

Universidad Autónoma del Estado de México
Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSYH)
Facultad de Humanidades (FH)
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS)

El Colegio Mexiquense

Universidad Nacional Autónoma de México
Colegio de Profesores-Investigadores Universitarios
con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia (COPUEX)

Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO)



**Memoria
del primer encuentro internacional
sobre el poder
en el pasado y el presente
de américa latina**

Francisco Lizcano Fernández
Guadalupe Yolanda Zamudio Espinosa
(coordinadores)

Toluca, México, octubre de 2009
ISBN 978-607-422-069-8



CICSYH



COPUEX





Universidad Autónoma del Estado de México

M. en C. Eduardo Gasca Pliego
Rector

Dr. Sergio Franco Maass
Secretario de Investigación y Estudios Avanzados

M. A. S. S. Felipe González Solano
Secretario de Docencia

Dr. en C. Jaime Nocolás Jaramillo Paniagua
Secretario de Administración

M. A. E. Georgina María Arredondo Ayala
Secretaria de Difusión Cultural



Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades

Dr. Francisco Lizcano Fernández
Coordinador

Lic. Leticia Peñaloza Alvarado
Secretaria Administrativa

Dr. Francisco Lizcano Fernández
Líder del cuerpo académico
“El poder en América Latina. Ayer y hoy”



Facultad de Humanidades

Dra. Ángeles María del Rosario Pérez Bernal
Directora

Lic. Magdalena Pacheco Régules
Subdirectora Académica

Dr. René García Castro
Líder del cuerpo académico
“Estudios históricos de las instituciones”



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Dr. Nelson Arteaga Botello
Director

Mtra. Ivett Tinoco García
Subdirectora Académica

Dr. Javier Arzuaga Magnoni
Líder del cuerpo académico
“Estudios interdisciplinarios sobre democracia, desarrollo, paz y mundos de vida”



Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. José Narro Robles
Rector

Dr. Sergio M. Alcocer Martínez de Castro
Secretario General

Dra. Rosaura Ruiz Gutiérrez
Secretaria de Desarrollo Institucional

Dra. Blanca Estela Morales Campos
Coordinadora de Humanidades



Colegio de Profesores-Investigadores Universitarios con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia

Dr. Luis Molina Piñeiro
Presidente

Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo
Vicepresidente



Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal

Dr. Antonio Colomer Viadel
Director



El Colegio Mexiquense

Dr. Edgar Alfonso Hernández Muñoz
Presidente

Mtro. José Antonio Álvarez Lobato
Secretario General

Dr. Justo Jesús Tovar Mendoza
Líder del cuerpo académico
“Población, cultura y sociedad”

Universidad Autónoma del Estado de México
Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSH)
Facultad de Humanidades (FH)
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS)

El Colegio Mexiquense

Universidad Nacional Autónoma de México
Colegio de Profesores-Investigadores Universitarios
con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia (COPUEX)

Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO)

Memoria del primer encuentro internacional sobre el poder en el pasado y el presente de América Latina

Francisco Lizcano Fernández
Guadalupe Yolanda Zamudio Espinosa
(coordinadores)

Toluca, México, octubre de 2009

ISBN 978-607-422-069-8



CICSH



Memoria del primer encuentro internacional
sobre el poder en el pasado y el presente de América Latina

Las opiniones y afirmaciones contenidas en las ponencias de este volumen son responsabilidad exclusiva de los autores

Primera edición en CD: 2009
© Universidad Autónoma del Estado de México
Av. Instituto literario 100 Ote., Centro, 50000, Toluca, Estado de México
<http://www.uaemex.mx>

© Colegio de Profesores-Investigadores Universitarios con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia
Manuel Villalongín 60-A, Col. Cuauhtémoc, Del. Cuauhtémoc, 06500, México, D.F.
TEL. 0155-57031455

© El Colegio Mexiquense, A. C.
Ex-Hacienda Santa Cruz de los Patos, 51350, Zinacantepec, Estado de México
www.cmq.edu.mx

ISBN 978-607-422-069-8

Producción editorial: Piedad Liliana Rivera Cuevas y Rogerio Ramírez Gil

Se autoriza la reproducción parcial o total de los contenidos citando la fuente

Hecho en México

ÍNDICE

Presentación	5
Consideraciones teóricas	
Papel de la democracia dentro de un nuevo enfoque sobre el progreso Francisco Lizcano Fernández	11
Dictadura, democracia, república: un análisis conceptual Lorenzo Peña	29
La crisis de las garantías de los derechos fundamentales: ¿un proceso de involución de las instituciones democráticas frente al avance del poder hegemónico? Jesús Lima Torrado	61
Flexibilidad y variabilidad metodológica interdisciplinaria y circunstancialización y relativismo teórico en las teorías sobre las reformas constitucionales Luis J. Molina Piñeiro	83
La corrupción de las instituciones de gobierno por el espíritu privado de la gerencia pública en las democracias contemporáneas. ¿Realmente no hay alternativa? Oscar Diego Bautista	103
Democracia y transparencia Hilda Naessens	129
La migración en la democracia globalizada	
Los giros y evolución de las emigraciones en la época de la globalización Antonio Colomer Viadel	149
La inmigración en democracia: medidas de seguridad pública internacional con respeto a los derechos humanos para los inmigrantes europeos y latinoamericanos José Carlos de Bartolomé Cenzano	163
Hacia una política común europea en materia de inmigración. Reflexiones en torno a la directiva europea 2008/115/CE, la directiva de la vergüenza Vicente Cabedo Mallol	189
América Latina, ayer y hoy	
Estados de excepción, vigilancia y control social: nuevas políticas de seguridad en América Latina Nelson Arteaga Botello Roberto J. Fuentes Rionda	203
Democracia en América Latina: estados que incluyen un régimen democrático José Said Sánchez Martínez	223
De la guerrilla a la transición a la democracia en Centroamérica Juan Monroy García	243
Análisis del empoderamiento indígena en el estado plurinacional boliviano Edgar Samuel Morales Sales	251

La reelección de alcaldes en Venezuela Héctor Velázquez Trujillo	261
El poder en el pasado mexicano	
La elite ganadera en la Mesta novohispana. El caso de la Ciudad de México en la primera mitad del siglo XVI Guadalupe Yolanda Zamudio Espinosa	273
El agua y la oligarquía poblana en el siglo XVII Celia Salazar Exaire	285
Sucesión y representación en el gobierno indígena del centro de México, de la Colonia al siglo XIX René García Castro	303
En torno a algunas variables y problemas de la democracia para la Historia: a propósito de algunos juicios de amparo en el siglo XIX mexicano Pedro Canales Guerrero	329
Sofía Villa de Buentello, democracia y feminismo en México a principios del siglo XX Ana Lidia García Peña	337
Elementos antidemocráticos en el corrido mexicano Rogerio Ramírez Gil	351
Democracia mexicana actual	
La democratización en México y la lucha por el poder ciudadano René Torres-Ruiz	371
Clientelismo político y asistencia social: el valor de los pobres en la lucha por el poder Edgar Alfonso Hernández Muñoz	405
Democracia y organizaciones empresariales en México Fernando Díaz Ortega Rogerio Ramírez Gil	423
El sindicalismo y la izquierda partidista en México: ¿una relación imposible? Aldo Muñoz Armenta	433
Medidas preventivas para el financiamiento ilícito en las campañas electorales y a los partidos políticos Alejandro Romero Gudiño	453
Algunos aspectos en torno a la justificación de la filosofía y de la filosofía como ética Ignacio Bárcenas Monroy	471
El Estado de México y su actuar democrático	
Condiciones de trabajo en los obrajes del Valle de Toluca, siglos XVI y XVII Hilda Lagunas Ruiz	479
Poder local y control de los recursos productivos en el municipio de Ocoyoacac, 1880-1910 Gloria Camacho Pichardo	499
La sociedad civil y el manejo del poder para el cuidado del patrimonio cultural. El caso de la <i>Corporación</i> de Santa María Nativitas Tarimoro, Calimaya Bertha Teresa Abraham Jalil	517
Autoridad electoral en el proceso democratizador mexicano: el Instituto Electoral del Estado de México, 1996-2009 Jesús Castillo Sandoval	541

PRESENTACIÓN

Esta *Memoria del primer encuentro internacional sobre el poder en el pasado y el presente de América Latina* es prolongación, en cierta medida, de las que, entre 2005 y 2008, se editaron en relación con los cuatro simposios sobre “historia, sociedad y cultura de México y América Latina” que precedieron a este del que da fe la presente memoria. Por un lado, las cinco memorias mencionadas constituyen una parte medular del esfuerzo editorial que, año con año, viene desarrollando el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), en colaboración con otros grupos de investigación y espacios académicos, tanto de la propia UAEM como de otras instituciones de educación superior. Por otro lado, en todas ellas se trasciende la exclusiva preocupación nacional que suele prevalecer entre los estudiosos de las ciencias sociales y las humanidades de nuestro país, para tener como marco fundamental de referencia el área cultural de la que México forma parte: América Latina. Por último, las cinco memorias conjugan las visiones de los historiadores con las de las otras ciencias sociales, básicamente interesadas en el presente.

