos, se nos hace saber que todo está muy bien y que como país estamos avanzando en el logro de los objetivos nacionales, es decir, constituye un material panfletario donde se trata al ciudadano como si fuera retrasado mental. Evidentemente, ante la más mínima contrastación entre esos textos y los hechos comparables de la vida cotidiana, los dichos y escritos de Felipe Calderón ganan la inmediata fama de simples y llanas mentiras que presentan un triunfalismo carente de base o fundamento. Esto redunda en descrédito para el presidente de la República[8] y para el conjunto de su administración y ha puesto todas las acciones y políticas

policiacos y, por último, participación ciudadana, lo que en su conjunto constituyen las 13 estrategias del eje.

[7] Es el mensaje anual que lee el presidente y al que se hace referencia en diarios y noticieros. Disponible en: <www.presidencia.gob.mx.

[8] A esto habría que añadir el tipo de espots radiofónicos y televisivos que Comunicación Social de la Presidencia de la República ha mantenido al aire a lo largo del sexenio, difundiendo imágenes de permanentes logros y triunfos que poco tienen que ver con lo que los ciudadanos viven cada día.

respecto del combate al crimen organizado en una situación de muy baja credibilidad, al tiempo que se ha fomentado la idea de que Calderón es un personaje al margen de la realidad nacional, más cercano a las caricaturas políticas que con mucha frecuencia ilustran los diarios nacionales, que a la idea o imagen de un político que con dificultades y muchas limitaciones enfrenta un problema crucial para la gobernabilidad del país.

Por otra parte, si se consulta el Informe de Gobierno,[9] la imagen cambia radicalmente. Los informes de Presidencia están estructurados de manera que dan cuenta de la obra de gobierno según las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y se detalla con cifras precisas el grado de avance logrado cada año respecto a lo programado como meta en dicho Plan. En el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo,[10] cada año y de manera pormenorizada se revisan estrategias, objetivos y actuaciones de las dependencias involucradas, lo cual genera información exacta del grado de avance en cada materia con una imagen de mayor mesura y objetividad.

El primer Informe de Ejecución del año 2007 ofrece una idea precisa del estado de abandono en que la administración de Vicente Fox dejó la política frente al problema del narcotráfico y la delincuencia organizada, así como de la tarea a la que se enfrentó Calderón desde el inicio de su periodo presidencial. A manera de ejemplo, vale la pena revisar los siguientes datos significativos: en 2001 se aseguraron 30 toneladas de cocaína, pero en el año 2002 esta cifra cayó a solamente 12.6 toneladas, y en 2007 subió a 48.3 toneladas. En cuanto a la mariguana, los datos no son tan brutalmente disparejos, aunque sí tienen un ligero repunte en el primer año de la gestión de Calderón, pues en 2001 se aseguraron 1 839.4 toneladas; en 2002, 1 638.2; y en 2007, 2 185.2 toneladas. Respecto a la pseudoefedrina, las cifras sí son alarmantes, ya que en 2001 nada más se aseguraron 105.6 kilogramos; en 2002, 3 012.2; y en 2007, 12 715.7 kilogramos.[11]

Evidentemente, el abandono durante un sexenio de una tarea tan inmediata, tradicional y básica, en un esquema de política pública en contra del narcotráfico, como es la limitación del trasiego de sustancias enervantes, tuvo como consecuencia inmediata y directa el incremento del traslado, así como de la totalidad de las actividades ilícitas del cri-

---

[9] Disponible en: <www.presidencia.gob.mx.

[10] Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-ejecucion.html.

[11] Véanse las cifras señaladas en el Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 28. Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PrimerInformeEjecucion/1_4.pdf.

men organizado; y como consecuencia final, una mayor fortaleza y capacidad organizativa y de penetración del narcotráfico en las distintas zonas del país.[12] Las omisiones institucionales facilitaron una política, intencionada o no, del crimen organizado para ocupar los espacios vacíos del gobierno liberal de Vicente Fox, descuidados por gusto, indiferencia, inacción o falta de voluntad.

Al inicio de la administración de Felipe Calderón, se puso en marcha una política de comunicación para justificar el tipo de combate adoptado por el gobierno federal en su lucha contra el crimen organizado. Los promocionales mostraban al presidente como una figura distante de la lucha partidista, empeñado en una empresa nacionalista y con fachada de vocación de Estado.[13] Inició una política mediante la que se pretendía

---

[12] Bailey y Godson (2000) presentan en la introducción de su obra, una modalidad de clasificación y periodización de la relación entre crimen organizado y corrupción de las autoridades, que tiene como fondo si hay o no control sobre el crimen organizado y sobre la corrupción gubernamental, por parte de las autoridades políticas.

[13] Las motivaciones profundas de la lucha contra el crimen organizado han sido objeto de diversas interpretaciones: unas ubican la lucha contra el crimen organizado como una táctica para distraer a la población del fraude electoral que sirvió como palanca para el ascenso de Calderón a la Presidencia de la República; otras sostienen que la derrama económica que supone instrumentar tal combate contra los delincuentes significa una necesidad institucional para los altos mandos de las fuerzas armadas o las que desarrollan el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada, dado el resquebrajamiento que ello había supuesto en los años anteriores. Sin embargo, combatir al crimen organizado no necesariamente significa utilizar los esquemas que la administración de Calderón eligió. Combatir al crimen organizado no pasa necesariamente por montar una ofensiva mal diseñada y con poco sustento táctico y técnico como primer y más notorio frente de lucha. Como resulta evidente, los estrategas gubernamentales nunca esperaron que el costo en vidas de la población civil alcanzaría las cifras a las que se ha llegado. El *daño colateral* no lo estimaron tan alto, y es lo que ha generado el rechazo de la población y los medios de comunicación masiva a esa política de combate a la delincuencia organizada. Por otra parte, también existe una interpretación, de personajes extranjeros, que pone el acento en la presión ejercida por el gobierno de Bush sobre Calderón, y que se ha mantenido pese al cambio de gobierno en los Estados Unidos, con fuertes defensores como el siguiente personaje:

Estados Unidos debe apoyar más a México en el combate al narcotráfico o de lo contrario el próximo presidente mexicano deberá hacer un trato con los líderes de los cárteles del narcotráfico, aseguró el general Barry McCaffrey, ex director de la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas de Estados Unidos (ONDCP, por sus siglas en inglés) y quien testificará la próxima semana en el Senado de Estados Unidos sobre la invasión de los cárteles mexicanos a territorio estadounidense.

El general en retiro Barry McCaffrey aseguró que Estados Unidos ha dado un apoyo inadecuado e incompleto a México.

[…] el ex zar antidrogas de Estados Unidos dijo que es una pena que México esté en tan terrible ataque interno, pero "esta guerra no es sobre drogas, es una guerra sobre

obtener, con la puesta en escena de espectaculares y grandes acciones,[14] resultados significativos en este rubro en el corto plazo. Empero, ello quedó solamente en la intención gubernamental.

La propaganda del gobierno federal al respecto, siempre apuntó en una dirección partidista, ya que intentó presentar como responsables del descuido institucional en materia de combate al crimen organizado a los gobiernos emanados del PRI, al tiempo que trató de tender una cortina de humo sobre el periodo presidencial de Vicente Fox.

---

gobernar, ¿y quién gobernará a México: un sistema político democrático electo o estas terribles, crueles organizaciones del narcotráfico?", señaló.

Al respecto, opinó que México no tiene opciones [*sic*], ya que si los mexicanos no quieren que el futuro de sus niños y su riqueza cultural estén dominados por las organizaciones criminales tendrán que pelear.

"Sin el Ejército Mexicano y la Marina, México estará en extrema libertad condicionada y el problema no es sólo en la frontera: también en Acapulco, en la Ciudad de México, en Monterrey, en Yucatán; en Guatemala, con la frontera mexicana", agregó McCaffrey.

Sin el apoyo adecuado y suficiente de los Estados Unidos al gobierno mexicano para combatir al narcotráfico, "¿qué pasará con el siguiente presidente de México? El próximo presidente dirá: 'renuncio, es un problema de los gringos, vamos hacer un trato con los cárteles del narcotráfico'. Si lo hace será un desastre para México, en mi opinión, y un desastre para los Estados Unidos también", agregó el general en retiro.

McCaffrey opinó que Estados Unidos no ha proporcionado adecuado apoyo al gobierno mexicano en términos de entrenamiento, tecnología e inteligencia, la cual es mejor que antes, pero no suficiente.

"Es un apoyo inadecuado para México y no podemos dejar a México en su propia lucha o en algún punto el próximo presidente de México dirá: 'Ok, no podemos continuar'", destacó.

Una estrategia, refirió, está compuesta de dos cosas: un plan y recursos para implementarlo. México implementó el plan, pero no tiene recursos para aplicarlo, algo que fue diferente con Colombia, al que se le dieron recursos, mientras que el gobierno mexicano sólo ha recibido aproximadamente seis helicópteros en tres años.

Dijo que Estados Unidos sólo ha otorgado mil 300 millones de dólares a México en los últimos tres años para combatir al narcotráfico, cuando en Afganistán se han entregado 10 mil millones de dólares al mes.

"Esto es una situación seria y espero que México y los Estados Unidos no renuncien" (*El Universal*, 5/10/2011).

[14] "La Secretaría de la Defensa Nacional conceptualiza las operaciones de alto impacto como aquellas que se materializan mediante la concentración de grandes efectivos, apoyados por medios aéreos, terrestres, anfibios y tecnología, en áreas geográficas del país con altos índices delictivos, explotando las fuentes de inteligencia y aplicando el principio de concentración de fuerza para obtener mejores resultados" (Quinto Informe de Gobierno, 2011, p. 39), de lo que se deduce que hasta en eso ha venido mejorando la programación de acciones, pues al inicio de la administración se hacía un gran despliegue informativo, pero sin ningún resultado operativo real o de importancia, salvo el de ir aprendiendo, por parte de los miembros de las fuerzas armadas.

Sin eximir a ningún gobierno de responsabilidades en este sentido, por los propios datos que maneja la administración de Calderón y que sustentan la política pública de combate al crimen organizado, fue durante el mandato de Fox cuando la desatención y apatía en la materia se hicieron evidentes. Se incrementó el descuido y se reveló una nula voluntad de ejercer el control sobre ese tipo de actividades; y de manera simultánea, se regaló un tiempo valioso que sirvió tanto para el crecimiento como para la diversificación de las actividades de bandas o cárteles del crimen organizado a lo largo y ancho del territorio nacional. Así, en los años de Fox, un problema relativamente acotado a zonas y ciudades específicas, adquirió una dimensión nacional con numerosas variantes regionales y grupales en cuanto a su forma de operar, estilos y mecanismos de penetración en los nuevos mercados.[15]

La acción mediática y la concomitante secuela de sangre de los primeros tiempos de Calderón, sin una estructura organizativa que la respaldara, sin la adecuada infraestructura en materia de inteligencia, sin políticas coordinadas entre distintas estructuras de gobierno o dependencias federales, hizo que la imagen del gobierno federal en materia de combate a la delincuencia organizada fuera vista como un conjunto de "palos de ciego" con altísimos costos en materia de vidas humanas no asociadas al narcotráfico y que lograran, en buena medida, un efecto contrario al deseado.

La población ha percibido la política pública de combate al crimen organizado como innecesaria, con un costo de vidas inocentes y con bajísimos resultados en materia de reducción de la capacidad de acción por parte de los delincuentes.[16] La espectacularidad se puso al frente de la efectividad y la eficiencia, y dio como resultado que una política pública bien diseñada, con avances significativos en sus resultados y necesaria para el Estado, no encuentre una buena respuesta en la ciudadanía, toda vez que hay muchos muertos inocentes (Sicilia, 2011: 8-9) y una percepción de que la batalla la van ganando los criminales y que por parte del gobierno

[15] Es necesario tener presente que las distintas bandas o mafias del crimen organizado no han tenido las mismas formas de penetración en plazas y zonas del país, ni de mandar mensajes, ni de acercarse a las autoridades políticas, mucho menos de insertarse ya en los mercados regionales para colocar sus productos o efectuar sus actividades ilícitas.

[16] Véase en particular la Encuesta Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia 2011, disponible en: <www.seguridadcondemocracia.org>. La encuesta fue levantada entre el 10 de mayo de 2011 y el 9 de junio de 2011 y dada a conocer en septiembre de 2011.

existe una cerrazón al diálogo con los ciudadanos, de tal manera que para Calderón sólo existe su forma de ver y atacar los problemas.[17]

En materia de combate al crimen organizado, el Quinto Informe de Gobierno de Felipe Calderón se centra en dos aspectos: la lucha contra el crimen organizado y los aspectos de información e inteligencia. Sin embargo, existen otros aspectos relevantes y coadyuvantes a este esfuerzo institucional. Se trata de los elementos de procuración e impartición de justicia que comprenden una reforma penal en lo legislativo y respecto a la permanencia de los reclusos en las cárceles; combatir la corrupción entre los funcionarios y empleados públicos; construir una cultura de la legalidad; prevenir el delito en sus dos aspectos, mejorando las condiciones de vida comunal y los cuerpos policiales mediante la formación de un cuerpo policiaco a nivel federal. No obstante estos elementos coadyuvantes, el presente análisis se centra solamente en los dos aspectos fundamentales de la política pública de combate al crimen organizado: el combate a éste y los sistemas de información e inteligencia desarrollados para su implantación.

En cuanto a información e inteligencia, el gobierno de Calderón se ha propuesto como objetivo: "Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna", para lo cual se instrumenta la estrategia de "desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia" (Quinto Informe de Gobierno, 2011: 31).

Plataforma México, diseño y evaluación

La gran herramienta sexenal en materia de información e inteligencia, "la joya de la corona", es la Plataforma México –dependiente de la Secretaría

[17] "El imposible diálogo entre Calderón y Javier Sicilia llegó a su fin. Se agotaron sus posibilidades. Habrá probablemente un nuevo encuentro entre ellos, pero será irrelevante. El intento no funcionó. Esto resulta frustrante para el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad que Javier sigue inspirando, pero despeja su camino. Su desafío actual es acaso su mejor oportunidad. El formato propuesto por el gobierno para el segundo encuentro es enteramente inaceptable. Certifica que nunca hubo auténtico diálogo, que el gobierno no está dispuesto a escuchar […] Javier Sicilia pagó un altísimo precio por su intento de diálogo con los poderes constituidos, tanto por el hecho mismo de encontrarse con los responsables de la guerra como por la forma en que lo hizo. No ha logrado convencer a la mayoría de sus críticos sobre las razones que lo guiaron ni sobre el fundamento de su estilo. Carece de sentido continuar ese debate. Javier y el movimiento hicieron, a su manera, lo que consideraron apropiado" (Gustavo Esteva, en *La Jornada,* 3/10/2011).

de Seguridad Pública–. Es un sistema informático en el que están contenidos muchos sistemas de información criminalística. Desde fuera no es posible conocer su conformación, toda vez que es un instrumento de alta seguridad, por lo que sólo se dan a conocer aquellos aspectos que resultan imprescindibles para su evaluación. Sin embargo, con la revisión de documentos oficiales es posible obtener una idea de cuáles son los sistemas o registros de información que contiene dicha plataforma.

La Plataforma México tiene un Sistema Central, del que se desprende el Sistema Único de Información Criminal, el cual a su vez contiene, entre otros: el sistema de fichas de investigación con la información de las personas indiciadas o responsables de la participación en delitos; el sistema informático de búsqueda y correlación; el sistema de recepción, cruce y alertamiento a nivel nacional; el informe policial homologado que cuenta con 360 módulos de captura en 243 municipios y ofrece información georreferenciada; el sistema de identificación biométrica; y el sistema de huella balística. Estos seis subsistemas están contenidos en el Sistema Único de Información Criminal, que como veremos más adelante, solamente es único en el nombre para la Secretaría de Seguridad Pública, pues la Procuraduría General de la República cuenta con sus propios sistemas de información. Por otra parte, el Sistema Nacional de Seguridad Pública ha concluido el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública con 1.3 millones de registros para todo el personal federal, estatal y municipal o de empresas privadas que participan o participaron en tareas de seguridad pública.