Sin embargo, la presente memoria tiene una diferencia de máxima relevancia en comparación con las que la precedieron, la cual refleja el proceso de concreción y consolidación de la línea de investigación del cuerpo académico adscrito al CICSyH. Este proceso, a su vez, determinó el cambio de nombre de dicho cuerpo académico. En efecto, a partir del presente año, ha pasado a llamarse “El poder en América Latina. Ayer y hoy”, dejando atrás tanto la denominación con la que surgiera, “Investigación en ciencias sociales y humanidades”, como la línea de investigación que lo caracterizó en los cuatro últimos años: “Historia, sociedad y cultura de México y América Latina”. La actual denominación del cuerpo académico adscrito al CICSyH intenta expresar el objeto de estudio compartido por los investigadores que lo integran. Se trata de dar cuenta, en la medida de lo posible, de la notable complejidad de las manifestaciones del poder en el pasado y el presente de América Latina, al abarcar tanto las de carácter democrático como las de naturaleza autoritaria, tanto las que prevalecieron en los ámbitos de mayor amplitud, imperiales o nacionales, como las

que se hicieron presentes en ámbitos locales, organizacionales (e incluso familiares) más reducidos, tanto en pasados más o menos remotos como en la coyuntura más actual. Por supuesto, somos conscientes de la envergadura del desafío enfrentado, así como de la exigencia de la interdisciplinariedad que encierra, pero el concepto de *poder* que está en la base de todo este planteamiento permite que su concreción ostente la unidad exigible a todo objeto de estudio científico.

Esta *Memoria del primer encuentro internacional sobre el poder en el pasado y el presente de América Latina* reúne 27 trabajos presentados en el marco del encuentro del mismo nombre, realizado del 20 al 22 de octubre de 2009, y organizado por el CICSyH, las facultades de Humanidades (FH) y Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), de la UAEM; El Colegio Mexiquense; el Colegio de Profesores-Investigadores Universitarios con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia (COPUEX); y el Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO), de la Universidad Politécnica de Valencia, España.

Además de esos textos, se incorporaron los de tres integrantes del INAUCO, que no pudieron asistir al encuentro, pero que, de acuerdo con los objetivos planteados en los convenios de cooperación académica firmados en 2008 entre el INAUCO y la UAEM, manifestaron su interés en participar con nosotros en este empeño editorial.

Las 30 colaboraciones mencionadas se aglutinan en seis secciones, todas ellas relacionadas con la línea de investigación del cuerpo académico mencionado antes: la primera es de carácter teórico; la segunda está dedicada a un problema internacional, la migración, que cuestiona la puesta en práctica de los ideales democráticos de muchos países desarrollados; la tercera aborda temas referentes a América Latina; la dos siguientes se refieren al pasado y el presente, respectivamente, de México; y la sexta se enfoca a la entidad mexicana en la que se ubica la UAEM.

En la elaboración de esta memoria, participaron los siguientes espacios académicos y grupos de investigación: CICSyH, con el cuerpo académico (CA) “El poder en América Latina. Ayer y hoy”; Facultad de Humanidades, a través de los CA “Estudios históricos de las instituciones” e “Historia”; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, con el CA “Estudios interdisciplinarios sobre democracia, desarrollo, paz y mundos de vida”; El Colegio Mexiquense, a través del CA “Población, cultura y sociedad”; Colegio de Profesores-Investigadores

Universitarios con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia (COPUEX) de la UNAM; y el INAUCO, de la Universidad Politécnica de Valencia, España.

Por último es justo reconocer y agradecer el apoyo y colaboración del personal académico y administrativo del CICSyH para la realización del encuentro y de la presente memoria, así como de las autoridades de la UAEM, encabezadas por su Rector, Mtro. Eduardo Gasca Pliego, y, en especial, de su Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados.

Los coordinadores





Consideraciones teóricas

PAPEL DE LA DEMOCRACIA DENTRO DE UN NUEVO ENFOQUE SOBRE EL PROGRESO¹

Francisco Lizcano Fernández²

El objetivo de este trabajo es proponer un concepto de *progreso* cuyos avances, estancamientos y retrocesos sean susceptibles de medirse a través de un índice numérico compuesto que considere, de manera diferenciada, los comportamientos de los elementos incluidos en dicho concepto. Al más abarcador de estos elementos se le denomina *dimensión* (en concreto, se distinguen tres dimensiones del progreso: realización individual, desarrollo sustentable y democracia), al intermedio, *variable* y al más concreto, *indicador*. Por tanto, la democracia desempeña un papel fundamental en el enfoque sobre el progreso defendido en estas páginas.

Progreso, mejora y devenir

Entiendo por *progreso*³ la mejora de los individuos y de los grupos sociales que éstos conforman, desde la familia hasta la especie humana, pasando por todo tipo de organizaciones y sociedades.⁴

¹ Este texto es una versión ampliada del que se entregó a la iniciativa “Midiendo el progreso de las sociedades. Una perspectiva desde México”, la cual forma parte, en calidad de corresponsal y punto focal en México, del proyecto mundial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) *Measuring the Progress of Societies*, desarrollado en 2009 con la finalidad de replantear la medición del progreso en el siglo XXI.

² Adscrito al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: fralife@prodigy.net.mx.

³ La concepción de progreso defendida en este texto es distinta de la más usual, aquella que se generalizó en el siglo XIX y que “todavía permanece como trasfondo de muchas concepciones filosóficas y científicas” (Abbagnano, 2008: 859). En contraste con esta concepción tradicional, que sostiene que la historia de la humanidad avanza progresiva, necesaria y linealmente, en estas páginas se presupone que las mejoras constatables en la historia de la humanidad pueden estancarse o incluso revertirse, al tiempo que es posible demostrar que tales mejoras transcurren, en ocasiones, a través de caminos dispares; por ejemplo, hoy sabemos que la agricultura, en contra de lo defendido durante tantos años por la teoría difusionista, tuvo nacimientos sin conexión entre sí en distintas regiones del planeta, pues en Mesoamérica y China, por lo menos, habría surgido posterior pero independientemente a sus primeras manifestaciones en el Próximo Oriente (Carrasco, 1985: 181-191; Juliá, 2000, vol. I: 7). Otra diferencia no menor entre ambas concepciones de progreso es que en la tradicional la libertad y la voluntad humanas no desempeñan un papel relevante, en tanto que en la

En esta concepción el término *mejora* tiene dos connotaciones. Por un lado, implica no sólo un proceso, sino también un cambio, el tránsito de una situación a otra. Por otro, implica la valoración positiva de dicho cambio, el paso de una situación peor a otra situación mejor, por lo que una transformación negativa no es tenida por progreso. Desde luego, a pesar de que no puede ser ignorada, la distinción entre cambio positivo y cambio negativo no es nítida, porque la distinción entre lo positivo y lo negativo tampoco lo es. A partir de las ideas defendidas en este escrito, uno se sentiría tentado a sostener que el cambio positivo es aquel que redundaría en favor de la realización individual, pero en realidad esto no solucionaría el problema, pues la realización humana también exige una distinción, que no siempre es posible establecer con claridad, entre lo positivo y lo negativo.

De acuerdo con la concepción de progreso defendida en estas páginas, en la historia de la humanidad ha habido progreso, pero también, estancamiento y retroceso (y, con seguridad, algo similar sucederá en el futuro).⁵ Esta complejidad en las tendencias del devenir humano se puede manifestar, entre otras formas, a través de cualquiera de las dimensiones, variables e indicadores que más adelante propongo para medir el progreso, pues a menudo ponen de relieve no sólo tales avances, sino también permanencias y retrocesos. Algunos ejemplos referidos a la historia del último siglo de la humanidad son suficientes para demostrar la existencia de retrocesos graves en los aspectos más diversos. Respecto a la dimensión aquí denominada *desarrollo sustentable*, el deterioro de los ingresos se hizo evidente, entre otros periodos, en la crisis económica iniciada en 1929, en las dos guerras mundiales, en la década de 1980 en América Latina y en la Rusia del último decenio del siglo XX, mientras que el deterioro ecológico se ha venido generalizando desde hace muchos decenios en las regiones más dispares del planeta. En relación con la dimensión aquí llamada *democracia*, los retrocesos han sido todavía más evidentes y catastróficos; como se demuestra de manera extrema en

defendida aquí sí, al colocar al individuo en el centro de su planteamiento, bien porque es su principal creador bien porque debe tenerse como su principal beneficiario. Para referirme a los avances obtenidos por la humanidad de acuerdo con los supuestos propios de esta última concepción, quizá fuera mejor emplear el vocablo *mejora*, con el propósito de distanciarme con más claridad de las connotaciones, que considero improcedentes, de la noción usual de *progreso*. Si no lo hago en este texto es por apegarme en la mayor medida posible a los términos de la iniciativa mencionada en la nota anterior.

⁴ En un texto anterior (Lizcano, 2007b: 63-68) propongo una clasificación de *colectividades* (concepto en el que englobo todos los grupos sociales, con excepción de los grupos primarios o elementales como la familia o los que giran en torno a la amistad), que parte de la distinción entre colectividades soberanas (divididas a su vez en sociedades e imperios) y colectividades políticamente dependientes (divididas en comunidades locales y organizaciones).