También se han interconectado los sistemas de información y georreferenciación de la Secretaría de Seguridad Pública, los servicios de llamadas de emergencia 066 y el de denuncia anónima 089, ambos con una cobertura superior a 97 por ciento del territorio nacional.

Por su parte, la Procuraduría General de la República ha establecido un Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, un Laboratorio de Análisis Forense Digital y un Laboratorio Central de Servicios Periciales, así como un Centro de Información de Drogas. Ha construido tres sistemas de información: el de Estadística Uniforme para el Análisis de la Delincuencia, Integral de Información contra la Delincuencia Organizada, y el Registro de Detenidos.

La Secretaría de Gobernación, mediante el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, poco o nada informa de sus actividades de inteligencia, de sus sistemas de información o de la articulación de sus redes o procedimientos. La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de

Marina simplemente no existen en materia de información respecto a sus actividades de inteligencia. No es posible saber qué hacen, aunque es bien sabido que ambas secretarías cuentan con unidades bien formadas y equipadas para recabar información.

Cuadro 1. Aseguramiento de drogas, vehículos, armas y personas detenidas, 2007-2010

Concepto	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Cocaína (kg)	48 042.6	19 563.4	21 546.6	9 767.7
Marihuana (ton)	2 213.4	1 684.0	2 094.6	2 333.8
Goma de opio (kg)	307.6	217.6	816.3	1195
Heroína (kg)	317.2	296.0	286.0	373.6
Metanfetamina (kg)	805.1	223.8	8 009.3	12 933.9
Anfetamina (litros)	695.0	0	0	362.7
Pseudoefedrina (kg)	12 742.6	7 758.6	2 682.1	3 912.4
Vehículos	5 412	9 316	11 883	18 724
Armas	9 576	21 047	32 588	33 545
Personas detenidas	29 381	28 630	42 142	31 697

Fuente: Original PGR, en Quinto Informe de Gobierno, 2011: 38.

Como puede deducirse de los nombres de los sistemas de información antes referidos, el esfuerzo institucional y de sistematización se ha centrado en los delincuentes y su identificación, pero no en sus acciones más relevantes. Resulta sorprendente que en materia de combate al lavado de dinero no se haya construido y definido un herramental informático específico, pues Calderón informa en su Quinto Informe de Gobierno que todavía se discuten y diseñan los sistemas apropiados para ser establecidos en una fecha aún no definida.[18] Parece que a los estrategas gubernamentales de Felipe Calderón les llaman más la atención los golpes espectaculares contra el crimen organizado que el trabajo meticuloso y nada espectacular, pero mucho más efectivo para averiguar y obstaculizar las formas y lugares

[18] "Se trabajó en la Matriz de Compromisos de la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda, misma que sirve de base para establecer cómo se organizará la base de datos y las estructuras de la información, con el objetivo de evaluar las arquitecturas para la consulta de la información, así como el método para establecer cómo se realizará la consulta por dependencia, esquemas de consulta y el tipo de información que requiere cada dependencia en relación con asuntos de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo" (Quinto Informe de Gobierno, 2011: 42).

donde los dineros del crimen organizado son introducidos en los circuitos de la economía y generan más ganancia para los cárteles.

Ahora, esta estrategia de combate al crimen organizado tiene algunos resultados que es necesario revisar.

Resultados: Logros y desafíos

Los datos relativos al aseguramiento de drogas presentan un proceso de curva descendente en los años intermedios y una recuperación en el último año referido, lo cual puede ser resultado de que se abandonaron los métodos tradicionales para tales actividades; y la curva de recuperación puede explicarse por los nuevos mecanismos puestos en acción que empiezan a entregar resultados satisfactorios. En cuanto al aseguramiento de armas y vehículos y a la detención de personas en relación con el crimen organizado, los datos aportados, con pequeñas variaciones, muestran una tendencia al incremento.

Asimismo, la administración de Calderón sostiene que de septiembre de 2010 a julio de 2011, gracias al aseguramiento de drogas, se evitó que se consumieran 23.3 millones de dosis de cocaína, con un valor en el mercado de 96.1 millones de dólares; 9, 943.2 millones de dosis de marihuana, con un valor aproximado de 1, 590.9 millones de dólares; y 334.4 millones de dosis de heroína, con un valor aproximado de 585.1 millones de dólares (Calderón, 2011: 37).

"De diciembre de 2006 a julio de 2011, se ha logrado la detención de 147, 414 delincuentes; 97, 929 de ellos, vinculados al narcotráfico por delitos contra la salud, 6, 560 al secuestro y 42, 925 a delitos conexos" (2011: 40) referidos todos ellos, como es claro, a la delincuencia organizada en específico.

Parte importante de la propaganda del Gobierno de Calderón han sido las campañas espectaculares de detección y detención de jefes de bandas de la delincuencia organizada; a ellos les ha dedicado muchas horas en los medios masivos de comunicación. Sin embargo, en marzo de 2009, la PGR publicó una lista con los nombres de 37 criminales de alto perfil, 21 de los cuales han sido detenidos, cinco en el último año, 2010-2011 (2011: 36), de modo que aún quedan 16 líderes de bandas que para el gobierno es prioritario detener. Esto muestra una baja eficiencia y continúa siendo una pesada carga para la política pública en la materia. Frente a la abundante propaganda, los resultados distan de ser espectaculares, han sido bastante

magros y, en cierto sentido, contraproducentes para los fines de mostrar avances y responsabilidad institucional.

Es más o menos claro que una *campaña propagandística* no es igual a una *política pública*; sin embargo, el gobierno de Calderón sí las confundió desde el inicio de su administración, toda vez que, en primer lugar, arremetió contra la delincuencia organizada con una feroz campaña publicitaria y acciones espectaculares por parte del Ejército y después involucró también a la Armada para contar con una "guerra contra el narcotráfico" de la que después se arrepintió y, eufemísticamente, cambió por un "combate contra la delincuencia organizada". No obstante, su estrategia produjo muertos desde el inicio, los cuales no necesariamente eran delincuentes, ni de las fuerzas de seguridad del Estado, ni de las Fuerzas Armadas, sino simples ciudadanos que fueron encontrando la muerte en el medio de una guerra o de un combate en el cual no participaban y sobre el que no fueron consultados.[19]

Como puede advertirse claramente en los datos anteriores, existe una tendencia al alza en todos los rubros. Hay una mayor denuncia de delitos por unidad de población, más delincuentes con presunción de culpabilidad, más delincuentes sentenciados y mayor sobrepoblación en los penales. Lo cual indica que la batalla contra la delincuencia organizada y no organizada, está lejos de estarse ganando, y según tales cifras, se incrementa su presencia cada vez más en la vida cotidiana de los mexicanos.

Ahora bien, si tomamos en cuenta los delitos y delincuentes del orden federal, es decir, delitos y delincuentes ligados casi exclusivamente al crimen organizado, encontraremos lo siguiente: las denuncias se han elevado de 1998 a 2010, de 78.2 por cada 100 000 habitantes a 117.7, esto equivale a un incremento de 150 por ciento; en tanto que los presuntos delincuentes del fuero federal se han elevado de 8.9 mil en 1998 a 21.9 mil en el año 2010, con un incremento de 246 por ciento. No obstante, encontramos que los delincuentes del fuero federal sentenciados han bajado de 22.9 mil en 1998 a 21.7 mil en el año 2010. Es decir, mientras se incrementan tanto el número de denuncias, como el de presuntos delincuentes, disminuye el

[19] Se calcula en 50 000 la cifra de los mexicanos que han encontrado la muerte a consecuencia de la estrategia gubernamental de combate a la delincuencia organizada. Se trata de una cifra que varía desde los 42 000 muertos, citados por la Caravana de la Paz encabezada por Javier Sicilia, hasta los 50 000 citados en esta publicación. A esto hay que añadir los miles de exiliados que han traspasado la frontera norte para preservar su vida y la de sus familias (*Proceso*, núm. 1815, 14/08/2011: 6).

Cuadro 2. Otros indicadores representativos de la seguridad pública, 1998-2010

Concepto	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Delitos denunciados por cada 100 000 habitantes													
Fuero federal	78.2	78.4	83.1	74.3	73.1	79.6	79.2	86.1	104.5	129.8	127.6	122.3	117.7
Fuero común	1 436.1	1 431.8	1 359.7	1 442.4	1 429.2	1 408.5	1 382.8	1 361.9	1 402.7	1 499.5	1 525.4	1 548.8	1 518.5
Presuntos delincuentes (miles)	54.4	61.4	63.7	71.5	73.7	80.1	80.7	87.8	89.6	88.1	88.9	92.3	91.3
Fuero federal	8.9	10.7	11.9	13.1	13.6	15.7	15.5	18.1	18.0	17.4	19.4	22.1	21.9
Fuero común	45.5	50.7	51.8	58.4	60.1	64.5	65.1	69.8	71.6	70.7	69.6	70.2	69.4
Delincuentes sentenciados (miles)	74.5	81.4	91.0	94.2	99.2	102.4	113.2	118.0	120.5	124.7	130.8	132.4	127.7
Fuero federal	22.9	26.4	29.7	31.5	34.2	33.5	34.1	33.4	31.2	31.1	30.5	29.3	21.7
Fuero común	51.6	55.0	61.3	62.7	65.0	68.9	79.1	84.6	89.3	93.6	100.3	103.2	106.0
Sobrepoblación en penitenciarías %	24.0	31.2	27.8	23.1	23.1	23.5	25.2	28.9	27.4	28.2	28.2	29.9	20.4

Fuente: Secretaría de Gobernación y Secretaría de Seguridad Pública en Quinto Informe de Gobierno, 2011, Anexo Estadístico, p. 6.

número de delincuentes sentenciados: ¿Qué es lo que no coincide? ¿Menor eficiencia en los sistemas de impartición de justicia? ¿Se acusa a presuntos responsables que terminan por no ser responsables de las acusaciones sostenidas por el ministerio público? ¿A esto se le llama *eficiencia* en materia de combate al crimen organizado? ¿Será esta disminución en la cantidad de presos del orden federal, lo que ha motivado que también haya bajado el nivel de sobrepoblación de las cárceles mexicanas?

Un elemento más que es preciso añadir en este punto es el referente al índice de percepción de la corrupción (Calderón, 2011: 9) que maneja el gobierno federal. Este indicador es un instrumento diseñado para medir la corrupción que se percibe entre funcionarios y políticos. Para su construcción se consultó a expertos y se realizan encuestas empresariales por medio de compañías independientes y acreditadas en la materia, o al menos así lo sostiene la propaganda oficial. Según la medición hecha, el indicador ha fluctuado en la banda del 3.3, siendo su año más bajo 2010 con 3.1 y el más alto 2008 con 3.6; en 2000 se partió de una medición de 3.2.[20] Como puede observarse, en esta materia no ha habido ningún cambio significativo, por lo que la confianza ciudadana en los funcionarios y políticos mexicanos no ha tenido variación alguna; y por tanto, no es de esperarse que la haya habido en los policías, sus jefes y superiores, con todo y sus nuevos sistemas de información. Ni los políticos ni los policías han logrado resultados que modifiquen la percepción de confianza en ellos.

Ahora veamos algunos datos no contenidos en el Informe de Gobierno que nos brindan una imagen más amplia del problema del crimen organizado. En primer lugar, revisemos los datos relativos a los delitos cometidos por entidad federativa:

En el cuadro 3, con los datos en conjunto, se observa que la mayoría de las víctimas se concentra en aquellas entidades federativas con mayor población: Distrito Federal y Estado de México de manera destacada, Jalisco en tercer lugar pero muy por detrás de las dos primeras, de las cuales, cada una reúne el 18 por ciento de los delitos registrados. En tanto que Jalisco concentra seis por ciento de los mismos. Puebla, Guanajuato, Michoacán, Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Veracruz tienen, cada uno, más de 200 mil víctimas de delitos anuales consignadas en 2009.

[20] Diez puntos es un resultado óptimo, y cero puntos, el peor; y la administración de Calderón aspira a tener una evaluación de cinco al final de su mandato. Por lo que puede observarse en la fluctuación de ese indicador, es muy poco probable que en el año que le resta de gobierno, logre mejorar la evaluación que los empresarios efectúan.

Cuadro 3. Víctimas de algún delito por entidad federativa de residencia de la víctima, 2009

Entidad federativa	*Víctimas*
Estados Unidos Mexicanos	7 218 729.00
Aguascalientes	105 889.00
Baja California	282 001.00
Baja California Sur	46 907.00
Campeche	31 568.00
Coahuila de Zaragoza	154 452.00
Colima	33 788.00
Chiapas	77 963.00
Chihuahua	278 589.00
Distrito Federal	1 358 393.00
Durango	81 256.00
Guanajuato	329 407.00
Guerrero	93 879.00
Hidalgo	59 517.00
Jalisco	457 127.00
México	1 323 259.00
Michoacán de Ocampo	246 062.00
Morelos	92 144.00
Nayarit	39 380.00
Nuevo León	265 635.00
Oaxaca	130 188.00
Puebla	368 371.00
Querétaro	88 968.00
Quintana Roo	106 691.00
San Luis Potosí	137 182.00
Sinaloa	126 053.00
Sonora	218 599.00
Tabasco	100 104.00
Tamaulipas	127 483.00
Tlaxcala	49 588.00
Veracruz de Ignacio de la Llave	261 305.00
Yucatán	94 889.00
Zacatecas	52 092.00

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Inseguridad. Fecha de actualización: 25 de mayo de 2011.
Nota: Se refiere a las personas de 18 años o más.

Cuadro 4. Delitos declarados por entidad federativa de residencia de la víctima, 200

Entidad federativa	*Víctimas*
Estados Unidos Mexicanos	11 864 765
Aguascalientes	229 373
Baja California	432 348
Baja California Sur	69 037
Campeche	61 285
Coahuila de Zaragoza	217 829
Colima	45 563
Chiapas	108 156
Chihuahua	401 777
Distrito Federal	2 342 032
Durango	137 394
Guanajuato	541 563
Guerrero	122 232
Hidalgo	97 026
Jalisco	743 973
México	2 379 670
Michoacán de Ocampo	427 144
Morelos	137 832
Nayarit	63 750
Nuevo León	458 302
Oaxaca	225 989
Puebla	486 088
Querétaro	131 868
Quintana Roo	216 858
San Luis Potosí	237 183
Sinaloa	155 075
Sonora	321 336
Tabasco	141 788
Tamaulipas	175 797
Tlaxcala	68 362
Veracruz de Ignacio de la Llave	410 763
Yucatán	178 584
Zacatecas	98 788

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Inseguridad. Fecha de actualización: 25 de mayo de 2011.

Todas estas entidades federativas son también territorios con alta concentración de población, con ciudades grandes, que son asiento, casi todas ellas, de bandas organizadas de delincuentes.

En el cuadro 4 se registra la cantidad de delitos declarados, sin que su distribución geográfica tenga una significativa variación respecto al cuadro anterior. Sin embargo, la primera observación es que al considerar delitos y no víctimas de los mismos, hay un aumento muy importante en cuanto a los totales, ya que se pasa de siete millones a 11 millones. Ahora es el Estado de México la entidad federativa que concentra la mayor cantidad de delitos declarados, con 20 por ciento del total nacional, el Distrito Federal tiene 19, y Jalisco, 15 por ciento. Las entidades referidas como de alta victimización en el cuadro 3, se repiten en éste, solamente que ahora con una incidencia delictiva superior a los 400 mil delitos declarados.

Cuadro 5. Delitos declarados por tipo de delito según sexo de la víctima, 2009

Tipo de delito	*Total*	*Hombres (%)*	*Mujeres (%)*
Total	11 864 765	56	44
Robo total de vehículo, camioneta o camión	631 713	60	40
Robo de accesorios, refacciones o herramientas del vehículo	3 042 380	64	36
Robo en casa habitación	1 538 407	42	58
Robo a transeúnte	3 202 939	57	43
Otros robos	969 360	57	43
Lesiones	443 543	72	28
Fraude	308 605	55	45
Extorsión	1 450 955	51	49
Otros delitos	276 863	44	56

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Inseguridad. Fecha de actualización: 25 de mayo de 2011.

Cuando se observa el tipo de delito consignado por el INEGI, lo primero que salta a la vista es que se trata de delitos del orden común, pero que son los de mayor incidencia para la población. Si sumamos los delitos referidos a automóviles, en ellos se concentra 31 por ciento de los delitos, el robo a transeúnte acapara 26 por ciento y el robo a casa habitación reúne casi 13 por ciento de los delitos consignados; y si se añade el ocho por ciento de robos no especificados, resulta que los robos en lo general ocupan 78 por ciento de los delitos declarados en el año 2009. Sin em-

Cuadro 6. Tasa de incidencia de delitos por cada 100 000 habitantes, 2009

Entidad federativa	*Tasa*
Estados Unidos Mexicanos	*10 935*
Aguascalientes	19 047
Baja California	13 399
Baja California Sur	10 922
Campeche	7 790
Coahuila de Zaragoza	7 817
Colima	6 469
Chiapas	2 398
Chihuahua	12 580
Distrito Federal	28 718
Durango	8 578
Guanajuato	11 088
Guerrero	3 954
Hidalgo	3 966
Jalisco	10 609
México	14 769
Michoacán de Ocampo	10 302
Morelos	8 435
Nayarit	5 844
Nuevo León	10 659
Oaxaca	6 326
Puebla	8 919
Querétaro	6 021
Quintana Roo	14 599
San Luis Potosí	8 974
Sinaloa	6 067
Sonora	12 410
Tabasco	7 050
Tamaulipas	5 776
Tlaxcala	4 370
Veracruz de Ignacio de la Llave	5 357
Yucatán	8 334
Zacatecas	7 126

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Inseguridad. Fecha de actualización: 25 de mayo de 2011. Nota: Se refiere al total de delitos ocurridos en la entidad federativa, entre la población total residente en ella, multiplicada por 100 000 habitantes. La tasa correspondiente al total nacional, e incluye 1 052 casos en donde no se especificó la entidad de ocurrencia del delito.

bargo, hay que hacer notar que un rubro de delitos declarados, que por sí solos y por su gravedad son de suma importancia y sí están relacionados directamente con el crimen organizado, son los referidos a las extorsiones, ya que del total de delitos, ocupan un muy alto 12 por ciento.

En el cuadro 6, los datos se encuentran ponderados por la magnitud de la población que habita en cada una de las entidades federativas en relación con los delitos cometidos, y sí que hay sorpresas, pues por encima de la media nacional de incidencia delictiva encontramos a aquellas entidades que sí están incluidas entre las que presentan una mayor cantidad de víctimas y delitos, es decir: Distrito Federal, Estado de México, Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Sonora, pero desaparecieron de esta lista, Jalisco, Michoacán y Veracruz, y en su lugar están Aguascalientes y Quintana Roo. Con ello se tiene, en su conjunto, un cuadro más exacto de la incidencia delictiva y de su distribución geográfica en el país.

Ahora, demos una mirada a la distribución del delito y sus víctimas por género y grupos de edad.

Cuadro 7. Población de 18 años y más por grupos de edad según condición de victimización y sexo, 2009

Grupo de edad	*Fueron víctimas de algún delito*			*No fueron víctimas de algún delito*		
	Total	*Hombres*	*Mujeres*	*Total*	*Hombres*	*Mujeres*
Total	7 218 729	55.3	44.7	64 265 173	46.8	53.2
18 a 19 años	510 304	53.3	46.7	3 946 233	51.4	48.6
20 a 29 años	1 919 910	55.3	44.7	15 328 336	47.6	52.4
30 a 39 años	1 818 769	54.5	45.5	13 844 072	45.7	54.3
40 a 49 años	1 365 722	55.1	44.9	12 085 194	47.0	53.0
50 a 59 años	929 469	56.9	43.1	8 627 282	46.7	53.3
60 y más años	632 640	56.8	43.2	9 950 170	45.2	54.8
No especificado	41 915	55.4	44.6	483 886	49.8	50.2

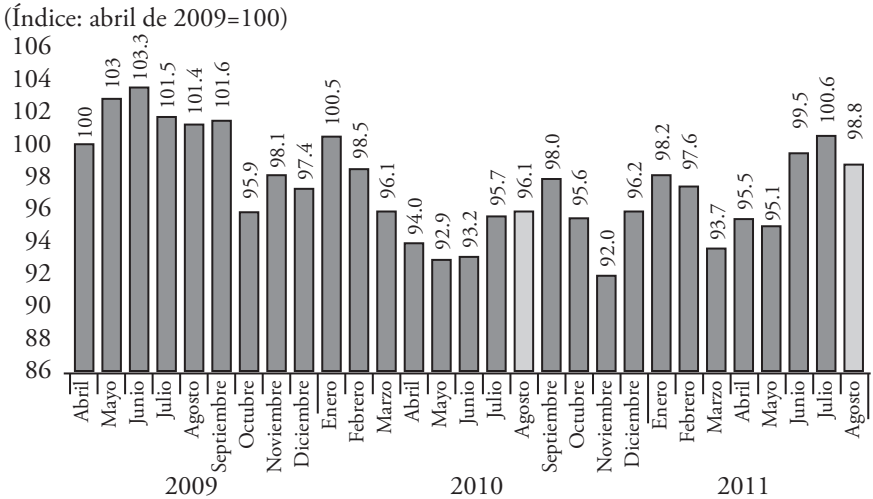
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Inseguridad. Fecha de actualización: 25 de mayo de 2011.

El primer elemento que destaca de los datos del cuadro 7 es que en todos los grupos de edad, los hombres presentan una mayor incidencia como víctimas de delitos. En los grupos de edad de 20 a 39 años, es en donde se presenta una mayor frecuencia como víctimas de la incidencia delictiva. Sin embargo, los hombres de 50 años y más presentan niveles ligeramente mayores en su porcentaje de incidencia como víctimas de delitos, en términos del género, respecto al promedio.

Por otra parte, si tomamos en cuenta ciertos datos de carácter internacional y los comparamos con los de México, podemos extraer conclusiones que brindan una imagen un poco más acabada del fenómeno delictivo y del de la política pública instrumentada para combatir al crimen organizado.

El INEGI también elabora un índice de percepción de la seguridad pública:

Gráfica 1. Evolución del Índice de Percepción sobre la Seguridad Pública al mes de agosto de 2011



Fuente: INEGI.

El aumento anual del índice durante el octavo mes de 2011 fue producto de los avances en los cinco componentes que lo integran.

Como queda claro, la inseguridad es un problema que sí aqueja a la ciudadanía, y la percepción sobre la seguridad pública personal y del país durante agosto de 2011, respecto a la existente 12 meses atrás, siguió ubicándose principalmente en la parte negativa (peor, mucho peor). Sin embargo, la Encuesta Continua sobre la Percepción de la Seguridad Pública ofrece el dato de que en el país se tiene una sensación menos negativa que en el mismo mes del año anterior. ¿Datos esperanzadores?

De este cuadro, la información más relevante es, sin duda, la contenida en la quinta pregunta, pues los encuestados respondieron en una abrumadora mayoría (40.84 por ciento) que se sienten poco confiados, y solamente 2.96 sostuvieron que se sienten muy confiados, respuesta que se presenta

Cuadro 8. Índice de Percepción sobre la Seguridad Pública y sus componentes (Índices: abril de 2009=100)

Concepto	*Agosto*		*Variación porcentual anual*
	2010	*2011*	
Índice de Percepción sobre la Seguridad Pública	96.1	98.8	2.9
Seguridad personal en la actualidad respecto a hace 12 meses	94.1	95.9	2.0
Seguridad personal esperada dentro de 12 meses, respecto a la actual	100.1	102.7	2.6
Seguridad pública en el país hoy en día, comparada con la que se tenía hace 12 meses	93.8	100.3	7.0
Seguridad pública en el país dentro de 12 meses, respecto a la situación actual	97.3	99.4	2.1
Grado de confianza del entrevistado al caminar solo por el rumbo donde vive entre las 4 y las 7 de la tarde	95.2	95.9	0.7

Fuente: INEGI. Encuesta Continua sobre la Percepción de la Seguridad Pública (Ecosep).

como primera opción. Debemos tener presente que se trata de una encuesta levantada por una instancia oficial en la que se intenta validar y dar continuidad a una política pública que el propio gobierno intenta presentar como aceptada y respaldada por la población. A esa política corresponden los datos de 2010 y 2011, donde la confianza para caminar solo(a) entre las cuatro y siete de la tarde por el rumbo donde vive el encuestado, pasó de 54.75 a 56.20 por ciento. Estos datos terminan siendo contradictorios con los relativos a la pregunta 1, donde se registra que la situación en materia de seguridad se ha deteriorado en el último año, ya que el conjunto de quienes encuentran la seguridad pública peor o mucho peor representa más de 61 por ciento, y si a ello añadimos el 28.5 por ciento de los que la encuentran igual que hace un año, tenemos que casi 90 por ciento de los ciudadanos entrevistados por el INEGI no se sienten seguros y están preocupados por la situación de inseguridad pública que se vive en el país.

Ahora bien, veamos algunos datos comparativos:

Como puede observarse en los datos del cuadro 10, los crímenes dolosos en México, vistos desde una perspectiva porcentual respecto a su población, no son de suyo alarmantes en el contexto continental. México se ubica en un lugar intermedio, pero muy lejano de los países centroamericanos o de Colombia (34.64), donde los niveles de violencia resultan ser extremadamente alarmantes, o de los países seguros como Argentina (5.46), Chile (3.71), Estados Unidos (4.59) o Canadá (1.81). México (17.86), Brasil (20.32) y Ecuador (19.15) comparten una situación intermedia.

Cuadro 9. Frecuencias de las opciones de respuesta para cada una de las preguntas que intervienen en el Índice de Percepción sobre la Seguridad Pública (Distribución porcentual)

Pregunta	*Periodo de comparación*	*Total*	*Mucho mejor*	*Mejor*	*Igual*	*Peor*	*Mucho peor*
1. Hablando en términos de seguridad pública, ¿qué tan seguro(a) se siente usted en la actualidad respecto a hace 12 meses (un año atrás)?[1]	Agosto-2011	100.00	0.22	10.45	28.50	50.24	10.59
	Agosto-2010	100.00	0.39	7.35	31.62	49.96	10.68
2. ¿Cómo considera usted que será su seguridad dentro de 12 meses, respecto a la actual?	Agosto-2011	100.00	1.29	15.44	52.01	27.80	3.46
	Agosto-2010	100.00	0.40	16.27	49.52	29.24	4.57
3. ¿Cómo considera usted la seguridad pública en el país hoy en día comparada con la que se tenía hace 12 meses (un año atrás)?	Agosto-2011	100.00	0.28	8.51	29.21	53.16	8.83
	Agosto-2010	100.00	0.32	6.75	25.51	56.69	10.73
4. ¿Cómo considera usted que será la seguridad pública en el país dentro de 12 meses respecto de la actual situación?	Agosto-2011	100.00	1.25	16.78	41.50	33.56	6.92
	Agosto-2010	100.00	0.45	17.09	40.78	33.62	8.05
5. ¿Qué tan confiado(a) se siente usted de caminar solo(a) por el rumbo donde usted vive entre las 4 y las 7 de la tarde?[2]	Agosto-2011	100.00	2.96		56.20		40.84
	Agosto-2010	100.00	3.47		54.75		41.78

Fuente: INEGI. Encuesta Continua sobre la Percepción de la Seguridad Pública (Ecosep).
Nota: La suma de los parciales puede no resultar 100.00 debido al redondeo de las cifras.
[1] Las opciones de respuesta para esta pregunta son: mucho más seguro(a), un poco más seguro(a), igual (nada ha cambiado), más inseguro(a) y mucho más inseguro(a).
[2] Las opciones de respuesta para esta pregunta son: muy confiado(a), confiado(a) y nada confiado(a).

En particular, Brasil y México tienen una gran semejanza: ambos poseen un nivel de cobertura noticiosa similar y una violencia concentrada en ciudades importantes y en grupos sociales relevantes; comparten también la predominancia de un cuasimonopolio informativo –O Globo en Brasil y Televisa en México– que dan cobertura y relevancia a las noticias que consideran oportunas, por lo cual, la sensación de violencia se magnifica en ciertos momentos políticos.

Estos datos continentales gruesos son los que permiten a los medios de comunicación masiva *denunciar* niveles de inseguridad pública como *alarmantes* en cualquier momento que sea necesario, aun cuando son otros los países que, sin tanta cobertura noticiosa, sufren niveles de inseguridad pública mucho más elevados.

Conclusión

Las comparaciones sustentadas en los datos anteriores, no son ni deben ser la base para desestimar la inseguridad que sienten los ciudadanos mexicanos, sino simplemente para identificar qué tanto de su percepción es real y qué tanto corresponde al rubro de la sensación. De ninguna manera y en ningún momento es posible justificar ningún asesinato, ninguna acción violenta, provenga ésta del crimen organizado o de las fuerzas armadas o de las fuerzas de seguridad del Estado, pues cada uno de esos actos es reprobable y condenable. No obstante, es menester diferenciar entre lo que son hechos y lo que son alarmas sociales originadas por los medios para vender más o por los intentos propagandísticos del gobierno para justificar un tipo de actuación que ha generado más muertes, donde ya las había.

En los medios mexicanos de comunicación masiva, son frecuentes las comparaciones entre México y Colombia en materia de inseguridad pública, o las que hablan de que en los Estados Unidos se ha generalizado también un estado de alarma social. Este tipo de frases alarmistas y recurrentes en los medios de comunicación, necesitan ser permanentemente contrastadas con los datos que las refuerzan o las desmienten. Pero los datos y su análisis son necesarios a fin de abandonar los lugares comunes que tienden a encubrir la realidad y fácilmente pueden llevarnos a la construcción de mitos que obstaculizan ver los hechos.