⁵ En este trabajo no entro en la discusión sobre la infinitud del progreso humano, aunque al respecto me inclino por la percepción de que la mejora de la humanidad no tiene un fin previsible, si bien tampoco lo tendrían sus retrocesos.

la dramática represión llevada a cabo por los totalitarismos de derecha y de izquierda en países de varios continentes. Con todo, pese a que los retrocesos puedan tener lugar en cualquier ámbito de lo humano, hay algunos más proclives al retroceso que otros; por ejemplo, la técnica suele avanzar más constantemente que la convivencia pacífica.

Utilizo el término *devenir* para aludir al transcurrir de la humanidad a través del tiempo, independientemente de que se manifieste como mejora, permanencia o retroceso. La razón para elegir este vocablo es que se encuentra menos contaminado que otros similares, como el de *evolución*, por las connotaciones asociadas al concepto tradicional de progreso.

A partir de lo anterior, se arriba a la primera conclusión de este trabajo: pensar y medir adecuadamente el progreso exige inscribirlo en un *devenir* humano que no sólo manifiesta avances, sino también permanencias y retrocesos, lo que evidencia la conveniencia de establecer niveles o grados de progreso que contengan la posibilidad de percibir estos retrocesos o *progresos negativos*. Pero la posibilidad de medir el progreso no sólo debe remitir a esta compleja percepción diacrónica (a ella aluden, obviamente, los términos de progreso, permanencia y retroceso). La posibilidad de establecer los niveles o los grados de progreso debe permitir también hacer comparaciones sincrónicas que indiquen si el progreso es mayor, menor o igual en un grupo social que en otro. La medición del progreso debe dar cuenta de que los individuos y los grupos sociales pueden mejorar o empeorar a través del tiempo, pero también de que pueden ser mejores o peores en un momento dado; es decir, debe involucrar tanto la perspectiva diacrónica como la sincrónica.⁶

El individuo como centro del devenir humano

El individuo, actuando aisladamente o en equipo, es la principal causa de lo positivo y lo negativo que, a lo largo de la historia, ha mostrado el devenir humano. Esta afirmación no excluye la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, puedan detectarse otras causas, como las climáticas o las orogénicas, pero exhibe la inexcusable responsabilidad del individuo, con la carga ética que ello implica, en los avances y los retrocesos de los grupos sociales de los que forman parte.

⁶ Soy consciente de que la comparación sincrónica del progreso involucra la discusión teórica sobre la conveniencia de universalizarlas dimensiones, variables e indicadores empleados para su medición. Sin duda, hay argumentos sólidos a favor y en contra de tal universalización. Por mi parte, me inclino a pensar en que son más las ventajas que los inconvenientes de esta universalización, pero en este escrito no entro en la mencionada discusión.

La paternidad individual (o de pequeños grupos de personas) de los inventos técnicos resulta evidente, pero la de la mejora o el retroceso en la calidad de la convivencia humana también tiene nombres y apellidos. Esto no significa, en absoluto, que en la dirección que tome el devenir humano sólo intervengan grandes personalidades; por el contrario, incluso podría afirmarse que todos somos responsables, aunque en grados muy dispares (el titular del poder ejecutivo no tiene la misma responsabilidad que un ciudadano común respecto a los niveles de corrupción que imperan en un país), de que los entornos en los que nos desenvolvemos progresen más o menos.

Esta responsabilidad del individuo acerca de su propio devenir (que implica responsabilidad ante el devenir de los grupos sociales y de la especie de la que forma parte) no debe verse como algo secundario en el ser humano. Por el contrario, considero que es parte de su característica primordial: autoproyectarse. La concepción del ser humano como proyecto propio puede rastrearse a lo largo de toda la historia del pensamiento humano, aunque sus defensores no siempre la ponen de manera inequívoca e integral en el centro de sus planteamientos antropológicos. Desde luego, está presente en algunos de los protagonistas de la filosofía griega de la Antigüedad, como Aristóteles y los miembros de la escuela estoica. En el siglo XX, quizá ha tenido sus exponentes más relevantes en el existencialismo y en el instrumentalismo estadounidense (Abbagnano, 2008: 557-560). Pero esta concepción tampoco es ajena a la secular tradición cristiana, como lo demuestra la siguiente cita del renacentista italiano Giovanni Pico della Mirandola, en la que Dios le dice a Adán: “No te he hecho ni celestial ni terreno, ni mortal ni inmortal, para que, por ti mismo casi libre y artífice soberano, te plasmaras y esculpieras en la forma que eligieras. Podrás degenerar en las cosas inferiores, podrás, conforme tu querer, regenerarte en las cosas superiores que son divinas” (Abbagnano, 2008: 559).⁷

Este autoproyectarse del individuo no debe concebirse como un asunto meramente individual, pues no sólo involucra al individuo, sino que repercute, casi necesariamente, en alguno de los grupos sociales de los que forma parte. De ahí la íntima relación entre desarrollo personal y el concepto de *mejora* (simultáneamente, individual y grupal) al que se refieren estas páginas. No se trata, como han pretendido ciertos liberales (Abbagnano, 2008: 589), de postular la total coincidencia entre los intereses del individuo y los de los grupos sociales a los que éste pertenece. Edgar Morín plantea adecuadamente las relaciones entre individuo, sociedad y especie: “No se puede absolutizar al

⁷ Desde luego, esta concepción del individuo como proyecto propio ha convivido con otras muy dispares, como las que se encuentran en los sistemas de pensamiento que, en lugar de centrarse en el individuo, lo hacen en el ser, el lenguaje, la estructura o la función.

individuo y de él hacer el fin supremo de este bucle [entre individuo, sociedad y especie], tampoco a la sociedad o a la especie. A nivel antropológico, la sociedad vive para el individuo, el cual vive para la sociedad; la sociedad y el individuo viven para la especie, la cual vive para el individuo y la sociedad” (Morín, 2001: 52).

Pero el ser humano (concebido como una encarnación concreta de la especie y de alguno de los grupos sociales que la integran) no sólo es el principal responsable de los avances y retrocesos del devenir de su especie, también debe ser considerado como el principal beneficiario o perjudicado por los avances y retrocesos de tal devenir. Las mejoras de la humanidad no son tales si no benefician a individuos concretos. Las variables e indicadores propuestos en este trabajo para medir el progreso fueron seleccionados, según esta percepción, porque ponen de relieve este tipo de beneficios. Una visión similar ha sido puesta en práctica, entre otros organismos, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, según se manifiesta desde la primera edición, en 1990, de su actualmente célebre anuario sobre desarrollo humano, que se ha publicado ininterrumpidamente hasta la actualidad (PNUD, 2007). “El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo” (PNUD, 1990: 33). Como puede observarse, en esta cita se postula la centralidad del individuo respecto a las dos dimensiones que, en el presente trabajo, aglutinan las principales condiciones para la realización individual: el desarrollo sustentable y la democracia.

De lo dicho en este apartado, se desprenden otras dos conclusiones que justifican por qué se ubica al individuo en el centro de la concepción de progreso defendida en estas páginas. Por un lado, el individuo tiene la obligación ética de, en la medida de sus posibilidades, defender los avances obtenidos y contribuir a su superación. Por otro lado, el individuo debe considerarse como el eje en torno al cual deben girar las distintas dimensiones, variables e indicadores que se establezcan para pensar y medir el progreso humano. Como se puede observar, ambas conclusiones tienen un componente cognitivo y otro moral: justifican programas de investigación científica, al tiempo que exhortan a colaborar en la mejora de la humanidad.

Unidad y diversidad del progreso

De acuerdo con lo señalado en el apartado anterior, la realización individual debe erigirse en el centro de la concepción y la medición del progreso humano, pero esto no implica que sólo deban considerarse los aspectos que se refieren a ella directamente: también deben tenerse en cuenta las condiciones que puedan potenciarla u obstaculizarla.⁸ De esto se deriva la última conclusión general de este trabajo: si no se quiere renunciar a la unidad y la complejidad del concepto de *progreso*, se debe hacer una clasificación de sus componentes. En este apartado, se defiende la pertinencia de aglutinarlos en tres dimensiones: realización individual, desarrollo sustentable y democracia.

Entiendo por realización personal el desarrollo de las propias capacidades positivas, independientemente de que tales capacidades sean físicas o mentales, innatas o adquiridas mediante la educación o la práctica (Wolman, 2002: 107, 285). Como el progreso, la realización individual implica un cambio indefinido hacia algo mejor, porque el ser humano siempre genera metas más allá de lo alcanzado. La realización humana, también como el progreso, se puede referir tanto al nivel alcanzado como a una meta que se propone para mejorar lo conseguido. Asimismo, la medición de la realización humana podría dar lugar tanto a comparaciones sincrónicas (reflejadas en niveles más o menos elevados) como a comparaciones diacrónicas, que permitieran establecer progresos y retrocesos en la realización humana.

No es momento de pretender establecer una lista completa de las capacidades humanas, pero no tengo duda de que en ella deberían aparecer las siete inteligencias detectadas por Howard Gardner: lingüística, musical, lógico-matemática, espacial, cenestésico-corporal, intrapersonal e interpersonal. Este autor, que se ubica dentro del campo de la psicología del desarrollo, define la inteligencia como “la capacidad de resolver problemas, o de crear productos, que sean valiosos en uno o más ambientes culturales” (Gardner, 2001: 10).