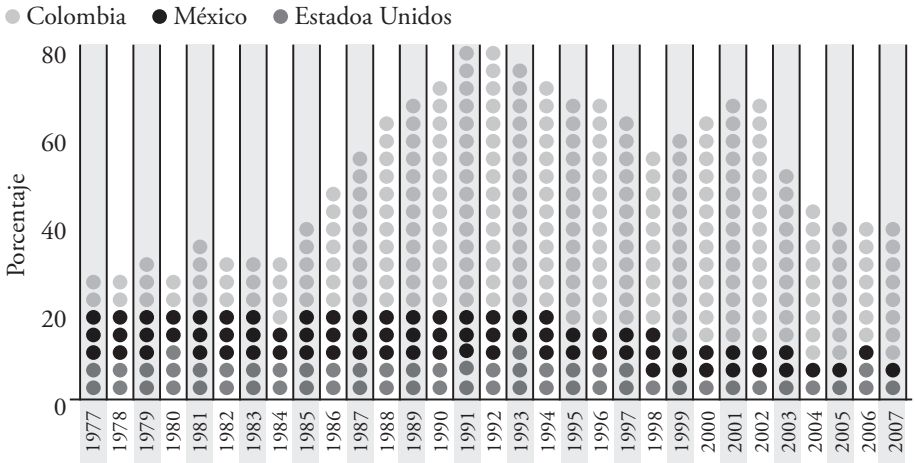
La gráfica 2 muestra claramente la distancias entre la tasa de homicidios de cada uno de estos tres países. Si nos concentramos solamente en el año 2007, advertimos que mientras los Estados Unidos presentan cuatro

Cuadro 10. Homicidio doloso (tasa por 100 000 habitantes)

Antigua y Barbuda	*2008*	*19.77*
Argentina	2009	5.46
Bahamas	2009	24.85
Barbados	2009	7.42
Belice	2010	41.21
Bolivia	2009	11.46
Brasil	2009	20.32
Canadá	2009	1.81
Chile	2009	3.71
Colombia	2009	34.64
Costa Rica	2009	10.57
Dominica	2009	19.40
Ecuador	2010	19.15
El Salvador	2010	64.68
Estados Unidos	2010	4.59
Granada	2009	6.73
Guatemala	2010	41.46
Guyana	2009	15.35
Haití	---	---
Honduras	2010	81.83
Jamaica	2010	52.38
México	2010	17.86
Nicaragua	2008	13.00
Panamá	2010	21.64
Paraguay	2009	13.35
Perú	2009	10.18
República Dominicana	2009	24.07
San Cristóbal y Nieves	2009	51.92
San Vicente y las Granadinas	2009	18.35
Santa Lucía	2009	22.67
Surinam	2009	4.62
Trinidad y Tobago	2009	37.79
Uruguay	2010	6.08
Venezuela	2009	48.93

Fuente: OEA, 2011.
Por *homicidio doloso* se entiende el acto de ocasionar deliberadamente la muerte de otra persona, incluido el infanticidio. Algunos países, con menos de cien mil habitantes, tienen sus tasas calculadas de este modo para efecto de comparación.

Gráfica 2. Colombia, México y Estados Unidos: Evolución de la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes



asesinatos por cada 100 mil habitantes, México tiene ocho y Colombia 40. México presenta el doble de asesinatos que los Estados Unidos por cada 100 mil habitantes, pero Colombia presenta 10 veces más que los Estados Unidos y cinco veces más que las cifras mexicanas. Cinco veces más no es poca cosa, es un mar de diferencia en la capacidad del crimen organizado para moverse y perpetrar sus delitos; es un mar de diferencia en la escasa efectividad de las fuerzas del orden para hacer que exista un clima de estabilidad social para la sociedad civil; es un mar de diferencia en lo que hace a políticas públicas a adoptar para el control y combate del crimen organizado.

El dato de ocho asesinatos por cada 100 mil habitantes en el año 2007 es consistente con lo que hemos referido en el cuadro 10, donde, para el año 2010, la cifra consignada ya había subido a 17.86 asesinatos por cada 100 000 habitantes. Aquí hay un motivo fundamental de preocupación: la evolución en tan poco tiempo –estamos hablando de tan sólo cinco años–, de ocho a 17 muertos por cada 100 000 habitantes. Este cambio no obedece a causas naturales o a una evolución que se presenta de manera espontánea. Debe haber algún hecho social que lo explique.

México no es Colombia, pero es rigurosamente cierto que las cifras de la violencia mexicana han tenido un aumento vertiginoso entre 2006 y 2011, tiempo en que se ha instrumentado en el país el "combate al narcotráfico", del cual, el grueso de los muertos lo ha puesto la sociedad civil. No

se trata de caídos del Ejército, ni de la Armada, tampoco son solamente sicarios o jefes de bandas de narcotraficantes o miembros de la delincuencia organizada. Quien pone la mayoría de los muertos, por estar desprotegida, por estar desarmada, por no estar alertada, por no estar inmiscuida en una guerra que no es suya, es y seguirá siendo la sociedad civil, los ciudadanos *de a pie*. Las elevadas cifras de muertos son el resultado de una política pública que ha antepuesto la propaganda y los resultados aparentes a la seguridad de los mexicanos que se supone intenta preservar.

Es verdad que una guerra se libra en varios frentes, y también que en todos ellos se debe buscar minimizar los costos y maximizar los beneficios. Minimizar los muertos por parte de la sociedad civil no es ni ha sido una de las prioridades de esta guerra o combate contra el crimen organizado. Es un costo que el gobierno asume como mal necesario pero es inaceptable para la sociedad civil, que continuará poniendo el grueso de los muertos mientras permanezca el mismo enfoque gubernamental sobre este tema o continúe este tipo de gobierno.

Referencias

Bailey, J. y J. Chabat (2003) (comps.). *Crimen trasnacional y seguridad pública*. México: Plaza y Janés, 660 pp.

Bailey, J. y R. Godson (2000) (eds.). *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*. México: Grijalbo.

De Ita, B. (2010). "El impacto de la globalización en el rol del Estado y de los ciudadanos", en *Revista Letras Jurídicas*, núm. 21, enero, México, pp. 11-13.

González, M. (2007). "Análisis de políticas públicas", en *Tratado de Ciencia Política*, Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón (coords.). Barcelona: Anthropos, p. 244.

Mendoza, E. (2010). "Globalización. Internalización del delito y seguridad", en *Foro Jurídico*, núm. 83, pp. 12-22.

Presidencia de la República (2011). Quinto Informe de Gobierno.

Robledo, W. (2010). "Seguridad pública y seguridad nacional en México", en *Criminogénesis*, núm. 6, marzo.

Sicilia, J. (2011). "Estamos hasta la madre. Carta abierta a los políticos y a los criminales", en *Proceso*, núm. 1796, 2 de abril, pp. 8-9.

México: construir el futuro

Javier Santiago Castillo

Breve digresión teórica

Realizar una reflexión prospectiva sobre la agenda económica social y política de México es una tarea complicada. El objetivo de este trabajo es señalar algunas líneas generales de los hechos que pueden incidir en las tendencias del futuro inmediato del país. Para abordar tan complejo tema debemos de tener claros tres conceptos. Diagnóstico, pronóstico y prospectiva. Diagnóstico es "Determinar algo tras los exámenes, análisis o consideraciones oportunos…" (Seco; 1999), El pronóstico es "…Anuncio hecho en vista de ciertas señales, de algo que va a ocurrir o de cómo va a ocurrir…" (Moliner; 1998) y, por último, prospectiva es definido como el "estudio de las posibilidades o tendencias futuras en una determinada materia…" (Seco; 1999).

Si profundizamos en el concepto de prospectiva nos encontramos con que "la palabra prospectiva proviene de prospecto, que es la manera de mirar un objeto. En latín, el verbo *prospicere* significa mirar a lo lejos."[1] La etimología del griego de "…prospectiva viene de la palabra *prospectus*, que significa 'mirar hacia adelante'". La prospectiva como disciplina intelectual surge en Francia por iniciativa de uno de sus creadores, Gastón Berger, en 1957. Esencialmente nos permite visualizar el futuro y actuar en el presente. La prospectiva no pretende adivinar la ocurrencia de un hecho (óptimo o pésimo), sino que busca reducir notablemente la incertidumbre en torno a su ocurrencia, con sus potentes "faros anticipatorios, iluminado con ello las acciones que se deben tomar en el presente."[2]

En español, los términos posible y probable tienden a confundirse semánticamente. El Diccionario de la real Academia, define lo posible como "lo que va a suceder" y cuando aborda la definición de lo *probable*, señala: "dícese de aquello que hay buenas razones para creer que se verificará o

[1] Yezid Soler B, http://prospectiva.blogspot.com/

[2] http://www.zonaeconomica.com/definicion-de-prospectiva

sucederá". Afortunadamente, en matemáticas estas "buena razones" están respaldadas por una medición numérica, de modo que allí lo probable es precisado en una escala porcentual ubicada entre los intervalos 0 y 1 o 100 y de esta manera el significado de posible y probable principia a distanciarse.

"La diferencia entre posible y probable es vital para comprender el espíritu de la prospectiva estratégica y diferenciarlas de los enfoque de 'pronóstico' que en inglés se denominan *forecasting.* Se podría decir que el concepto de lo probable está ligado a esta corriente y que el espíritu de lo posible hace parte de la filosofía de la escuela francesa de la prospectiva.

Hoy en día, la prospectiva francesa no se diferencia de la corriente norteamericana de *forecasting* solamente por concebir el futuro como un hecho probable, sino por otros rasgos distintivos entre los cuales vale la pena citar los cuatro siguientes:

- La realidad es observada desde una visión compleja antagonista de la percepción lineal propia del *forecasting.*
- La prospectiva propone manejar o administrar la incertidumbre que se genera cuando observamos la realidad a través del lente de la complejidad.
- El futuro es múltiple y, por tanto, no es único.
- El futuro se construye no se predice."(Mojica; 2006).

La prospectiva tiene un carácter creativo, es un elemento de cambio y transformación para asumir una actitud activa hacia el mañana a través de la construcción y elección de futurables (futuros deseables) y futuribles (futuros posibles).[3] Para la prospectiva es inevitable navegar en el curso de la bi-dimensionalidad del tiempo sociohistórico (Valencia; 2007:181-229). Para poder construir escenarios prospectivos se requiere definir su temporalidad, a través de métodos estadísticos encontrar las tendencias, ubicar los componentes cíclicos, estacionales, extraordinarios y dispersivos, posteriormente realizar la proyección y suma de componentes. Al realizar este último paso estaremos en condiciones de bosquejar el escenario prospectivo (Miklos; 2011: 11-30).

Al final de cuentas la prospectiva no consiste en hacer un pronóstico, no es realizar una predicción de lo que estrictamente va a suceder, porque

[3] http://marcocar.tripod.com/

eso no es posible respecto de la vida social, dicho en su sentido más amplio. En consecuencia, la prospectiva consiste en construir diversos escenarios en función de las diferentes acciones humanas que se puedan dar, buscando la articulación entre el pasado, el presente, el futuro deseable y el futuro posible. Una "…característica de la prospectiva es su carácter de conocimiento práctico. La prospectiva tiene en su seno la intención de orientar las acciones de acuerdo con la idea que se tenga de cuál es el futuro deseable. El pronóstico es la continuación del diagnóstico en el futuro y la intervención es su consecuencia operativa…" (Innerarity; 2009: 76-77).

Diagnóstico

Debemos pensar en alternativas de solución a nuestros problemas con nuestra propia cabeza y tomando en cuenta la realidad sin pretender meterla en esquemas preconcebidos.

El modelo económico de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) y el de Industrialización con Apertura Comercial (IAC) imperantes en México, desde la década de los años cuarenta del siglo pasado hasta el presente, tienen en común el objetivo fundamental de lograr un crecimiento económico acelerado, pero se diferencian en que el primero privilegia el crecimiento en función del mercado interno y el segundo en el mercado externo, lo cual llevó a que durante ese primer modelo se diera un incremento del poder adquisitivo del salario que llegó a su máximo en 1976 y a partir de ahí disminuyó drásticamente. Otro aspecto que tienen en común es que ambos proyectos sí crearon riqueza, pero no desplegaron los mecanismos para distribuirla socialmente. Ahí es donde se encuentra la muestra más palpable de su fracaso desde la perspectiva de contribuir al bienestar social generalizado. El cambio democrático no implicó la alternancia en el modelo económico.

Desde la perspectiva política, la innegable transición cuyo rasgo esencial ha sido la alternancia política a nivel federal, estatal y municipal, ha tenido como rasgo positivo esencial la movilidad de las élites políticas. A su vez ha carecido de la transformación institucional necesaria, pues en la democracia la sana distribución del poder tiene que darse con los pesos y contrapesos legalmente establecidos que le dan consistencia al Estado democrático de derecho. En el pasado, el régimen autoritario giraba en torno a la figura presidencial, el sistema de partido hegemónico y el control social producto del corporativismo.

Esos tres ejes daban cohesión y rumbo al sistema político, con la transición dejaron de cumplir sus funciones, pero al no construirse un andamiaje institucional democrático que los sustituyera como engranajes estructurales, no se propició la distribución del poder sujeto a reglas creadas compartidas de consumo de las fuerzas políticas, sino su contrario, la fragmentación del poder. Situación que ha dado como resultado la existencia de espacios de poder estatal, donde los gobernadores no tienen contrapesos institucionales a sus abusos en el ejercicio del poder, que transitan del nepotismo al peculado más descarados.

Las variables a tomar en cuenta para realizar un análisis prospectivo tienen que ver con las transformaciones que se están dando en el mundo y a nivel nacional y cómo se articulan entre ellas. El proceso globalizador es una realidad y no se puede estar al margen de él. Todas esas variables al final de cuentas son parte de la dimensión social concebida como totalidad: La demográfica, la económica, la política, la social y la científico-tecnológica (Millán; 2000: 7-13).

Por eso es indispensable realizar un diagnóstico del entorno internacional. "El mundo no ha sido piadoso con el neoliberalismo, ese revoltijo de ideas basadas en la concepción fundamentalista de que los mercados se corrigen a sí mismos, asignan los recursos eficientemente y sirven bien al interés público. Ese fundamentalismo del mercado era subyacente al thatcherismo, a la reaganomía y al llamado 'consenso de Washington'"[1] en pro de la privatización y la liberalización y de que los bancos centrales independientes se centraran exclusivamente en la inflación.

Durante un cuarto de siglo, ha habido una pugna entre los países en desarrollo y está claro quiénes han sido los perdedores: los países que apli-

[1] Este consenso es una lista de políticas económicas elaborada en 1989 y asumida en los años 90 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington D.C., como el mejor programa económico que Latinoamérica podría implementar para impulsar el crecimiento económico. Esos puntos son: 1. Disciplina presupuestaria (los presupuestos públicos no pueden tener déficit), 2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público (el gasto público debe concentrarse donde sea más rentable), 3. Reforma Impositiva (ampliar las bases de los impuestos y reducir los más altos), 4. Liberalización de los tipos de interés, 5. Un tipo competitivo de cambio de la moneda, 6. Liberalización del comercio internacional, 7. Eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas, 8. Privatización (venta de las empresas públicas y de los monopolios estatales), 9. Desregulación de los mercados y 10. Protección de la propiedad privada. Puede verse: Ramón Casilda Béjar, "América Latina y el Consenso de Washington", en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf.

caron políticas neoliberales no sólo perdieron la apuesta del crecimiento, sino que, además, cuando sí crecieron, los beneficios fueron a parar desproporcionadamente a quienes se encuentran en la cumbre de la sociedad.

Aunque los neoliberales no quieren reconocerlo, su ideología suspendió también en otro examen. Nadie puede afirmar que la labor de asignación de recursos por parte de los mercados financieros a finales del decenio de 1990 fuera estelar, en vista de que el 97 por ciento de los inversores en fibra óptica tardaron años en ver la salida del túnel, pero al menos ese error tuvo un beneficio no buscado: como se redujeron los costos de la comunicación, la India y China pasaron a estar más integradas en la economía mundial.

"El fundamentalismo neoliberal del mercado ha sido siempre una doctrina política al servicio de ciertos intereses. Nunca ha recibido una corroboración de la teoría económica, como tampoco –ahora ha de quedar claro– de la experiencia histórica. Aprender esta lección puede ser el lado bueno de la nube que ahora se cierne sobre la economía mundial."[2]

También es cierto y esa es la paradoja, que hace algunas décadas era posible concebir al país como un espacio en sí mismo, poco relacionado con lo que ocurría en el resto del mundo. "Ahora la realidad nada tiene que ver con el pasado… Desde los años 90 el mundo ha experimentado una serie de transformaciones que no se daban desde la época de la Revolución Industrial…" (Zambrano; 2000). La revolución en las comunicaciones transformó las relaciones económicas, fundamentalmente las financieras, en un instante los capitales se movieron de un rincón del mundo a otro. Además las actividades financieras se convirtieron en el alma de la actividad económica.

Para la crisis iniciada en 2008, y en la cual nos encontramos inmersos, los pronósticos de 2012 no son nada halagüeños. Soplan aires de recesión económica. Los líderes mundiales se reúnen en Davos, Suiza para intentar refundar el capitalismo (*El Financiero*; 2012;1-4).

Escenario futurable

Después de realizar el diagnóstico requerimos pensar el segundo paso: construir un escenario futurable (el futuro deseable), que es el objetivo ideal a alcanzar. El cual consiste en lograr un reajuste en la inserción de México en el proceso globalizador que no sea de la manera subordina-

[2] Stiglitz, Joseph E., "¿El fin del neoliberalismo?", en: http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz101/Spanish.

da a los intereses de los grandes centros financieros mundiales como ha estado hasta ahora. Para ello es necesario definir un proyecto de nación donde los ejes sean disminuir la desigualdad social y lograr el crecimiento económico, lo cual acarrearía un mejor reparto de la riqueza producida socialmente. Estos objetivos de largo plazo son complejos, difíciles de alcanzar, además implican problemas derivados del juego de fuerzas políticas mundiales y nacionales.

También debemos tomar en cuenta que el modelo de Industrialización con Apertura Comercial está fuertemente arraigado en las élites política, gobernante y empresarial. Lo que es indiscutible es que el modelo está en crisis, pues ya no cumple las condiciones para propiciar el crecimiento económico y tampoco ha resuelto el problema de la inequidad en la distribución del ingreso. En consecuencia, las características fundamentales de este escenario futurable serían definir un proyecto de Nación donde los ejes fundamentales fueran lograr el crecimiento económico y disminuir la inequidad social. Teniendo claro que esos objetivos no se pueden alcanzar en lo inmediato, pero sí es posible definir metas a corto plazo y algunas otras para etapas posteriores.

El día de hoy los fantasmas ideológicos siguen causando estupor en amplios sectores sociales. Existen términos que, según algunos, deberían ser expulsados hasta del diccionario, por ejemplo: regulación económica, empresas estatales o intervención del Estado, etc. Al margen de estos espíritus, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha plantado que "A pesar de que en las últimas décadas de ayuda al desarrollo en las economías menos desarrolladas, continúa siendo una realidad visible la incertidumbre en que viven muchos millones de personas". [3]

El actual contexto de globalización neoliberal, de consenso sobre la lucha contra la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio incita a una nueva reflexión sobre los cambios en las estrategias de desarrollo.

En el nuevo mundo global, el Estado ve debilitada su posición como garante de la seguridad y el desarrollo. La pobreza y la desigualdad que afecta a las personas, son consideradas cuestiones claves para el desarrollo La pobreza como generadora de crisis sociales comienza a concebirse como una amenaza para los inversores y para la estabilidad del sistema en diferentes países.

---

[3] Estos objetivos son: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Educación Universal, 3. Igualdad entre los géneros, 4. Reducir la mortalidad entre los niños, 4. Mejorar la salud materna, 5. Combatir VHI (sida), 6. Sostenibilidad del medio ambiente, 7. Fomentar una asociación mundial, ver: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/.

El modelo de desarrollo humano, social y sostenible exige para su realización la reorientación de las actuales políticas económicas aplicables, tanto a escala nacional como internacional, así como de las relaciones económicas, financieras y comerciales entre los países *desarrollados* y *subdesarrollados* con el propósito de que sean más equitativas y menos abusivas.

A partir de 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inicia la publicación de un informe sobre la dimensión humana del desarrollo como intento de medir y comprobar el desarrollo en su integralidad, con ello se difunde el término desarrollo humano. Según este concepto el ser humano debe ser el destinatario del desarrollo, su bienestar debe ser el objetivo central de las políticas nacionales y las relaciones mundiales. El desarrollo humano es visto como el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, de las cuales las más importantes son las de una vida saludable y prolongada, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente, además de otras entre las que se incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo.

Esta visión considera como esencial el mejoramiento humano tanto para naciones desarrolladas como subdesarrolladas. Las variables fundamentales con que opera son la libertad económica, social, política, el ejercicio de la creatividad, el culto religioso, la seguridad humana, respeto a las minorías, problemas de drogadicción, posibilidades de empleo remunerado, etc. Cuenta con varios componentes básicos: equidad, sostenibilidad, productividad, cooperación y seguridad.

El centro de los componentes del desarrollo humano es la participación del ciudadano en los procesos económicos, políticos, culturales o administrativos. El ser humano está involucrado en los medios del desarrollo, no es un simple receptor de sus beneficios. La amplia participación ciudadana es condición imprescindible para el desenvolvimiento de los componentes del desarrollo humano. Bajo esta concepción el ciudadano es un complemento de las decisiones gubernamentales, teniendo como principio básico la democracia.

La calidad de vida

Por otra parte, la teoría del desarrollo humano toma en cuenta la teoría del bienestar social, la cual considera al ser humano más desde la perspectiva de beneficiario del proceso de desarrollo que como activo participante en

él. Introduce además el enfoque sobre las necesidades humanas básicas, el cual centra su atención en el suministro de bienes y servicios esenciales (alimentos, ropa, vivienda), en lugar de hacerlo en el escenario más amplio de oportunidades para el ser humano.

La calidad de vida representa un concepto medular de esta propuesta y se le entiende en el sentido de la realización de las posibilidades de satisfacer las necesidades básicas o de supervivencia (subsistencia, protección, entendimiento, participación, ocio y recreación), así como otras igualmente importantes, por cuanto hacen la existencia más rica, plena, digna y feliz.

En 1994, el concepto de desarrollo humano sostenible se adoptó como un elemento básico del trabajo del PNUD; en febrero de ese año, su director describe el desarrollo humano sostenible de la siguiente manera: "Debemos unir el desarrollo sostenible y el desarrollo humano, y unirlos no sólo de palabra, sino en los hechos, todos los días, en el terreno, en todo el mundo. El desarrollo humano sostenible es un desarrollo que no sólo genera crecimiento, sino que distribuye sus beneficios equitativamente; regenera el medio ambiente en vez de destruirlo; potencia a las personas en vez de marginarlas; amplía las opciones y oportunidades de las personas y les permite su participación en las decisiones que afectan sus vidas. El desarrollo humano sostenible es un desarrollo que está a favor de los pobres, a favor de la naturaleza, a favor del empleo y a favor de la mujer. Enfatiza el crecimiento, pero un crecimiento con empleos, un crecimiento con protección del medio ambiente, un crecimiento que potencia a la persona, un crecimiento con equidad". [4]

Este concepto según el PNUD no implica o sugiere condicionalidades, involucra un enfoque revitalizado de la cooperación para el desarrollo, es una meta global aplicable a todos los países, Norte y Sur, y se ha incluido en la Carta de Naciones Unidas y reforzado por numerosos acuerdos internacionales alcanzados mediante el auspicio de esta organización. Incluye los acuerdos asumidos en la Cumbre de la Tierra en 1992 y en la Conferencia de El Cairo sobre Población y Desarrollo en 1994.

Su filosofía consiste en que la cooperación para el desarrollo sólo podrá tener éxito si su prioridad es el contenido de lo nacional, incluyendo la condición del país y sus habitantes. Tal aseveración sugiere la idea de la existencia de un respeto hacia la soberanía nacional.

---

[4] "El desarrollo humano sostenible hacia una reorientación de las políticas económicas actuales", en: http://www.futuros21.info/detalle_articulo.asp?id_articulo=35&cuerpo=cuerpo1.

"El desarrollo humano sostenible exige una reorientación de las actuales políticas económicas aplicables ante el llamado a reformar la asistencia para el desarrollo con la finalidad de paliar los problemas sociales imperantes."[5] "La política económica debe elevar los ingresos y los niveles de vida de la población o no cumple con su cometido. Éste es, en síntesis, el propósito de cualquier estrategia de desarrollo económico. Lo importante no es la infraestructura ni la macroeconmía, las inversiones o las tasas de inflación: lo que cuenta es el resultado final, medido en términos de beneficio que deriva en la población después de que todas esas variables han sido computadas…"(Rubio; 2001: 5). Las políticas públicas en que se ha sustentado el rumbo económico del país desde hace décadas, no han ubicado como eje fundamental lograr el bienestar de la mayoría de la población. En el caso de la pobreza sólo se ha buscado atemperar sus signos más ominosos.

La reorientación del derrotero económico implica, necesariamente, que el Estado ponga punto final al repliegue al que se ha visto sometido desde hace tres décadas. Si bien no se trata de implementar un Estado como actor directo de la economía: productor; sí debe recuperar el espacio de regulador y promotor del desarrollo. Esto tiene un alto grado de dificultad, pues ninguna de las fuerzas políticas que participa en la competencia electoral de 2012 se está planteando esto como un objetivo.

Escenario futurible

El tercer paso, para caminar en la dirección de alcanzar los objetivos del escenario futurable (futuro deseable) es necesario, en una primera etapa, construir un escenario futurible (futuro posible), lo cual es lo que podríamos hacer en las condiciones en que estamos y que podrían ayudarnos a construir una etapa para avanzar rumbo al escenario futurable.

Si bien es cierto que para construir escenarios prospectivos se requiere definir su temporalidad, a través de métodos estadísticos encontrar las tendencias, ubicar los componentes cíclicos, estacionales, extraordinarios y dispersivos; posteriormente realizar la proyección y suma de componentes; metodológicamente me inclinaría por construir un esquema FODA[6]

[5] Loc. cit.

[6] Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, para conocer sus características básicas ver: http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/286FB432-2D3C-4596-94B3-1B2D96AF526D/19424/IVA3.pdf.

adaptado al análisis político.[7] El cual nos permite definir, en términos generales, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y al hacerlo nos proporciona elementos para construir el escenario futurible.

El esquema FODA es el siguiente:

Cuadro 1.

Fortalezas	*Debilidades*
– Fuerza de trabajo capacitada – Capacidad productiva instalada – Infraestructura de investigación científica y tecnológica – Biodiversidad – Bono demográfico – Transmisión pacífica del poder	– Estado fiscalmente débil – Estado políticamente frágil – Estado de Derecho vulnerable – Corrupción – Inequidad social – Polarización política – Deuda externa excesiva – Mercado interno débil – Disminución de reservas petroleras – Dependencia alimentaria – Baja productividad agrícola
Oportunidades	*Amenazas*
– Aceptación de las élites políticas y económicas del IDH como motor del cambio económico y social. – Fortalecer el Estado – Diversificar mercado externo – Mejorar el mercado externo – Inversión e innovación tecnológica aplicadas al campo – Reactivar producción agropecuaria para los mercados interno y externo – Definir metas para elevar el IDH	– Recesión económica en E.U. – Recesión económica global – Crisis por en endeudamiento global – Intervención de poderes fácticos en proceso electoral – Conflicto postelectoral

Fuente: elaboración propia.

Derivado de la matriz FODA, el escenario futurible desde la perspectiva económica y social, se puede resumir en los siguientes puntos:

Ponce Talancón, Humberto, "La matriz FODA: una alternativa para realizar diagnósticos y determinar estrategias de intervención en las organizaciones productivas y sociales", en: http://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&q=foda&btnG=Buscar&lr=lang_ es&as_ ylo=&as_vis=0.

[7] La principal adaptación metodológica del análisis FODA es la supresión de las variables internas y externas, porque las cuatro variables fundamentales, en este caso, deben subsumir aspectos internos y externos.

1. El Índice de Desarrollo Humano (IDH), al ser una propuesta del PNUD, no es antisistémico ni estatista. Convencer a las élites políticas y empresariales de que incrementar el (IDH) en la población de México, es una meta que se debe realizar como un mínimo acto de justicia y moralidad. Lograrlo implica la creación de una nueva conciencia de la identidad y dignidad nacionales.
2. La crisis económica iniciada en 2008 y en la cual nos encontramos todavía inmersos ha demostrado fehacientemente que el mercado no se autorregula y que la ausencia del Estado como institución reguladora de las fuerzas económicas y políticas, y equilibradora de las desigualdades sociales abona el sendero de la posibilidad de crisis recurrentes y crecientes. La alternativa está en un nuevo equilibrio entre Estado y Mercado, sin exclusiones. El reto intelectual, económico y político es construir un nuevo equilibrio.
3. Diversificar el mercado externo, no se puede continuar dependiendo de un solo mercado para las importaciones y exportaciones. Porque si a los EU les da gripe a nosotros nos da pulmonía. Si ellos tienen auge, nosotros lo tenemos. Si entran en picada, vamos en picada. Brasil y otros países latinoamericanos capearon de mejor manera la última crisis, porque tienen diversificado su mercado externo.
4. Fortalecer el mercado interno. No existe una economía desarrollada en el mundo que no haya sustentado su solidez económica en un mercado interno fuerte. El fortalecimiento del mercado interno pasa necesariamente por instrumentar una política salarial de largo plazo con el fin de que se recupere.
5. Fomentar la investigación científica y tecnológica buscando los nichos que impulsen la actividad económica y generen divisas. Sólo pondría el ejemplo de la disminución del respaldo a la investigación en materia petrolera.
6. Promover el empleo con apoyo y promoción de la pequeña y mediana empresa, pues son ellas las que crean el mayor número de empleos en México. En otros países estas empresas producen productos de alta calidad.
7. México, por la generosidad de la naturaleza, tiene una vocación de producción agropecuaria, la cual debe realizarse en armonía con el medio ambiente. Es necesario revitalizar el campo con apoyo a los campesinos pobres: crédito; impulsar un programa nacional hidráu-

lico con pequeñas y medianas obras para ampliar la superficie agrícola susceptible de irrigación; elaborar y aplicar las nuevas tecnología de cultivo intensivo. El campo mexicano es capaz de producir lo que los mexicanos consumimos y además exportar alimentos.

8. Elaborar un Plan Nacional para Elevar la Calidad de la Educación a todos los niveles, definiendo metas a 5, 10, 15 y 20 años, y dedicar la inversión necesaria. La reforma constitucional para hacer obligatoria la educación media superior está en proceso de aprobación.
9. México tiene 125 mil millones de dólares en las reservas internacionales. Esa cantidad de dinero permite renegociar la deuda externa, adelantando pagos con el fin de disminuir su servicio. Esos recursos, junto con parte de los que integran las reservas internacionales se pueden utilizar para impulsar proyectos de investigación científica y tecnológica, y productivos.
10. El Estado mexicano es fiscalmente débil. La reforma fiscal a efectuarse debe ampliar la base fiscal disminuyendo la evasión y suprimiendo los regímenes especiales y quienes tienen ingresos más altos contribuyan con mayor peso tributario.
11. Homogeneizar las tasas de interés a los parámetros internacionales. Las tasas de interés son más altas que en otros países del mundo
12. Regular la inversión extranjera productiva y especulativa. Ponerle un tope que sea un porcentaje del PIB.
13. Sustituir la política social asistencialista en los sectores que así lo permitan, por una política social productivista y redistributiva.
14. Buscar, como resultado de las medidas anteriores, fortalecer la capacidad soberana interior del Estado, aprovechando el contexto internacional en que, con diferente nivel de intensidad, diversos Estados han tomado medidas para atemperar las desmesuras del comportamiento del mercado. La crisis de 2008 demostró con toda nitidez la necesidad de intervención del Estado para regular la actividad financiera y atemperar la voracidad de los capitalistas. El Estado como institución privilegiada para la búsqueda del equilibrio social demostró que tiene vigencia.

Las medidas anteriores son viables en el plazo inmediato. Podrían encontrar impulso en el contenido del presupuesto 2012 si estuviera en la visión de los partidos políticos la construcción de un proyecto nacional compartido.