En el estudio y la medición de la realización individual debe contemplarse tanto la dimensión subjetiva (cómo percibe el individuo su propio desarrollo) como la dimensión objetiva, establecida, necesariamente, a través de trabajos de campo que evalúen el nivel de desarrollo de las capacidades individuales. Una de las razones para considerar independientemente ambas dimensiones consiste en que no muestran una correlación relevante. Una de las aproximaciones posibles a la percepción

⁸ Esto es así, entre otras cuestiones, porque con frecuencia resulta más sencillo medir los factores que influyen en la realización individual que la propia realización individual. Por otra parte, ambas dimensiones no necesariamente muestran una clara correlación.

subjetiva de la realización individual se puede realizar a través de la noción de *bienestar subjetivo*, si bien ésta involucra propósitos de vida muy heterogéneos (Rojas, 2005).

En cuanto a las condiciones que fomentan o dificultan la realización humana, además de constituirse en aspectos fundamentales en cualquier discusión sobre el progreso, son elementos indispensables para su medición.⁹ Propongo aglutinar estas condiciones bajo dos conceptos: *desarrollo sustentable y democracia*. Es importante diferenciar estas dos dimensiones, porque, pese a que tienen interrelaciones estrechas, se refieren a ámbitos humanos diferenciados cuyas dinámicas no muestran correlaciones relevantes. No se niega la conveniencia de elaborar un índice compuesto que englobe los índices de tales dimensiones. De hecho, esto es lo que se propone en este trabajo. Pero se recomienda que el que podría denominarse *índice global de progreso humano* se calcule a partir de índices —previos e independientes— de las tres dimensiones aquí consideradas: realización individual, desarrollo sustentable y democracia. Es importante elaborar por separado estos tres subíndices, para establecer independientemente el nivel de las tres dimensiones y poder proceder así a los análisis y comparaciones correspondientes.

Desarrollo sustentable

El concepto *desarrollo* abarca lo relativo al disfrute de bienes y servicios. La adquisición de bienes depende de los ingresos. El disfrute de los servicios (educación, salud, electricidad, agua potable, alcantarillado, etcétera) también puede ser comprado, pero, a partir del establecimiento del Estado benefactor, éste comenzó a ofrecerlos a la población en general. Sobre la pertinencia de incorporar el desarrollo como dimensión relevante del progreso existe el más amplio consenso. De hecho, hasta la fecha, los indicadores más utilizados para medir el progreso —como el producto interno bruto por habitante, la mortalidad infantil o el índice de desarrollo humano— se circunscriben a esta dimensión.

En la actualidad es necesario calificar al desarrollo de *sustentable*, pues las actividades que lo propician han sido las responsables directas de situaciones que ponen en riesgo tanto la salud de las generaciones presentes como, incluso, la supervivencia de las generaciones futuras. Por tanto, el desafío de la humanidad respecto a esta dimensión no sólo consiste en proveer bienes y servicios

⁹ Por otra parte, el conocimiento de estas condiciones es indispensable para establecer objetivos y estrategias encaminadas a la mejora de los individuos y los grupos sociales.

suficientes para todas las personas de la presente generación, como se creía hasta hace pocas décadas, sino también en hacerlo de manera que las nuevas generaciones puedan seguir disfrutando de esos mismos bienes y servicios.

La dimensión del desarrollo sustentable se divide en este trabajo en cuatro variables: ingreso, educación, salud y medio ambiente. Las tres primeras aluden al desarrollo y la cuarta, a la posibilidad de que éste se prolongue en el tiempo de manera más o menos indefinida.

La medición de la posibilidad de adquirir bienes es puramente cuantitativa: cuanto mayor es el ingreso, mayor es la posibilidad de adquirir bienes. Si se trata de medir la productividad de la mano de obra y el progreso técnico alcanzado por la planta productiva de una colectividad soberana, el indicador más fidedigno sigue siendo, pese a las críticas recibidas, el producto interno bruto por habitante calculado de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo (PPA) del dólar en dicho país. También se deben detectar los porcentajes de la población que no acceden a bienes y servicios básicos, a través de indicadores empleados para medir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza. Si se considera oportuno, a los anteriores, se pueden añadir otros indicadores relativos al disfrute de bienes y servicios concretos. En cuanto a los primeros, son usuales los que señalan la frecuencia con la que los hogares de un país disfrutan de artículos como refrigeradores, televisores y computadoras. En relación con los servicios, es común utilizar indicadores que miden tales servicios en las viviendas, como la electricidad, el agua potable y el alcantarillado.

La medición del disfrute de la educación y la salud debe hacerse con indicadores relativos a la cobertura, pero también con otros que se refieran a la calidad de tales servicios y al resultado de su disfrute. El nivel educativo suele ser medido a partir de las coberturas de los distintos niveles de enseñanza: primaria secundaria y superior. También es estimado frecuentemente con base en la adquisición de alguna habilidad (sobre todo la de saber leer y escribir) o por el nivel de estudios obtenido. Sin embargo, se debería añadir a tales indicadores alguno que haga referencia al manejo de habilidades más sofisticadas, relacionadas, por ejemplo, con las inteligencias diferenciadas por Gardner. Cuanto menos, la evaluación de la capacidad de escribir correctamente, la de comprender un texto de mediana dificultad y la de manejar con fluidez habilidades cognitivas básicas¹⁰ podrían formar parte de lo que podría medirse para detectar la pertinencia de la educación recibida. Los servicios de salud también deben medirse a través de la amplitud de su cobertura y por los beneficios

¹⁰ Como ejemplo de habilidades cognitivas básicas, se pueden mencionar las de observación, comparación, clasificación, análisis y síntesis (Sánchez, 1995).

derivados de tales servicios. En este caso, a diferencia de lo sucedido con la variable anterior, se encuentran más generalizadas las mediciones de los resultados, como la esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil.

Dado que, como se indicaba, el aumento de los ingresos y un mayor acceso a los servicios pueden lograrse (y así ha sucedido en buena medida) a través de procedimientos dañinos para el equilibrio del medio ambiente, debe considerarse una variable que aluda a este asunto. Al respecto, se pueden establecer cuatro tipos de indicadores. En primer lugar, los resultados *netos* de procesos que pueden tener vertientes negativas y positivas, como evolución forestal (resultado tanto de la deforestación como de la reforestación) y evolución del suelo (resultado también tanto de la degradación del suelo como de su reconstitución). En segundo lugar, procesos cuyos resultados no pueden ser compensados por otros procesos con resultados contrarios (aunque, por supuesto, puede disminuir la intensidad de estos procesos negativos, así como sus efectos), como emisiones de dióxido de carbono y generación de basura. En tercer lugar, porcentajes de consumo de distintos tipos de energías contaminantes y no contaminantes (combustibles fósiles, energías renovables y energía nuclear). Por último, la ratificación de tratados sobre el medio ambiente, como el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (1997), el Protocolo de Montreal (relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono) de 1989 y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, de 2001 (WRI, 2008).

Democracia

La dimensión aquí denominada *democracia* incluye tres variables: sistema político, comportamiento político y convivencia. Delimitemos y analicemos cada una de ellas, antes de indicar las relaciones que guardan entre sí y con la realización individual.

Comencemos por la más acotada y usual. Entiendo por *sistema político* la forma en que se generan y ejecutan las decisiones vinculantes para el conjunto de una colectividad o para una parte importante de la misma (Lizcano, 2007a: 11). A partir de esta definición, se podría analizar el sistema político de cualquiera de los tipos de colectividad mencionados en la segunda nota a pie de página del presente trabajo, pero, dado que en él la unidad de análisis básica en la que se trataría de medir el progreso sería la colectividad soberana en su concreción de Estado nacional o país, en definitiva, el

sistema político se puede entender, más concretamente, como *régimen político*, entendiendo por este concepto la forma en que se relaciona el Estado con la sociedad civil, así como los órganos estatales entre sí (Lizcano, 2008: 55).

Como muchos otros autores,¹¹ sostengo que existen dos tipos básicos de régimen político: el democrático y el dictatorial.¹² De acuerdo con la definición expuesta de régimen político, en el régimen político democrático prevalece la independencia de los poderes estatales (lo que permite el control sobre el Ejecutivo —el conjunto de instituciones que por definición concentra más poder— por parte de los otros poderes estatales), un cierto control de la sociedad civil sobre el Estado¹³ y el respeto al disenso por parte del Estado, sustentado en la garantía otorgada a los derechos civiles. Por el contrario, en el régimen político dictatorial los poderes legislativo y judicial están subordinados al ejecutivo (lo que implica altos grados de concentración del poder, por la ausencia de los controles correspondientes), la sociedad civil no tiene ningún control sobre el Estado (inexistencia de derechos políticos) y éste reprime las manifestaciones de disenso, al hacer caso omiso de los derechos civiles (Lizcano, 2008: 55-60; Lizcano, 2007a: 12-13).

En el concepto *comportamiento político* englobo el *de cultura política*, pese a la distinción que cabe hacer entre ambos. Según la politóloga mexicana Jacqueline Peschard Mariscal, por *cultura política* se debería entender el conjunto de los elementos —valores, concepciones, creencias, imágenes, percepciones, actitudes, sentimientos, etcétera— que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto a la política; es decir, en relación con el ámbito donde se adoptan las decisiones relacionadas con el conjunto de la sociedad. Desde esta perspectiva, el concepto *cultura política* se distingue de otros similares como, incluso, el de *comportamiento político*, relativo a la conducta objetiva de la población (Peschard Mariscal, 2003: 9-12). En contra de esta distinción, en el presente trabajo, como se indicaba, el concepto *comportamiento político* engloba el *de cultura política*, debido a que aquél puede ser visto como la expresión de ésta.

¹¹ El planteamiento dicotómico entre regímenes democráticos y dictatoriales aquí expuesto es similar a los hechos por algunos de los principales estudiosos de la política en los últimos cien años. En efecto, Aron (1968 y 1999), Bobbio (2002), Dahl (1989 y 1999), Duverger (1996), FH (2006), Huntington (1994), Kelsen (1992), Sartori (2008) y Schumpeter (1983), entre otros, han escrito páginas esclarecedoras, en las que las libertades civiles y los derechos políticos están en el centro de distinciones dicotómicas entre dos tipos básicos y opuestos de regímenes políticos.

¹² Cuando me refiero al sistema político, prefiero emplear el término *autoritarismo*, en lugar del de *dictadura*, para aludir al ejercicio del poder contrario a la democracia.

¹³ Si bien la intensidad del control de la sociedad civil sobre el Estado puede variar mucho según sea el tipo de democracia del que se trate (es amplio y profundo en las democracias directas y escaso en las democracias representativas actuales), dicho control siempre está presente en el régimen político democrático, cuanto menos a través de la selección de las autoridades por parte de los ciudadanos en procesos libres y competidos.

Desde luego, el comportamiento político también puede dividirse en democrático o autoritario, según se corresponda con el régimen político democrático o con la dictadura. De acuerdo con las definiciones indicadas antes acerca de estos dos regímenes políticos, el comportamiento democrático es el que tiende a fortalecer la expresión libre de la pluralidad inherente a toda colectividad humana, la elección de las máximas autoridades a través de elecciones libres y competidas, y el control del poder ejecutivo por los otros poderes estatales, cuando no también por instituciones de la sociedad civil. Por el contrario, el comportamiento autoritario es el que permite, justifica o colabora con la concentración del poder, la represión de la disidencia y la designación no libre y no competida de las autoridades.

Entiendo por *convivencia* la interacción entre individuos y grupos sociales, en tanto que implica relación personal, intersubjetiva, y es susceptible de involucrar poder (de hecho, es común que así suceda en la mayor parte de las relaciones individuales y sociales). El término *convivencia* incluye componentes tanto mentales —valores, concepciones, imágenes, etcétera— como conductuales y coloca en primer término el plano de lo subjetivo. En el estudio de la convivencia interesa conocer cómo se produce la relación entre las personas, cómo interactúan entre sí, como se conciben recíprocamente y qué acciones llevan a cabo que repercutan en otros individuos. En las relaciones interpersonales que interesan en el estudio de la convivencia, el poder desempeña un papel fundamental, sobre todo porque está presente en la gran mayoría de ellas, pero también porque incluso su ausencia remite al mismo concepto de poder, si se consideran dos razones: que el fenómeno del no poder debe ser estudiado a partir de la dicotomía poder-no poder y que el poder se puede hacer presente allí donde no lo está.

Las manifestaciones de la convivencia, como las del régimen político, pueden dividirse en dos. Por un lado, la convivencia democrática o pacífica, donde prima el respeto, el diálogo, la negociación y el acuerdo. Por otro, la convivencia autoritaria o violenta, en la que prevalece la intolerancia, el prejuicio, la discriminación, la represión y la violencia.

La profunda vinculación de los tres ámbitos en los que he dividido la dimensión de la democracia se percibe tanto porque los tres giran en torno al mismo eje temático —el poder— como por las poderosas interrelaciones que mantienen entre sí, las cuales permiten poner de manifiesto la relación que guardan con la realización individual.

El poder está siempre presente en el régimen político. Lo que distingue en este sentido a la democracia de la dictadura no es que el poder esté ausente en la primera y presente en la segunda,

sino que en ambos regímenes políticos la lucha por, el acceso al y el ejercicio del poder son distintos. Entre otras cuestiones, en la democracia el poder máximo está acotado por la ley, mientras que en la dictadura dicho poder se comporta arbitrariamente ante la ley. En cuanto al comportamiento político, se trata, en definitiva, de ver hasta qué punto los ciudadanos están comprometidos con uno u otro tipo de ejercicio del poder estatal. Por su parte, el tema de la convivencia nos ilustra acerca de cómo los distintos tipos de poder —o su ausencia que, como se indicaba, también remite al poder— se hacen presentes en las relaciones intersubjetivas cotidianas.

Las relaciones entre los tres ámbitos de democracia contemplados en este texto son directas y profundas, al tiempo que remiten a su común vinculación con la realización individual. En realidad, la vinculación del poder con la realización individual, en cualquiera de los tres ámbitos considerados, es aun más estrecha que la del desarrollo sustentable con la realización individual. El respeto, el diálogo, la negociación y el acuerdo, que caracterizan la convivencia democrática, tienden a fomentar el desarrollo de las capacidades individuales. Por el contrario, la intolerancia, el prejuicio, la discriminación, la represión y la violencia —que caracterizan la convivencia autoritaria— tienden a inhibirlo. Las relaciones personales democráticas propician la libertad y los estímulos adecuados para la realización personal, mientras que en la interacción autoritaria se impone la represión y el temor que, entre otras cuestiones, son necesarios para la perpetuación del ejercicio del poder autoritario, que se puede manifestar en los grupos sociales más diversos de entre aquellos que integran la vida cotidiana del común de los individuos, desde la familia y la empresa hasta la comunidad rural y el barrio urbano.

Dado que en los procesos y las instituciones que caracterizan los regímenes políticos democráticos también predominan el respeto, el diálogo, la negociación y el acuerdo, mientras que en las dictaduras lo hacen la intolerancia, el prejuicio, la discriminación, la represión y la violencia, es dable sostener, por las mismas razones expuestas respecto a la convivencia, que el régimen político democrático favorece la realización individual, en tanto que ésta es obstaculizada por la dictadura. Dicho con otras palabras: el régimen político influye directamente en la realización personal, en virtud de que el de tipo democrático, por su énfasis en la libertad, no pone trabas (en ocasiones, incluso, fomenta) al despliegue de las capacidades humanas, mientras que el de tipo autoritario obstaculiza dicho florecimiento, tanto por reprimir la libertad como por crear el temor (o, peor aún, el terror, como dramáticamente se exhibió en los totalitarismos de derecha y de izquierda del todavía muy cercano siglo XX) necesario para que la población no se rebele contra la opresión que se le

impone. Además, la participación libre y crítica típica del régimen político democrático abre otra posibilidad al desarrollo de las capacidades individuales, que se cancela en el caso de la dictadura. A partir de estas relaciones entre tipo de convivencia, tipo de régimen político y realización individual (positivas en el caso de la democracia y negativas en el del autoritarismo), debería resultar obvio afirmar que ésta es estimulada en el comportamiento político democrático y es obstaculizada en el comportamiento político autoritario.

Bajo esta percepción, se manifiesta con claridad la profunda relación directa entre los tres ámbitos. El régimen político democrático, al contrario de lo sucedido con la dictadura, propicia el comportamiento político democrático y la convivencia de la misma naturaleza (más allá de que sea capaz de coexistir con grados diversos de comportamiento y convivencia autoritarios). La convivencia pacífica, en contra de lo sucedido en la convivencia violenta, tiende a incrementar los niveles de comportamiento político democrático y constituye una base sólida para consolidar y avanzar hacia grados superiores de democraticidad. El comportamiento político democrático, en oposición a lo propiciado por el comportamiento político autoritario, fortalece el régimen político democrático, al tiempo que abre nuevos canales de expresión a los valores propios de la convivencia democrática.

La evaluación de la dimensión de *democracia* contempla los tres ámbitos señalados: régimen político, comportamiento político y convivencia. El primero no amerita mayores comentarios, entre otras cuestiones, por ser más conocido y por contarse ya con índices que lo evalúan; por ejemplo, los elaborados por Freedom House (FH, 2006) y Transparency International (TI, 2009). El segundo ámbito pretende medir tanto las percepciones y la participación de los individuos respecto al régimen político; cuestiones a las que comúnmente se alude, como vimos, con los conceptos *cultura política* y *comportamiento político*. Los barómetros, que en América Latina se expresan a través de Latinobarómetro, ofrecen información confiable y universal sobre este segundo ámbito (Latinobarómetro, 2008). En el tercer ámbito se trata de evaluar los valores, las actitudes y las acciones, democráticas o autoritarias, que se evidencian en la vida cotidiana de los individuos que integran el conjunto de una colectividad soberana determinada.