El escenario futurible también requiere de medidas de carácter político que tendrían que ser reformas que atendieran la relación del poder con el Estado y no en el que las élites políticas e intelectuales del país tienen interés:

1. Recuperación de la gobernabilidad en los territorios dominados por la delincuencia organizada. El Estado debe recuperar la soberanía sobre esos territorios, no sólo vía la violencia legítima y en ocasiones ilegítima, sino proporcionando opciones de vida a la población para tomar medidas como las señaladas en el ámbito económico y social.
2. Fortalecer el Estado de Derecho combatiendo la impunidad y la corrupción en el ámbito gubernamental y sus complicidades en el privado. Eso dará fuerza al Estado, derivada de la legitimidad desprendida de la aplicación de la justicia sin distingos de ninguna clase.
3. Observancia plena de la Constitución y el Derecho por parte de las instituciones del Estado. Recobrar el sentido de institucionalidad republicana. Es relevante que la clase política construya la legitimidad democrática que requiere la estabilidad política.
4. Transparencia en el uso de los recursos públicos por todas las instituciones del Estado y rendición de cuentas en el desempeño de la función pública.

Conclusiones

Las élites políticas y económicas deben asumir que el modelo económico de libre mercado absoluto no resuelve los problemas y carencias de la sociedad, y tampoco elimina las crisis económicas recurrentes, ya sea por razones endógenas o exógenas.

El repliegue del Estado durante casi 30 años debe concluir y buscar recuperar creativamente espacios perdidos, con el fin de regular los aspectos sustanciales de la economía, la política y las relaciones sociales, con la mira puesta en un mayor bienestar general.

Si el Estado recupera soberanía interna, eso le proporciona fortaleza para las relaciones y negociaciones con el exterior. Para recuperar esa soberanía interna debe, por medio de la ley, poner las reglas de la convivencia en el mercado de los diferentes actores.

Si la crisis económica no ha explotado socialmente, se debe a que existen tres válvulas de escape fundamentales: la migración, la derrama econó-

mica de la delincuencia organizada y la solidaridad familiar que a pesar de todas las adversidades no ha podido ser destruida. Ambas deben ser acotadas logrando una mayor prosperidad social. Es claro que existen factores que han quedado fuera de este análisis, pero los fundamentales han sido incluidos aunque sea de manera general.

Referencias

Aguilar Camín, Héctor y Jorge G. Castañeda (2009), *Un futuro para México*, punto de lectura, México.

——, (2010), *Regreso al futuro, punto de lectura*, México, 2010.

——, (2011), *Una agenda para México*, punto de lectura, México.

Casar, María amparo y Guadalupe González (2010). *El juicio del siglo*, Taurus, México.

Eduardo Ruiz, Ramón (2010), México por qué unos cuántos son ricos y la población es pobre, Océano, México.

Hobsbawn, Eric (2003) *Historia del Siglo XX,* Crítica, España.

Innerarity, Daniel, (2009), *El futuro y sus enemigos: Una defensa de la esperanza política,* Paidós, España.

Miklos-Tello (2011), *Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*, Limusa, México.

Millán Bojalil, Julio y Antonio Alonso Concheiro (coords.) (2000), *México 2030, nuevo siglo nuevo país,* FCE, México.

Mojica, Francisco José, (2006), "Concepto y aplicación de la prospectiva estratégica", en Revista Med, julio, vol. 4, número 001, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia, pp. 122-131.

Moliner, María (1998), *Diccionario del uso del español*, I-Z, Gredos, España.

Rubio, Luis (2001*), Políticas económicas del México contemporáneo,* FCE-Conaculta, México.

Stiglitz, Joseph (2010), *Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus, México.

Polak, Paul (2008), *Cómo acabar con la pobreza. Qué es lo que funciona cuando los métodos tradicionales fracasan,* Océano, México.

Seco, Manuel (1999), *Diccionario del Español Actual*, Aguilar, España.

Valencia García Guadalupe (2007), *Entre cronos y kairos: las formas del tiempo sociohistórico*, Antrhopos, España.

Varios (2009), *La crisis económica mundial*, Debate, México.

Referencias electrónicas

http://www.fomento.es/
http://www.futuros21.info
http://marcocar.tripod.com
http://scholar.google.com.mx
http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/
http://www.zonaeconomica.com/definicion-de-prospectiva
Stiglitz, Joseph E., "¿El fin del neoliberalismo?", en: http://www.project-syndicate.org
Yezid Soler B, http://prospectiva.blogspot.com/

CUARTA PARTE:

EL FUTURO INMEDIATO Y LA AGENDA

Democracia en México: logros y desafíos

Gustavo Ernesto Emmerich

"… considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 3).

Introducción

En los últimos diez o quince años México ha dado importantes pasos hacia la celebración de elecciones libres y las libertades políticas. No obstante, aún hay muchos obstáculos para la democracia en el país, entendida en un sentido amplio. La democracia mexicana es una obra en construcción. Presenta logros de importancia, pero también desafíos de peso. Unos y otros se pueden aquilatar en dos planos. El más visible, coyuntural y estridente, es el de las elecciones, los partidos y las disputas político-partidistas donde se manifiesta la faz *agonal* de la política. Otro, más estructural y menos evidente, es el de la vigencia del Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, y la construcción de una mejor convivencia social, que resulta de la faz *arquitectónica* de la política.[1] En ambos planos, los logros tienen solidez suficiente para afirmar que, sin duda alguna, México es hoy día una democracia; pero la magnitud de los desafíos indica que todavía hay mucho por hacer para mejorar su calidad.

En sendas secciones de este capítulo, primeramente se examinará la evolución histórica de México hacia la democracia. Luego, se revisará una evaluación de la democracia mexicana concluida en 2009. Posteriormente, se procurará actualizar dicha evaluación hasta 2012. Por último, se incluye una breve sección de conclusiones.

[1] La noción de dos fases de la política, una agonal o de lucha, la otra arquitectónica o de cooperación, se encuentra en (López; 1969: 35).

Los intentos democráticos de México y su transición reciente a la democracia

En sus casi dos siglos de independencia, México ha emprendido por lo menos seis intentos de democratización (véase Cuadro 1). Los cinco primeros no perduraron y el sexto se halla en curso. Los cinco intentos pasados más importantes fueron:

1. La primera República (1824-1829), cuando la nación decidió organizarse como una República federal basada en principios liberales y con elección indirecta de autoridades.
2. La Constitución de 1857, que reafirmó el liberalismo y el federalismo e introdujo un sistema electoral menos indirecto.
3. La República restaurada (1867-1876), en que volvió a aplicarse la Constitución de 1857, se redujo aún más el carácter indirecto del sistema electoral y surgieron el debate público y la contienda política pacíficos.
4. El maderismo (1911-1913), que introdujo la elección directa de autoridades y con el cual aparecieron por primera vez partidos políticos organizados.
5. El carrancismo (1917-1920), se aprobó una nueva constitución, liberal y federal como sus antecesoras e imbuida además de avanzados principios sociales, y se intentó pacificar al país mediante una nueva institucionalidad democrática.

Estos cinco primeros intentos fracasaron, todos ellos en una ola de violencia. El inicial, por el derrocamiento y posterior fusilamiento del presidente Vicente Guerrero, lo que originó un largo periodo de guerras civiles. El segundo colapsó a pocos meses de iniciado, cuando el presidente Ignacio Comonfort repudió la constitución que él mismo había auspiciado, dando inicio a otro periodo de guerras civiles. El tercero se desdibujó tras el fallecimiento del inspirador de la restauración republicana, el presidente Benito Juárez: varios aspirantes a sucederlo se enfrascaron en una lucha armada que finalizó con la instauración del porfiriato, un régimen de fachada constitucional y democrática pero de sólida estructura autoritaria. El cuarto sucumbió al ser derrocado y asesinado el iniciador de la revolución mexicana, el presidente Francisco I. Madero, lo que detonó una segunda fase de la misma revolución. El quinto se derrumbó cuando fue derrocado

Cuadro 1. Cronología de la evolución democrática de Méxic**o**

Principales eventos	*Año*	*Periodo*	*Forma de gobierno*	*Comentarios*
Independencia	1821	IMPERIO DE ITURBIDE	Monarquía	Consumación del proceso de independencia iniciado en 1810.
Primera constitución	1824	PRIMERA REPÚBLICA	**Primer intento democrático**	República federal. Elecciones extremadamente indirectas.
El presidente Guerrero es depuesto y fusilado	1829	GUERRAS CIVILES	Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares	Luchas por definir un modelo de nación: liberal o conservadora, federal o centralista.
Nueva constitución	1857		**Segundo intento democrático**	La constitución federal y liberal es repudiada por el presidente Comonfort.
El presidente Comonfort es depuesto	1858		Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares	Continúan luchas por definir un modelo de nación.
Invasión francesa	1862	SEGUNDO IMPERIO	Monarquía	Los conservadores recurren al apoyo de Francia.
Victoria liberal	1867	REPÚBLICA RESTAURADA	**Tercer intento democrático**	Se restablece la Constitución de 1857. Elecciones menos indirectas.
Levantamiento de Díaz	1876	PORFIRIATO	Autoritarismo con ropaje democrático, basado en el control por el presidente Díaz	Díaz impone una versión moderada del liberalismo. Las elecciones se convierten en mero ritual.
Inicio de la Revolución	1910			
Madero es elegido presidente	1911	REVOLUCIÓN MEXICANA	**Cuarto intento democrático**	Aparición de partidos políticos organizados. Elecciones directas.
El presidente Madero es depuesto y asesinado	1913		Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares	Varias facciones se confrontan entre sí en una guerra civil.
Nueva constitución	1917		**Quinto intento democrático**	Constitución federal, liberal y social.
El presidente Carranza es depuesto y asesinado	1920	POST-REVOLUCIÓN	Autoritarismo con ropaje democrático, basado en los militares	Aunque hay elecciones, los presidentes son en esencia escogidos por los militares.
Fundación del PNR	1929	SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO	Autoritarismo con ropaje democrático, con grados variables de apoyo popular	Sólo un partido gana virtualmente todas las posiciones electivas.
Elección presidencial competida	1988	TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA	Introducción de instituciones y prácticas democráticas	Creciente competencia electoral. El PRI gradualmente pierde votos y poder.
Primera elección presidencial democrática	2000	DEMOCRATIZACIÓN	**Sexto intento democrático**	Democracia electoral. Gobierno de Fox.
Conflicto post-electoral	2006			Democracia electoral, cuestionada. Gobierno de Calderón.

Fuente: Elaboración propia.

y asesinado el triunfador de la revolución e inspirador de la Constitución de 1917, el presidente Venustiano Carranza.

Tras la muerte de Carranza, comenzó una larga etapa en que un régimen autoritario y corporativo, no exento de apoyo popular, fue revestido de ropajes constitucionales y democráticos. Esta etapa puede dividirse en tres periodos:

- 1920-1928, existieron numerosos partidos políticos, pero el poder residía en realidad en los cuarteles.
- 1929-1988, un partido político hegemónico[2] controló todas las posiciones de poder político.
- 1989-1997, transición a la democracia, que condujo al sexto intento democrático de México: el que estamos viviendo.

¿Por qué México se encaminó finalmente hacia la democracia? Existen explicaciones alternativas. Algunas destacan factores jurídicos, electorales y partidistas, como:

- las sucesivas reformas a la legislación y las instituciones electorales (a partir de la "reforma política" de 1977-1978)[3], promovidas desde el gobierno o exigidas por la oposición, dieron lugar a un sistema electoral abierto a nuevos partidos y más equitativo y competitivo;
- las fracturas en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y en particular la escisión de la Corriente Democrática en 1987, erosionaron su credibilidad y su caudal electoral;
- la aparición de nuevos partidos políticos, como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989; y en general el incremento tendencial y sostenido de la votación por partidos de oposición al PRI, entre los cuales destacan el Partido Acción Nacional (PAN).

Otras explicaciones ponen el acento en factores contextuales (económicos, sociales, culturales e incluso internacionales) impactaron el comportamiento electoral de los mexicanos, como:

---

[2] El Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929, cambió su nombre en 1938 a Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y en 1946 se transformó en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI).

[3] Promovida por el entonces presidente José López Portillo, esta reforma facilitó la creación de partidos políticos e introdujo la representación proporcional en la Cámara de Diputados, así como en las legislaturas estatales y los municipios de mayor población (y posteriormente en todos los municipios).

- los efectos deslegitimantes de crisis económicas recurrentes (1976, 1982, 1987 y 1994-1995) que deterioraron el nivel de vida de importantes capas de la población y por tanto indujeron desconfianza en el PRI y ascenso de la votación por partidos alternativos;
- fenómenos de movilización social, como los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, la reacción popular solidaria ante los sismos de 1985 y el impacto del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, activaron una conciencia crítica en la sociedad mexicana;
- la apertura informativa de los medios masivos de comunicación, que a partir de 1994 comenzaron a otorgar cobertura más equilibrada a las distintas fuerzas políticas, a diferencia de décadas anteriores en que -salvo algunos de corta circulación y/o audiencia- cubrían casi exclusivamente al PRI;
- presiones y condicionantes externos en pro de la democracia, en particular luego de que México ingresó a la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE, en 1994) y signó tratados de libre comercio con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Japón y muchos otros países.

Al respecto, el autor (Emmerich, 1999: cap. 1) se inclina por la tesis de que el proceso de modernización económico-social de México, caracterizado por la urbanización, el aumento de los niveles educativos y un mayor acceso a fuentes de información diversas, causó una diversificación y diferenciación de las condiciones de vida que se tradujo en pluralismo político, erosionando así la votación por el PRI. Tal erosión, combinada con reglas e instituciones electorales progresivamente imparciales que garantizaron elecciones más libres, más competidas y con votos mejor contados, desembocaría finalmente en la derrota electoral del PRI.

Se adopte una u otra o todas las explicaciones anteriores, lo cierto es que la elección presidencial de 1988 produjo una conmoción que terminaría echando por tierra el sistema de partido hegemónico. En esa fecha, el PRI, acostumbrado a alcanzar votaciones superiores al 70% de los sufragios, obtuvo apenas algo más del 50% de ellos. Por añadidura, los comicios de ese año fueron sospechosamente fraudulentos debido a una inoportuna "caída del sistema" de cómputo de votos y al rechazo de los candidatos opositores a reconocer el triunfo del PRI. A partir de entonces, el régimen priísta comenzó a debilitarse. Se abrió un periodo signado por triunfos de

partidos alternativos en elecciones estatales y municipales, por la apertura de los medios de comunicación a nuevas voces, y por profundas y sucesivas reformas de la legislación electoral que desembocaron finalmente en la de 1996, que dio plena autonomía respecto del gobierno a los organismos electorales e introdujo condiciones de competitividad y equidad electorales nunca antes vistas en el país.

Fue así que en 1997 se realizaron elecciones de diputados y senadores que dieron el triunfo a partidos alternativos; el PRI perdió el control de la Cámara de Diputados y en el Senado quedó por debajo de la mayoría de dos tercios, requerida para reformar la constitución y designar muchos altos cargos públicos. Tres años más tarde, en 2000, se dio la única elección presidencial –ganada por el PAN- que hasta ahora ha producido un cambio pacífico del partido o grupo en el gobierno en la historia de México. Esos firmes avances hacia la democracia electoral se vieron ensombrecidos tras la elección presidencial de 2006, cuando uno de los candidatos derrotados y los tres partidos que lo postularon denunciaron como fraudulento y amañado el proceso electoral de ese año.

Una evaluación sistemática de la democracia mexicana en 2009

¿En qué medida México es democrático? Con miras a responder esta pregunta, un equipo interdisciplinario de investigación y políticamente independiente nucleado en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana finalizó en 2009 una evaluación de la democracia en México, siguiendo una metodología formulada por el Instituto Internacional para la democracia y Asistencia Electoral (IDEA, 2002a).[4] A continuación se resumirá el contenido de esta evaluación; reportado más ampliamente en otro texto (Emmerich, 2009).

De acuerdo con el marco conceptual propuesto por IDEA, hay dos principios democráticos básicos: el control popular sobre la toma de decisiones públicas y sobre los que toman tales decisiones, y la igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control (IDEA, 2002b: 11).[5] Para aplicar estos principios se requiere un conjunto de valores mediadores. És-

[4] IDEA permitió al equipo utilizar su metodología, sin que esto implique que comparta los resultados aquí resumidos.