Medición: dimensiones, variables e indicadores

Seis comentarios antes de detallar las dimensiones, variables e indicadores que propongo para medir el progreso en el siglo que está comenzando. En primer lugar, la propuesta debería concretarse en un índice global de progreso humano, que incorporara los índices de las tres dimensiones consideradas: realización individual, desarrollo sustentable y democracia. Sin embargo, es conveniente que las mediciones de estas tres dimensiones (por supuesto, también las de las variables y los indicadores) se expresaran individualmente, para posibilitar las comparaciones oportunas. En segundo lugar, esta medición se ha elaborado para ser aplicada en países, entendidos como colectividades soberanas o sociedades nacionales. En tercer lugar, considero que el planteamiento debe ser de carácter universal por tres razones: a) se trata de cuestiones que afectan a todos los países actuales (quizá no podría decirse lo mismo si pretendiéramos referirnos a todas las comunidades locales que componen los países), b) es la única manera que facilita hacer comparaciones entre países de culturas dispares y c) permite establecer el comportamiento de las distintas regiones del mundo, así como, incluso, de su totalidad. En cuarto lugar, se considera que el número de indicadores no debería ser muy elevado, porque, de lo contrario podría dificultarse la elaboración del índice mencionado. En este sentido, si a continuación se expone un número tan amplio de indicadores no es con la pretensión de que todos se incluyan en el índice global de progreso humano, sino con el propósito de ofrecer opciones que, tras la discusión oportuna, conduzcan a la mejor selección posible. En quinto lugar, se ha intentado privilegiar indicadores que ya están siendo generados por organizaciones internacionales, por dos razones: la elaboración del índice se facilitaría y se aseguraría la comparabilidad de los resultados obtenidos para cada país. En sexto lugar, cuando se tiene la claridad y seguridad suficientes, se señalan indicadores concretos; en caso contrario, se indican variables (más abarcadoras e indefinidas que los indicadores) o conjuntos de posibles indicadores.

- Realización individual
 - Percepción objetiva: desarrollo de las diversas inteligencias
 - Percepción subjetiva

- Desarrollo sustentable
 - Ingreso (refleja en qué medida las personas se benefician del progreso técnico y económico, así como del incremento de la productividad)

- PIB por habitante (PPA en dólares)
- Porcentaje de la población que vive con menos de uno y dos dólares al día
- Indicadores sobre la posesión familiar de bienes, como refrigeradores, televisores y computadoras
- Indicadores sobre disfrute de servicios relacionados con la vivienda: electricidad, agua potable y alcantarillado
- Educación
 - Porcentaje de analfabetismo
 - Cobertura de los tres niveles de enseñanza
 - Capacidad de los estudiantes respecto a las habilidades básicas: de redacción, de comprensión y cognitivas
 - Nivel de instrucción de la población adulta
- Salud
 - Esperanza de vida al nacer
 - Mortalidad infantil
- Medio ambiente
 - Evolución de la superficie forestal
 - Evolución de la degradación del suelo
 - Emisión de dióxido de carbono
 - Cantidad de basura generada por persona
 - Fuentes de energía
 - Ratificación de tratados sobre medio ambiente
- Democracia
 - Régimen político
 - Libertades civiles
 - Derechos políticos
 - Estado de derecho
 - Corrupción
 - Comportamiento político
 - Apoyo a la democracia

- Apoyo al autoritarismo e indiferencia hacia el régimen político
- Compromiso con obligaciones fiscales
- Participación política
- Convivencia
 - Participación social
 - Confianza en el vecino
 - Discriminación
 - Violencia intrafamiliar
 - Número de homicidios por 100 000 habitantes
 - Nivel de delitos violentos

Bibliografía citada

- Abbagnano, Nicola (2008), *Diccionario de filosofía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimp de la 4ª ed.
- Aron, Raymond (1968), *Democracia y totalitarismo*, Barcelona, Seix Barral, 315 pp.
- (1999), *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*, Barcelona, Paidós, 286 pp.
- Bobbio, Norberto (2002), “Democracia”, Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 13ª ed., vol. I, pp. 441-453.
- Carrasco, Pedro (1985), “América indígena”, en Nicolás Sánchez-Albornoz, *Historia de América Latina*, Madrid, Alianza, vol. I, pp. 9-266.
- Dahl, Robert Alan (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 228 pp.
- (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 246 pp.
- Duverger, Maurice (1996), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Planeta, 6ª ed., 639 pp.
- FH (Freedom House), *Methodology* (2006), <http://freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005>. Consultado el 23 de agosto.
- Gardner, Howard, *Estructuras de la mente. La teoría de las inteligencias múltiples*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª reimp., 2001, 448 pp.
- Huntington, Samuel Phillips (1994), *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 329 pp.
- Juliá, José Ramón (ed.) (2000), *Atlas de historia universal*, Barcelona, Planeta, 2 vols.
- Kelsen, Hans (1992), *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, 162 pp.
- Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro) (2008), *Informe 2008*, Santiago de Chile, Latinobarómetro, 113 pp. [Latinobarometro Informe 2008.pdf](#). Consultado el 15 de junio.

- Lizcano Fernández, Francisco (2008), *Ciencia Política para historiadores*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2ª ed., 82 pp.
- , (2007a), “Conceptos de democracia y autoritarismo en sentido amplio y aplicación del primero”, en Francisco Lizcano Fernández y Guadalupe Yolanda Zamudio Espinoza (coords.), *Memoria del tercer simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina*, Toluca/México, CICSYH y Facultad de Humanidades de la UAEM/CIALC de la UNAM, octubre, pp. 11-29.
- (2007b), “Clasificación de las experiencias democráticas de la historia universal”, *Contribuciones desde Coatepec*, año VII, núm. 13, Toluca, UAEM, julio-diciembre de 2007, pp. 61-76.
- Morín, Edgar (2001), *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, México, Librería Correo de la UNESCO, 109 pp.
- Peschard Mariscal, Jacqueline (2003), *La cultura política democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 5ª ed., 52 pp.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990), *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo, 281 pp.
- (2007), *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*, Madrid, Mundi-Prensa, 386 pp.
- Rojas, Mariano (2005), “El bienestar subjetivo en México y su relación con indicadores objetivos”, en Garduño, Salinas y Rojas (coords.), *Calidad de vida y bienestar subjetivo en México*, México, Plaza y Valdés, pp. 83-111.
- Sánchez, Margarita A. de (1995), *Desarrollo de habilidades del pensamiento. Procesos básicos del pensamiento*, México, Trillas/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 209 pp.
- Sartori, Giovanni (2008), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 450 pp.
- Schumpeter, Joseph (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 2 vols.
- TI (Transparency International) (2009), *Global Corruption Barometer. 2009 edition*, Transparency International, <http://www.transparency.org>. Consultado el 8 de julio.
- Wolman, Benjamin E. (ed.) (2002), *Diccionario de ciencias de la conducta*, México, Trillas, 5ª reimp., 395 pp.
- WRI (World Resources Institute) (2008), *World Resources 2008. Roots of Resilience. Growing the Wealth of the Poor*, Washington, World Resources Institute, 262 pp.

REGRESAR

AL ÍNDICE

DICTADURA, DEMOCRACIA, REPÚBLICA: UN ANÁLISIS CONCEPTUAL

Lorenzo Peña¹

Introducción

En este ensayo analizo los tres conceptos de democracia, dictadura y república, los nexos conceptuales y las implicaciones que los asocian, así como las relaciones entre esas nociones y otras afines, como las de monarquía (antítesis de república) y las de monocracia y policracia (antítesis de democracia).

Mi análisis tiende a mostrar que tales conceptos son muy complicados, a menudo escurridizos, susceptibles de graduaciones y de difícil aplicabilidad a los casos concretos de la vida política —siempre mucho más enrevesados que lo que prevén las teorías—, por lo cual no suministran criterios precisos o definitivos para clasificar a los sistemas políticos. Por consiguiente, la utilización de esos conceptos ha de hacerse siempre con muchas cautelas y salvedades para no incurrir en el cajón de sastre que desconozca las enormes variaciones de las situaciones reales o subsuma arbitrariamente sistemas muy diferentes bajo fáciles rótulos identificatorios.

Empezaré analizando las notas del concepto de democracia para ver por qué ese concepto implica la existencia de un ordenamiento constitucional, un Estado de derecho en el que las grandes decisiones de los poderes públicos se tomen con respeto al bien común y a un haz de libertades ciudadanas y de garantías. Examinaré, a continuación, los vínculos entre democracia y república para, finalmente, analizar los conceptos opuestos de dictadura, despotado, tiranía y régimen totalitario.

Primera nota del concepto de democracia; crisis de la noción de *pueblo*

El concepto de *democracia* contiene dos únicas notas conceptuales unidas por un vínculo de conyunción: la de poder y la de pueblo. Hemos de analizar esas dos notas, e.d. esos dos conceptos, y reflexionar sobre ese vínculo entre ambos. Empezamos por la noción de “pueblo”.

¹ Adscrito al Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, España. Correo electrónico: Lorenzo@Jurid.Net

El concepto de pueblo se halla hoy en grave y profunda crisis, que llega casi a su quiebra o bancarrota. Sus raíces son varias.

Aunque parezca tal vez extraño, la primera causa es el descrédito del populismo. Si ser partidario de algo o alguien, X, implica ser X-ista, entonces: ser partidario de la mujer es ser feminista; serlo de la clase obrera es ser obrerista; serlo de la nación (propia, se entiende) es ser nacionalista; y así sucesivamente. Algunos de esos ismos están muy bien vistos, pero otros han adquirido una connotación negativa; en tales casos quizá lo negativo es un abuso en la adhesión. P.ej. el obrerismo suele entenderse como un excesivo apego a la clase obrera o un menosprecio de los que no sean obreros.

De esos diferentes ismos, el populismo ha corrido una suerte especial. Por un lado es difícil de encontrar individuos o grupos que se reconozcan a sí mismos tras ese rótulo, que digan ser populistas. Por otro lado, la calificación peyorativa de “populista” se utiliza con una profusión que supera, con mucho, la de otros ismos políticos. Y, en tercer lugar, el común denominador del populismo es nulo, porque, no habiéndolo definido nadie, puede aplicarse como a cualquiera le dé la gana: subir los impuestos, bajarlos, aumentar el gasto público, disminuirlo, construir obras públicas, no hacerlo, lanzar programas de escolarización o abstenerse de los mismos, incrementar las penas contra los delincuentes o dejarlas como están

o rebajarlas: cualquier medida puede ser calificada de populista. Lo único seguro es que, para cada partido o tendencia política, los populistas son sus adversarios.

El descrédito de eso tan malo que es el populismo (aunque sea una cáscara vacía) no tenía por qué acarrear automáticamente el desprestigio del pueblo. Sin embargo, no deja de ser interesante que, a fuerza de atacar al populismo, se haya tendido a marginar la palabra “pueblo” y, con la palabra, el concepto.

La segunda causa de la crisis del concepto es que un pueblo es una colectividad identificada por unos rasgos comunes que lo asocian a un cuerpo político, al conjunto de nacionales de un Estado. Sin embargo, esa asociación no es absoluta. Por un lado en ciertos contextos las partes de un pueblo pueden también considerarse pueblos. Por otro lado, cuando una colectividad no es independiente, mas se opina que merecería serlo, se le aplica asimismo esa calificación; p.ej. al separarse de Colombia en 1903, los panameños afirmaron su identidad como pueblo de Panamá, diverso del colombiano.

Ahora bien, el rasgo preponderante tradicionalmente en la delimitación de lo que es un pueblo es esa comunidad política. Y hoy las comunidades políticas están en crisis por la afirmación de subidentidades étnicas o regionales. Se insiste en que la co-pertenencia a un mismo cuerpo político, constituido por ser nacionales de un mismo Estado, no identifica a todos sus habitantes como formando un

mismo pueblo. Adúcese que los escoceses y los ingleses no son un mismo pueblo, y esa cuña se mete también con relación a las poblaciones de España, Italia, Turquía, Birmania, Rusia, Tailandia, Nigeria, China, Chile, el Ecuador y Bolivia. (Hoy se habla de “los pueblos del Ecuador”, locución impensable hace un cuarto de siglo, cuando todos aceptaban unánimemente hablar del “pueblo ecuatoriano”).)

A la vez, esas identificaciones étnico-regionales llevan a considerar como *del mismo pueblo* a miembros de diferentes cuerpos políticos: los vascos al norte y sur de los Pirineos, los curdos de Siria, Turquía, Irak e Irán, los mapuches de Chile, Bolivia, Perú y Bolivia; pudiendo, por esa vía, hablarse del pueblo inuita (esquimal), del pueblo pigmeo y así sucesivamente.

Naturalmente esa atomización de suyo no implica un abandono de la noción misma de pueblo, ya que el reconocimiento de un pueblo más amplio y abarcador puede ser sustituido por el de varios pueblos más pequeños o configurados de otro modo. Sin embargo, muy a menudo dista de suscitar el consenso unánime la existencia de los pueblos que —en cuanto tales pueblos diferenciados— así se quiere postular; además, esas reivindicaciones suelen ser tildadas de esencialistas. Por lo cual la solución a la que se tiende es la de pensar esos problemas con un utillaje conceptual que prescindiera de esa noción de pueblo.

Una tercera causa de la crisis es el individualismo. La noción de pueblo parece excesivamente colectivista, puesto que se suele entender como un conjunto de individuos que está constituido en algún género de unidad colectiva que no se limite a ser la mera suma o el mero agregado de sus miembros. De lo cual se suele derivar un reconocimiento de algún derecho colectivo del pueblo, que es justamente lo que se quiere evitar.

Tal vez quepa detectar una cuarta causa en el hecho de que, cada vez más, las poblaciones de los territorios están formadas por autóctonos y foráneos, mientras que en principio parecería que sólo los primeros forman el pueblo. Los extranjeros residentes en Francia ¿forman parte del pueblo francés? Unos viven allí desde hace 30 años, otros desde hace 30 días o 30 horas. Si su proporción es elevada, ¿puede llegarse a que el pueblo de un país sea minoritario en ese país? Tal vez viene a la mente el ejemplo de Palestina.

Por esas cuatro causas, hoy se prefiere usar expresiones como “la ciudadanía” o, mejor aún, “los ciudadanos”; y, cuando no, otras como “la sociedad” o, más toscamente, “la gente”. Tales expresiones de reemplazo, sin embargo, fallan por varias razones.

Lo malo del asunto es que, evacuada la noción de pueblo, el concepto de democracia pierde toda consistencia o entidad. Para salvarlo se acude a la noción de “la mayoría”; pero el reemplazo es inválido e inaceptable.

La mayoría de una colectividad dada, sea la que fuere, puede ejercer la función de poder (de la que me ocuparé más abajo) sin que eso sea democrático para nada. Así, tomemos una asociación cualquiera formada por cien individuos; imaginemos que 51 de ellos se reúnen, sin consultar a los demás, y toman decisiones absolutamente lesivas para los 49 restantes. La mayoría está ejerciendo ahí poder, mas eso no es ninguna democracia. ¿Por qué no?

Se me ocurren dos buenas razones para decir que, en un caso así, claramente el poder de la mayoría no es democracia.

Primera, si democracia es el poder del pueblo e hiperbólicamente el conjunto de los miembros de la asociación es considerado un pueblo, entonces sólo hay democracia en la misma si el pueblo, ese conjunto de individuos, tiene el poder, no si lo tienen la mayoría de ellos; en el caso de la hipótesis, al pueblo, a la colectividad de los individuos, no se le da cauce alguno para que se exprese, porque la decisión es usurpada por una mayoría que ni siquiera decide en beneficio general de la asociación.

Segunda, la mayoría de una mayoría de un colectivo puede no ser la mayoría de ese colectivo. Si de los 100 miembros de la asociación deciden arbitrariamente 51, por las mismas, en nombre de ese colectivo que se arroga el poder decisorio, podrá decidir un grupo de 26 individuos y así sucesivamente.

Ese razonamiento nos lleva a cuestionar que sea ni siquiera aproximadamente válido reemplazar el concepto de democracia por el de poder de la mayoría. La mayoría sólo ejerce un poder democrático si lo ejerce democráticamente, e.d. en beneficio del interés general y respetando ciertos derechos de la minoría.

No mucho mejor va la cosa si reemplazamos la noción de poder del pueblo por la de poder de los ciudadanos o algo así. Ese colectivo, “los ciudadanos”, se refiere a Juan, María, Luis, Ana y así sucesivamente. El poder de los ciudadanos no puede ser el poder de Juan, el de Luis, el de María, etc, por razones tan obvias que huelga explicitarlas.

Hay otro problema adicional. Si insistimos en sustituir el concepto de pueblo por el hoy más atractivo de ciudadanía, entonces se agudiza en extremo la recién mencionada cuestión de los extranjeros. Podremos titubear en considerar o no miembros del pueblo francés a los extranjeros establemente radicados en Francia, pero lo que es seguro es que no son ciudadanos franceses ni, por lo tanto, forman, en Francia, parte de la ciudadanía (salvo quizá los nacionales de otros estados de la Unión Europea).

Menos usual es hoy sustituir “pueblo” por “población”, entendiendo por tal el conjunto de los habitantes del territorio. Ese concepto de población parece más neutro, menos emocionalmente cargado, más acogedor de entradas y salidas. Un nacional francés que no haya nacido en Francia ni viva en ella no

parece formar parte de la población francesa, aunque sí sea miembro (tal vez) del pueblo francés, al paso que quienes viven establemente en Francia sí pertenecen a esa población.

Lo malo es que, con esa salvedad problemática, el concepto de población no difiere del de pueblo en nada sustancial. No conozco a nadie que prefiera definir la democracia como el poder de la población. Y si, a consecuencia de una hecatombe, una gran parte de los habitantes de un territorio se refugian fuera de él, no cesan automáticamente de formar parte de esa colectividad de habitantes, del pueblo, aunque momentáneamente no lo estén habitando o poblando.

Estamos en una aporía: el concepto de pueblo parece cargado con notas o resonancias que llevan a desecharlo, mas no se ve en absoluto con qué reemplazarlo (no sirviendo como alternativas los conceptos de “la mayoría”, “la población” o “la ciudadanía”).

Podemos intentar varias soluciones. Una sería abandonar el concepto sin querer sustituirlo por otro. Mas ¿qué se hace entonces el concepto de democracia? Tal vez podríamos dar una definición operativa de “democracia” como aquella organización de la dirección de una colectividad en la que se respetan los derechos materiales y formales de sus integrantes, o algo así. Esa solución no es del todo satisfactoria, ya que, entonces, será democrática por definición cualquier organización que respete tales derechos, lo cual viciará, como fuera tautología, la afirmación de que la democracia es instrumentalmente idónea para garantizar su respeto.