[5] Otros principios se podrían agregar sin distorsionar el marco de IDEA, como la libertad, la participación popular en el gobierno, y la distribución equitativa del poder (Emmerich y Favela, 2007).

tos son: participación ciudadana, autorización (a los gobernantes para que tomen decisiones colectivas), representación, rendición de cuentas, transparencia, capacidad de respuesta gubernamental y solidaridad. Es a partir de estos valores que las instituciones de gobierno representativo derivan su carácter democrático; y estos valores pueden utilizarse, a su vez, para evaluar en la práctica cuán democráticamente funcionan las instituciones. Sobre esta base, IDEA propone un marco de evaluación que se centra en cuatro dimensiones: a) ciudadanía, leyes y derechos, b) representación y responsabilidad gubernamental; c) sociedad civil y participación popular, d) la democracia más allá de las fronteras del Estado.

En el plano estructural, México ha alcanzado importantes logros democráticos en los últimos dos o tres lustros. La Constitución goza de consenso social y político, y hay acuerdo sobre una concepción incluyente y sin discriminaciones de la ciudadanía. El marco legal para la protección de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales es adecuado y presenta evolución positiva, aunque no siempre es respetado a plenitud. El sistema electoral se halla en mejoramiento constante desde la reforma política de 1977-1978. Los partidos políticos tienen plena libertad y financiamiento público para su accionar, con posibilidad real de alternancia en los gobiernos federal, estatales y municipales. La separación de poderes y funciones entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial es cada vez más patente. Se han aprobado leyes y creado instituciones para aumentar la transparencia y minimizar la corrupción gubernamental. Las fuerzas militares y policiales están bajo control civil, ejercido más por los ejecutivos que por los legislativos o la sociedad. Existe irrestricta libertad de prensa, aunque también abundan los atentados contra periodistas. Organizaciones civiles independientes logran cada vez más eco en la conciencia pública. Los gobiernos estatales y municipales han redescubierto sus importantes atribuciones frente al gobierno federal. Los tratados internacionales de derechos humanos han sido incorporados a la legislación interna. En suma, ha habido una importante y gradual tarea legislativa y de construcción institucional que busca consolidar la democracia. Estos logros son formidables comparados con la "dictadura perfecta" (Mario Vargas Llosa, *dixit*) que imperó en México hasta fines del siglo XX: tan perfecta que muchos mexicanos ni siquiera se percataban de su existencia.

Los desafíos son elementos faltantes de los logros específicos enumerados en el párrafo anterior, o sea aspectos negativos que los contrapesan; o, en ocasiones, son asuntos distintos donde no se registran avances su-

ficientes. El Estado de derecho es débil: lo vulneran la criminalidad y la inseguridad rampantes, la permisividad ante la inobservancia de las leyes, y la ineficiencia del aparato de impartición de justicia. Los alegatos de fraude planteados tras la elección presidencial de 2006 siguen arrojando dudas sobre la equidad del sistema electoral de hoy. Los partidos políticos y sus dirigentes tienen mala imagen entre la ciudadanía. La rendición de cuentas gubernamental es insuficiente y la corrupción resiste los esfuerzos por erradicarla. Las grandes empresas influyen indebidamente sobre las políticas públicas. Los medios electrónicos de comunicación están concentrados en muy pocas manos, y carecen por ende de la necesaria pluralidad. La desigualdad económica y social es abismal. La participación popular continúa baja y el desencanto ciudadano alto. Y, en un país que se dice federal, las principales decisiones siguen siendo tomadas en la capital de la República.

El Cuadro 2 enumera las catorce áreas temáticas, cada una de las cuales queda definida por una pregunta general de investigación.[6] Enuncia los principales logros y desafíos (resultantes de puntos específicos que por razones de espacio no son comentados en este capítulo), y ofrece para cada área una evaluación sintética en una o dos palabras. Todas las evaluaciones sintéticas operan en el mismo sentido direccional: fluctúan entre *mucho* (óptimo deseable, más cerca de la verdadera democracia) y *muy poco* (mínimo, apenas democrático), pasando por las categorías intermedias de *bastante*, *a medias* y *poco*. Dada esta direccionalidad, es posible asignar a las evaluaciones sintéticas una valoración cuantitativa: *mucho* se convierte así en el valor de 5; *bastante* en 4; *a medias* en 3; *poco* en 2; y *muy poco* en 1. El promedio de las catorce valoraciones es de 3.14. De acuerdo con lo anterior, puede concluirse que en 2009 la democracia mexicana estaba situada ligeramente arriba del punto medio entre el mínimo aceptable y el óptimo deseable, y que tenía muchas áreas abiertas para su mejoría.

Actualización de la evaluación a 2012

La evaluación reseñada en la sección anterior pertenece a un colectivo de investigación. Desde su finalización en 2009 y hasta inicios de 2012 se han

[6] A su vez, cada área temática y su respectiva pregunta general se desglosan en preguntas específicas, para un total de 99 puntos o aspectos; cada uno de éstos es evaluado mediante varios elementos que incluyen: marco legal aplicable, indicadores positivos de avance de la democracia e indicadores negativos que frenan tal avance. Por falta de espacio, estos 99 puntos no son presentados en este capítulo.

dado acontecimientos, tanto positivos como mixtos y negativos, que en opinión individual de este autor pintan un panorama –ligeramente- menos optimista que el registrado en 2009.

Entre los positivos pueden contarse una serie de avances en materia de derechos humanos: los efectos del juicio de amparo protegen ahora a toda la sociedad y no sólo al quejoso directo, el criterio de favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia en materia de derechos, la prohibición de discriminar a las personas por motivos de su preferencia sexual (se suma a otras disposiciones antidiscriminatorias ya existentes), la incorporación plena de los tratados internacionales de derechos humanos dentro de la pirámide jurídica mexicana, y la admisión de responsabilidad del Estado en algunos casos antiguos de violación de derechos humanos.[7] Además, algunos datos sugieren que las instituciones públicas están resistiéndose menos a las demandas de transparencia. En 2011, sólo hubo un amparo en contra de los dictámenes del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), frente a 370 presentados entre su fundación en 2003 y 2010; en el mismo 2011 no se presentó ningún juicio contencioso administrativo contra resoluciones del IFAI, caída dramática con respecto a los 43 interpuestos de 2008 a 2010 (*La Jornada*, 29/12/2011: 10). Por su lado, en sus ocho años de existencia el IFAI ha presentado 77 denuncias por el incumplimiento de sus resoluciones; luego de alcanzar un pico de 21 en 2008, las denuncias cayeron a 4 en 2010 (*Reforma*, 31/12/11).

La reforma política aprobada por el Congreso en 2011 puede calificarse como mixta, por quedarse muy corta en comparación con las demandas ciudadanas. Innegablemente, presenta avances: se permitirán candidaturas independientes, se establece la iniciativa ciudadana en materia legislativa y se crea –con limitaciones– la figura de consulta popular; estas innovaciones entrarán en vigor cuando se apruebe la legislación secundaria respectiva. Es de señalar que a fines de 2009 el presidente de la República, Felipe Calderón, propuso reformas más ambiciosas, y a inicios de 2010 los partidos de oposición lanzaron sus respectivas contrapropuestas, igualmente ambiciosas.[8] Sin embargo, no se logró avanzar en asuntos como la elección por mayoría absoluta del presidente de la República, con segunda vuelta

[7] Como el de la desaparición forzada (1974) de Rosendo Radilla, líder político y campesino del estado de Guerrero.

[8] Sobre estas propuestas, cfr. Becerra, 2010.

Cuadro 2: Logros, desafíos, evaluaciones sintéticas y valoraciones numéricas

Principales logros	*Principales desafíos*	*Evaluaciones sintéticas y valoraciones numéricas*	
Dimensión A: Ciudadanía, leyes y derechos			
1. Nacionalidad y ciudadanía: **¿Existe consenso sobre una ciudadanía común y sin discriminaciones?**			
- Acuerdo generalizado sobre la constitución - Nacionalidad y ciudadanía inclusivas	- Pueblos indígenas marginalizados - Incorporación efectiva de los emigrantes	Mucho	5
2. Estado de derecho y acceso a la justicia: ¿Se encuentran el Estado y la sociedad sistemáticamente sometidos a la ley?			
- A nivel federal, separación constitucional y real del Poder Judicial respecto del Ejecutivo, con muchos jueces dispuestos a ejercer su independencia - Reforma del sistema judicial federal (2008) - El nivel estatal busca acompañar estos cambios, y en algunos casos los antecede	- Altos costos de representación jurídica limitan a los ciudadanos comunes el acceso a la justicia - Organización deficiente de los juzgados y demoras en llevar los casos a sentencia - Elementos criminales operan sistemáticamente fuera del alcance de la ley - Legisladores y altos funcionarios inmunes a la procuración de justicia (fuero)	A medias	3
3. Derechos civiles y políticos: ***¿Se encuentran los derechos civiles y políticos igualmente garantizados para todos?***			
- Derechos garantizados por la constitución y la legislación secundaria - Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (aunque ésta no se ocupa de derechos políticos)	- Violaciones esporádicas de los derechos civiles y políticos - Los pobres tienen acceso limitado a estos derechos - Escaso respeto del público hacia la policía - Prisiones sobrepobladas y en malas condiciones - Preocupante violencia familiar y contra las mujeres	A medias	3
- Derechos garantizados por la Constitución y la legislación secundaria - Algún grado de éxito en la reducción de la pobreza (revertido en 2008-2010)	- Los pobres tienen acceso limitado a estos derechos	A medias	3
4. Derechos económicos y sociales: ***¿Se encuentran los derechos*** *económicos y sociales igualmente garantizados para todos?*			
Dimensión B: Representación y responsabilidad gubernamental			
5. Elecciones libres y honestas: ***¿Dan las elecciones poder a los ciudadanos para ejercer control sobre el gobierno y las políticas públicas?***			
- Elecciones competitivas, con posibilidad real de cambio de partido en el gobierno - Institutos y tribunales electorales independientes, a nivel federal y local - Reforma electoral (2007/2008)	- Desconfianza en las instituciones electorales por parte de algunos partidos políticos y un sector de la población - Baja participación electoral	A medias	3

6. El papel democrático de los partidos políticos: ¿Contribuye el sistema de partidos al buen funcionamiento de la democracia?			
- Libertad de los partidos para constituirse, reclutar afiliados y hacer campañas para cargos de elección - Siete partidos nacionales registrados, con orientaciones ideológico-políticas diversificadas	- Algunos partidos basados en la personalidad de sus líderes, aunque todos mantienen perfiles distintivos en sus políticas o principios - Limitada democracia interna en los partidos - Pese a regulaciones legales, falta transparencia en el financiamiento de los partidos	A medias	3
7. Eficacia y rendición de cuentas del gobierno: ¿Rinde el gobierno cuentas de su gestión ante el pueblo y sus representantes democráticamente elegidos?			
- Posibilidad real de remoción por vía electoral de partidos en el gobierno, sea federal, estatal o municipal - Establecimiento de comisiones en los legislativos fortalece su papel de escrutinio sobre el Ejecutivo - Medios de comunicación independientes mantienen al público informado sobre errores y malas prácticas gubernamentales. - Creciente acceso a la información pública. - Reforma política (2011)	- Demoras en el reporte y el escrutinio de las cuentas públicas. - Para el ciudadano común, difícil acceso a compensación por errores o malas prácticas gubernamentales	A medias	3
8. Control civil sobre el ejército y la policía: ¿Están las fuerzas armadas y la policía bajo control civil?			
- Los militares y las policías están bajo control civil, aunque personalizado en el Ejecutivo	- Fortalecer la rendición de cuentas ante los legislativos por parte de militares, policía y servicios de seguridad - La policía parece incompetente o impotente contra la criminalidad	Bastante	4
9. Minimizar la corrupción: ¿Están libres de corrupción los funcionarios y demás cargos públicos?			
- Creación de la Auditoría Superior de la Federación y de sus homólogas en los estados - Otras medidas legales e institucionales para combatir la corrupción	- Cambiar el hábito de usar los cargos públicos para obtener ventajas personales, así como la tolerancia del público hacia tal hábito - Remediar la debilidad de los organismos anti-corrupción y aumentar la posibilidad de detección y procuración de justicia exitosa	Poco	2

Fuente: elaboración propia.

entre los dos candidatos más votados en caso de no lograrse dicha mayoría en la primera ronda de votación; reducir el tamaño del Congreso y permitir la reelección de los legisladores;[9] e introducir la revocatoria popular de mandatos.

Entre los acontecimientos negativos destaca que la pobreza y la corrupción, así como la violencia criminal y las violaciones de derechos humanos, han aumentado, que la participación ciudadana continúa siendo baja, y que la credibilidad de la clase política y las autoridades electorales continúa en entredicho. Todo ello confluye en producir una baja confianza del mexicano promedio en las virtudes de la democracia.

La población en situación de pobreza, que ya de por sí era extremadamente elevada, creció de 44.5% en 2008 a 46.2% en 2010 (CONEVAL, 2011). La pobreza impide a quienes la padecen desplegar sus derechos económico-sociales, les dificulta ejercer los derechos civiles y políticos, y los pone en una situación de vulnerabilidad incompatible con las aspiraciones de igualdad y libertad de una sociedad democrática. Por otro lado, facilita las prácticas clientelísticas, o sea el intercambio de votos por favores recibidos de parte de los partidos políticos y/o sus candidatos, que pese a estar prohibidas por las leyes continúan presentes en México (Cobilt, 2011).

En el Índice de Percepción de la Corrupción, México cayó desde 3.6 puntos en 2008 a 3.0 en 2011, en una escala donde 0 indica un país altamente corrupto y 10 uno muy limpio (Transparency International, 2011). Además, escándalos periódicos de corrupción sacuden a la opinión pública; algunos recientes son el de un secretario de juzgado acusado de recibir multimillonarios sobornos, y el del hermano del alcalde de Monterrey, que al parecer utilizaba la posición de este último para extorsionar casinos en esa ciudad. En opinión del autor, parte significativa de la población acepta la corrupción -tanto en el sector público como en el privado- como un hecho de la vida social. Es obvio que al generar mal gobierno y dispendio, así como preferencia por intereses particulares antes que por intereses colectivos, la corrupción disminuye la calidad democrática.

La violencia criminal continúa en ascenso y las instituciones del Estado –en sus tres niveles de gobierno– muestran incapacidad para controlarla. La tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes saltó de 12.8 en 2008 a 21.7 en 2010 (Manuel Aguirre Botello, 2011). La violencia generalizada pone en riesgo la vida e integridad física de los ciudadanos, pero afecta

[9] Que quedó condicionada a una consulta popular a realizarse en el futuro.

de manera aún más directa a la democracia cuando se dirige hacia líderes políticos y funcionarios públicos. Más de dos docenas de alcaldes (principalmente en estados del Norte), un candidato a gobernador (Tamaulipas), un ex gobernador (Colima), e incontable número de mandos policiales, agentes del ministerio público y otros servidores públicos, han sido asesinados en los últimos años.

Paralelamente, en el combate contra la delincuencia, esporádicamente las fuerzas armadas y policiales incurren en violaciones de derechos humanos. A esto se suman agresiones deliberadas –de origen por lo general no esclarecido– contra defensores de derechos humanos y ecologistas, varios de los cuales han sido asesinados o desaparecidos durante 2011. Al respecto, la Academia Mexicana de Derechos Humanos expresó que el año 2011 "ha sido tal vez el peor del actual sexenio en materia de derechos humanos, puesto que los asesinatos y desapariciones de activistas continuaron, lo que coloca al país en un grave déficit democrático…" (Camacho, 2011: 7).

Por otra parte, la participación ciudadana continúa baja, no sólo en procesos electorales sino en todos los órdenes de la vida social. Un analista señala que "el alto nivel de abstención y el fantasma del voto nulo muestran el desencanto ciudadano y son una llamada de atención para todos los actores que intervienen en los procesos electorales" (Barranco, 2011: 6). Esto refleja el escepticismo ciudadano respecto de la clase política y de la democracia en general. Según una encuesta de 2011 sobre confianza en las instituciones, en una escala donde 0 representa nula confianza y 10 mucha confianza, los servidores públicos obtuvieron 5.9 puntos, el gobierno 5.6, los diputados federales 5.1 y los partidos políticos 5.0, siendo estas instituciones -junto con la policía- las peor evaluadas por los ciudadanos mexicanos (CENAPRED, 2011: 107). El propio presidente Calderón había reconocido en 2010 que "los ciudadanos están insatisfechos con el comportamiento de nosotros los políticos… todos perdemos con la degradación de la política, del debate y de la vida pública" (Carpeta Informativa, 11/03/2010: 55). En opinión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: "la ciudadanía requiere de renovados mecanismos de participación ciudadana encaminados a consolidar una verdadera democracia participativa y representativa que permita alcanzar la estabilidad, la paz y el desarrollo que establece la Carta Democrática Interamericana" (CDHDF, 2011: 3).

La actuación y credibilidad de las instituciones electorales fueron puestas en entredicho por las alegaciones de fraude electoral en 2006, y los

acontecimientos recientes no han contribuido a restablecerlas. Tanto a nivel federal como estatal, los legisladores han preferido designar consejeros afines a sus respectivos partidos más que consejeros imparciales. El Congreso demoró más de un año en elegir a tres consejeros generales faltantes en el Instituto Federal Electoral. Según un analista, "los órganos electorales se han venido deconstruyendo; su autonomía e imparcialidad corren riesgos mayores en detrimento no sólo de la credibilidad ciudadana, sino que ponen en tela de juicio los propios procesos comiciales. Especialmente los institutos electorales estatales en muchas entidades del país se han convertido en un territorio colonizado por los poderes locales centrados en los gobernadores…" (Barranco, 2011: 6-7).

Súmese a lo anterior la intervención del narcotráfico en los procesos electorales, y la "judicialización" negativa de los mismos. Tras las elecciones de noviembre de 2011 en Michoacán, primero el PRD y la candidata panista a la gubernatura, y luego el presidente Calderón, señalaron que narcotraficantes habían presionado a votar en favor del PRI, partido ganador de las elecciones. Posteriormente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) anuló la elección municipal de Morelia, capital de dicho estado, igualmente ganada por el PRI.[10] La intervención del crimen organizado en procesos electorales es tan evidentemente nociva que no se necesita abundar sobre ello. En cuanto a la judicialización de los procesos electorales, tiene por un lado el aspecto positivo de que permite evitar disturbios callejeros, pero en contrapartida a menudo resulta que un partido o candidato procura ganar ante los tribunales lo que no ha podido ganar en las urnas; demerita, así, la participación y el voto de los ciudadanos a la vez que privilegia los tecnicismos jurídicos. El editorial de un periódico señala que "en el México de 2011, la tendencia a recurrir a los tribunales abona al sentir ciudadano de que la solución de los conflictos poselectorales dependerá, en última instancia, de favoritismos, regateos y enjuagues de pasillo que habrán de realizarse de espaldas a la sociedad y al margen del veredicto de la voluntad popular" (*La Jornada*, 29/12/2010: 2).

[10] El TEPJF argumentó que dos elementos crearon inequidad en la contienda: una vez concluidas las campañas electorales, durante una función de boxeo realizada fuera de México, uno de los contendientes exhibió el logotipo del PRI en su pantaloncillo; y el candidato priísta a presidente municipal apareció en un programa de televisión de paga –junto con el candidato priísta a gobernador. No sería de extrañar que estas causales se extiendan a las elecciones legislativas y de gobernador, impugnadas por el PAN y PRD, y que el TEPJF está estudiando al momento de concluirse este capítulo.

La falta de confianza en las instituciones políticas y electorales repercute en escepticismo ciudadano respecto de la democracia. En 2010 México ocupó el último lugar latinoamericano en términos de *satisfacción con la democracia*: sólo 27% de los mexicanos se declararon satisfechos; este bajo porcentaje es de hecho una mejora, pues ha venido creciendo desde apenas 11% en 1996 (si bien tuvo picos más altos en 1997, 2000 y 2006). Por otro lado, el *apoyo a la democracia* bajó de 53% en 1996 a 49% en 2010 (Latinobarómetro, 2010: 43). Es probable que este desencanto de parte de los mexicanos con la democracia atienda más a la faz agonal y coyuntural de las disputas políticas, que a los logros arquitectónicos en el plano estructural.

Conclusión: preservar y mejorar la democracia

En pocas palabras, la democracia mexicana, que de acuerdo con la evaluación practicada en 2009 tenía un nivel apenas mediano, ha retrocedido en algunos aspectos -y avanzado en otros-. Magros resultados en términos de bienestar, empleo y seguridad, junto con interminables disputas pedestres entre los partidos, han causado el descrédito generalizado de la clase política entre la población. No sólo los políticos tienen responsabilidad en esta degradación. Los medios de comunicación también son responsables al ser más dados a la noticia sensacionalista que al debate serio, lo que dificulta la construcción de una opinión pública bien informada sobre los grandes asuntos nacionales. Y también la propia ciudadanía, cuya participación electoral y en otros ámbitos es escasa, dejando el campo libre para que otros decidan y actúen en su lugar. Como reflejan los datos de Latinobarómetro, parte importante de los mexicanos ha perdido las esperanzas -alumbradas en años anteriores- de que la democracia favorecería su nivel de vida.

Es conveniente situar esta conclusión en perspectiva histórica. Por un lado, pese a las ríspidas confrontaciones, las élites políticas y la ciudadanía mexicanas han continuado introduciendo y aceptando nuevas leyes e instituciones, preservando en lo esencial las libertades fundamentales y sin alterar la estabilidad política. Esto sucede de manera tan gradual y pausada -y tal vez timorata- que para parte de la población pasa inadvertido. Por otra parte, como sugiere el cronograma del Cuadro 1, la democracia mexicana es muy joven. El país y su pueblo todavía no están del todo familiarizados con su ejercicio. Hay bastante por aprender y por hacer, y eso lleva tiempo. La historia reciente sugiere que México se enseñará a sí mismo cómo

mejorar su democracia y cómo vivir mejor en ella. Mucho dependerá de que la elección presidencial de 2012 no desemboque en un conflicto postelectoral que deslegitime adicionalmente la credibilidad en la democracia electoral. Y más aún dependerá de que en el próximo sexenio los tres poderes del Estado, los tres niveles de gobierno, los partidos políticos y las organizaciones civiles sepan encontrar un consenso mínimo sobre la forma de gobierno y un modelo de país que sirva a todos.

Es importante recordar que la democracia es la única forma de gobierno en que las personas pueden ser auténticamente libres. Libres de desarrollar sus planes de vida individuales (siempre que sean lícitos); libres también de expresar sus opiniones y creencias y de participar, como uno más, en la toma de decisiones públicas. Es la única forma de gobierno en que todos los ciudadanos son auténticamente iguales en derechos y obligaciones. Iguales especialmente frente a la urna, donde el voto del rico y el pobre, el del hombre y la mujer, el del doctor y el analfabeto, el del conservador y el rebelde, valen exactamente lo mismo. Es la única forma de gobierno que no pide a los ciudadanos que rindan pleitesía a quienes gobiernan, sino simplemente que se conduzcan con respeto y dignidad republicana. Por todo eso, es importante preservar y mejorar la democracia en México.

Referencias

Aguirre Botello, Manuel (2011). "México, tasa de homicidios por 100,000 habitantes desde 1931", disponible en: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm>, al 30 de diciembre.

Barranco V., Bernardo (2011). "Riesgos regresivos y la necesidad de una mayor participación ciudadana", en *Dfensor*, núm. 12, diciembre.

Becerra Chávez, Pablo Xavier *y otros* (2010). *La reforma política 2010*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México.

Camacho Servín, Fernando (2011). "El año que termina, el peor del sexenio en derechos humanos: ONG", en *La Jornada*, 29 de diciembre.

Carpeta Informativa (2010). Coordinación General de Comunicación Social, Dirección General Editorial y de Imagen Legislativa, Cámara de Diputados.

CENAPRED (2011). Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta nacional sobre discriminación en México, Enadis 2010. Resultados generales*, CENAPRED, México.

Cobilt Cruz, Elizabeth (s/f). "El clientelismo en la Ciudad de México", tesis de doctorado en estudios sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, en preparación.

CONEVAL (2011). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Pobreza 2010 a nivel nacional y estatal", disponible en <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>, al 30 de diciembre.

CDHDF (2011). Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Editorial", en *Dfensor*, núm. 12, diciembre.

Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.) (1999). *El voto ciudadano en el Estado de México*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

Emmerich, Gustavo Ernesto y Alejandro Favela (2007). "Democracia vs. autoritarismo", en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (eds.), *Tratado de ciencia política*, Anthropos, Barcelona.

Emmerich, Gustavo Ernesto (2009) (coord.),. *Situación de la democracia en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

IDEA, 2002a. *Handbook on Democracy Assessment*, Kluwer Law International, The Hague.

IDEA, 2002b. *The State of Democracy. Democracy Assessments in Eight Nations Around the World*, Kluwer Law International, The Hague.

La Jornada, 29/12/2011: "A la baja, amparos contra el Ifai", México, p. 10.

La Jornada, 29/12/2011: "Editorial", México, p. 2.

Latinobarómetro (2010). *Informe 2010*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, diciembre.

López, Mario Justo (1969). *Introducción a los estudios políticos. Vol. I*, Kapelusz, Buenos Aires.

Reforma, 31/12/11: "Suma IFAI 77 denuncias en 8 años".

Transparency International (2011). "Corruption Perception Index", disponible en: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/, al 30 de diciembre.

Sinopsis de los autores de esta obra

Víctor Alarcón Olguín. Doctor en Estudios Sociales por la UAM-Iztapalapa. Profesor Investigador Titular "C" en el Departamento de Sociología, donde actualmente es Jefe del Área de Procesos Políticos y responsable del Cuerpo Académico PRODEP "Ciudadanía, Cultura e Instituciones Políticas". Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Profesor con Perfil Deseable PRODEP. Sus líneas de investigación se concentran en el estudio de los partidos políticos y los procesos electorales en México, así como en perspectiva comparada. Contacto: victor630215@aim.com

Alberto Arroyo Picard. Profesor investigador de la UAM-I. Licenciado en filosofía, maestro en sociología con estudios de doctorado en ciencias sociales. Es autor o coautor de libros y artículos en 6 idiomas y 23 países. Es miembro de diversas redes internacionales de investigadores y organizaciones sociales y participa como experto en la comisión creada por el presidente de Ecuador para la Auditoría Ciudadana de los Tratados Bilaterales de Inversión y el Sistema Internacional de Solución de Disputas entre Inversionistas extranjeros y el Estado (CAITISA). Contacto: alberto.arroyo60@gmail.com

Pablo Javier Becerra Chávez. Profesor investigador de tiempo completo titular "C". Licenciado en Economía por la UNAM y estudios de la Maestría en Historia y de Doctorado en Estudios Sociales por la UAM-I. Es autor de artículos especializados y capítulos en libros sobre temas políticos y electorales. Su libro más reciente es El Sistema electoral y la transición a la democracia en México, publicado por el Instituto Electoral del Estado de México, 2014. Contacto: pablojbch@yahoo.com.mx

Enrique Cuna Pérez. Profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa

(UAM-I). Doctor en Estudios Sociales, línea de investigación en procesos políticos (UAM-I), 2005. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Líneas de investigación: cultura política, participación política, comportamiento electoral, en específico de las juventudes en México. Contacto: cuna@xanum.uam.mx

Gustavo Ernesto Emmerich (1954-2013). Doctor en Ciencia Política por la FCPyS-UNAM. Profesor-Investigador Titular "C", Departamento de Sociología, Área de Procesos Políticos, UAM-Iztapalapa. Miembro de la Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Sus líneas de investigación se concentraron en el estudio comparado de los procesos institucionales y políticos en México y América Latina.

Alberto Escamilla Cadena. Doctor en estudios sociales por la UAM-Iztapalapa. Profesor titular de tiempo completo en la UAM-Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador de la Línea de Procesos Políticos del Posgrado en Estudios Sociales. Contacto: aescamillac@hotmail.com

Alejandro Favela Gavia. Dr. en Ciencia Política por la UNAM. Profesor Investigador Titular en la UAM Iztapalapa, Depto. de Sociología. Área de Investigación de Procesos Políticos. Sus Áreas de interés son: procesos de modernización política, sociedad civil y ciudadanía, seguridad nacional y procesos electorales. Contacto: afg58@yahoo.com

Miguel González Madrid. Politólogo y Maestro en Derecho Electoral, Profesor e Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (México City). Especialista en temas sobre políticas públicas, derecho electoral, gobiernos locales y teorías del Estado y la democracia. Contacto: mgmundouno@yahoo.com.mx, blog: mgmundoposible.blogspot.mx

Mariana Hernández Olmos. Doctora en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, entre sus líneas de investigación destacan participación política, participación ciudadana, rendición de cuentas, candidaturas independientes, entre otras. Ha impartido cursos en diversas universidades como la UNAM, la UAM y la UPN. Entre sus últimas publicaciones destaca: "Candidaturas independientes. Experiencias y de-

safíos" en Gilas Karolina. Candidaturas independientes: desafíos y propuestas, TEPJF, 2014. Contacto: marholmos@yahoo.com.mx

Alfonso León Pérez. Doctor en Estudios Sociales en la línea de Procesos Políticos por la UAM-I. Profesor Titular de la UAM-X DCSH en el Departamento de Relaciones Sociales. Profesor invitado en la Maestría en Seguridad Nacional del Centro Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Contacto: alperez@correo.xoc.uam.mx

Marco Antonio Leyva Piña. Profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Contacto: marcolp2000@yahoo.com.mx

Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz. Licenciado y Maestro en Derecho por la UNAM. Alumno del Doctorado en Estudios Sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

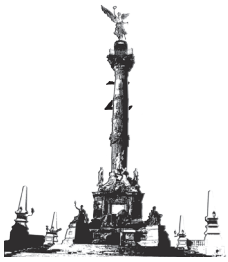
Javier Rodríguez Lagunas. Profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Contacto: rolj@xanum.uam.mx

Javier Santiago Castillo. Profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Fue Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal y en la actualidad es Consejero del Instituto Nacional Electoral. Contacto: jsantiagoc@yahoo.com.mx

Luis Medina Torres. Politólogo, Maestro y Doctor en Estudios Sociales, línea de Procesos Políticos. Profesor Investigador de tiempo completo en la UACM-Cuautepec. Presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, miembro del Consejo Mexicano de Investigación en Ciencia Política, de Electoral Integrity Project y de IPSA. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Evaluador del CONACYT. Contacto: lemt68@yahoo.com

Laura Valencia Escamilla. Profesora investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM Xochimilco. Integrante del Sistema Nacio-

nal de Investigadores. Autora de diversos libros entre los que sobre salen la disciplina parlamentaria en México; la representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política ; y de la profesión a la profesionalización legislativa en México., además de diversos artículos en revistas científicas y de divulgación, así como capítulos de libros colectivos. Contacto: lvalesc@correo.xoc.uam.mx



MÉXICO
ENTRE SIGLOS
contexto, balance y agenda

se imprimió en diciembre de 2015 en Gráficos eFe. Callejón de la Barranca #43 Col. Tetelpan Del. Álvaro Obregón, México, D. F. Composición tipográfica: J. Jesús Fernández Vaca efe5203@gmail.com La edición consta de 5 000 ejemplares.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Instituto Nacional de Investigación, Formación y Capacitación
en Políticas Públicas y Gobierno A. C.

Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA División de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Sociología