Otra solución sería alguna definición puramente procedimental: es democrática una organización en la que las decisiones las toma un cuerpo elegido por todos los miembros de la organización —o cualquier cosa por el estilo. El inconveniente es que eso sólo define una variedad de democracia (la electiva) y lo hace mal, aparte de que involucra una noción de elección que, a su vez, está erizada de dificultades propias. Si, en lugar de “elegir” usamos algún verbo como “apoyar”, “consentir” u otro así, el concepto se desvanece, porque está claro que hay sistemas nada democráticos en los cuales los gobernantes gobiernan con el consentimiento de los gobernados (en mayor o menor medida todos los sistemas son así si tienen estabilidad; cuando los gobernados no se dejan gobernar por los gobernantes, éstos no pueden seguir gobernando).

Frente al fracaso de esas dos soluciones, mejor es rehabilitar el concepto mismo de pueblo, otorgándole su significación y su valor. No hay por qué contraponer pueblo y población, salvo que, en principio, un pueblo es la población de un territorio constituido en Estado independiente, como resultado de los procesos históricos, o bien tal que merecería estarlo en virtud de títulos claros a su existencia separada. Sin ese concepto de pueblo la noción de democracia se vuelve delicuescente.

La democracia no es el poder de la mayoría

Si, por lo tanto, la democracia es el poder del pueblo, hemos de analizar ahora la noción de poder.

En el sentido político, poder es rección o dirección. No nos interesa mucho la etimología de “poder”, que nos llevaría a contraponer poder a impotencia, de modo que tendrían poder los que pueden; aquellos sobre los que se ejercería tal poder serían, pues, los impotentes, los que no tienen capacidad para hacer su voluntad. Tal camino semántico tiene un cierto sentido en la medida en que tomemos “poder” en su acepción deóntica, como “licitud”: a quienes no tienen el poder sólo les es lícito aquello que autorizan quienes sí lo tienen.

Más pertinente, sin embargo, es la idea del gobierno, de la conducción: el poder es la facultad de marcar el rumbo, imponiendo obligaciones a los gobernados y otorgándoles derechos.

Por eso la clasificación más veterana de las formas de ejercitar el poder (el gobierno) es un esquema tricotómico que distingue: el poder de uno solo, el de varios y el de todos. En ese esquema, la democracia es el poder o el gobierno del pueblo, o sea el conjunto de todos, a diferencia de esos dos otros tipos de régimen político: la monarquía, o poder de uno solo, y la aristocracia, o poder de varios.

En realidad, sería mejor llamar a los dos últimos, respectivamente, “monocracia” y “policracia” o “poliarquía”. La monocracia es una concentración de la potestad legislativa y ejecutiva en manos de un solo individuo. La policracia es el gobierno conjunto de varios, o sea, normalmente, de un cuerpo o de una junta integrada por un número de individuos o de una clase especial dotada de atribución para influir en las decisiones gubernativas.

Aunque esos conceptos de monocracia y de policracia no están exentos de dificultades, ninguno de ellos encierra las que van a asediar al concepto de lo que no es ni monocracia ni policracia, que sería la pantocracia o el poder de todos, no de uno ni de varios.

Y es que ese poder de todos es paradójico: el poder, el gobierno, es un concepto que involucra que unos lo ejerzan y sobre otros sea ejercido; que unos manden y otros obedezcan. De no ser ni uno ni varios los que mandan, ¿no será que nadie manda, en lugar de que manden todos?

En una monocracia pura, el que manda sólo manda y no obedece. En una policracia, al grupo que manda le pasa eso mismo. ¿Qué pasa en un régimen que no sea ni monocracia ni policracia?

Si no es ni lo uno ni lo otro, tenemos aún dos posibilidades: que efectivamente nadie mande (anarquía) o que manden, no todos por separado, sino todos juntos, o mejor dicho: el conjunto que forman. Y eso es la democracia.

La democracia no es, pues, el poder de todos, que no es poder de nadie, sino el poder que ejerce la colectividad, la población en su conjunto (el pueblo, por consiguiente), sobre cada uno de los individuos que la integran.

Ahora bien, surgen dificultades especiales en torno a esa noción del poder o gobierno de la colectividad abarcadora de todos los individuos. ¿Cómo puede existir la colectividad como un ente especial, diverso de sus miembros? Y ¿cómo puede tener una voluntad colectiva? ¿Cómo puede conocerse tal voluntad?

Una colectividad sólo puede operar a través de algún órgano. En pueblos de pequeño tamaño todos los habitantes pueden congregarse en una asamblea (aunque en rigor eso es dudoso que se haya dado fuera de algunas tribus nómadas). Aun así hará falta que esa colectividad abarcadora de todos venga de algún modo encarnada en órganos operativos.

Y por eso se pasa de esa democracia directa —la del conjunto congregado de los habitantes— al poder ejercido por unos órganos minoritarios pero que, de algún modo, se hace en nombre y a favor de la población en su conjunto y reconociendo a todos una posibilidad de influir en tales decisiones.

Tal es la génesis del concepto de “democracia representativa”, muy equívoco o al menos inexacto. Lo cierto es que, en un sentido lato, cualquier democracia es representativa, incluso una en la que todo se decidiera en una asamblea abierta a cualquier habitante adulto —porque no todos participarían (y por más razones también, como que alguien la presidirá, alguien someterá a debate y a votación las mociones, y sin duda alguien estaría encargado de tomar las decisiones de ejecución).

El problema está en que, mientras una monocracia y una policracia son posibles cualesquiera que sean las formas y los contenidos de su ejercicio, una democracia no lo es. Por eso no es identificable con el poder de la mayoría.

En una monocracia absoluta, el monócrata puede legislar cualquier cosa, incluso la abolición de la monocracia. (No voy a entrar aquí a considerar si puede también imponerse obligaciones a sí mismo sin simultáneamente abolir la institución monocrática en esa forma pura y extrema.) Otro tanto sucede en la policracia. Un poder irrestrictamente policrático puede abolir la policracia e instaurar uno de los otros dos regímenes.

Mas ¿qué pasa en la democracia? Si fuera el poder de la mayoría, pasaría lo mismo. Mas no es eso: es el poder del pueblo. Y ese pueblo, como sujeto colectivo, no puede ser democráticamente despojado del poder. No puede serlo en el sentido de que, aunque se llegue democráticamente a una

decisión que implique la abolición de la democracia, tal decisión ya no es democrática, pues no es un acto de democracia. ¿Por qué?

El pueblo sólo tiene el poder si lo tiene de tal manera que posea garantías de seguir teniéndolo y de no ser despojado del mismo por una decisión ni de una minoría ni de una mayoría. (Tal vez una decisión unánime de suprimir la democracia constituiría un caso paradójico de auto-abolición; sea de ello como fuere, ninguna decisión de supresión de la democracia que no sea unánime será un ejercicio de la democracia.)

El pueblo sólo tiene el poder en tanto en cuanto se garantice que nadie tiene potestad para quitárselo, ni siquiera una mayoría, por grande que sea (exceptuada una hipotética unanimidad). Eso es lo que determina que no haya democracia donde no hay un régimen constitucional que ponga cortapisas a las decisiones de los gobernantes y donde no se garanticen algunos derechos a todos los habitantes a fin de que, para determinar y fijar la decisión colectiva, se manifieste el conjunto de los mismos —por las vías que sean, pero en todo caso por alguna vía—.

Esa seguridad no significa que no haya en el régimen en cuestión posibilidades fácticas de que la masa de los habitantes se vea despojada del poder. No se trata de un problema de posibilidad fáctica sino de posibilidad normativa, de licitud. Para que haya democracia tiene que ser ilícita cualquier acción o decisión que venga a frustrar la continuada potestad colectiva, e.d. que redunde en una pérdida de poder de esa colectividad —aunque emane de los propios gobernantes o aunque tenga el respaldo de la mayoría de los gobernados—.

Eso significa que cualquier democracia es una democracia constitucional. Una monocracia y una policracia pueden no estar reguladas por ninguna norma fundamental que limite el ejercicio del poder; la democracia, no. La monocracia y la policracia pueden ser Estados de derecho (o sea donde los titulares del poder están obligados a cumplir las leyes) pero también pueden ser regímenes despóticos y, en tal caso, las leyes sólo obligan a los gobernados, al paso que el soberano está *solutus legibus*. Una democracia es imposible sin Estado de derecho, ya que lo que determina que se esté ejerciendo el poder colectivo del pueblo es que las funciones legislativa y gubernativa se ejerzan según unos cánones no sólo procedimentales sino también de contenido.

Así pues, una democracia no puede ser despótica. Si la voluntad del pueblo no está sujeta a ninguna obligación, si, por lo tanto, puede —sin violar la normativa vigente— legislar en contra del interés general, abolir la democracia o tomar medidas conducentes a tal abolición, entonces, en ese medida, no hay democracia. Incluso la democracia radical, el acto soberano constituyente de un pueblo

que se dota de una constitución, tiene que estar regulado por alguna norma más básica sobreentendida o presupuesta —ya que, si no, no habría modo de determinar que efectivamente ha sido el pueblo el que ha establecido tal constitución. Eso significa que siempre tienen que estar operativos algunos preceptos supraconstitucionales —una supraconstitución, expresa o tácita, que regule qué y cómo se puede instaurar a título de institución democrática.

La tiranía de la mayoría es forzosamente la de una mayoría coyuntural y cambiante. El pueblo es un colectivo permanente, intergeneracional, en el cual tienen derechos como integrantes los adultos y los no adultos pero también quienes aún no han nacido, al menos condicionalmente. Marcel Gauchet ha distinguido, a este respecto, entre dos pueblos: el pueblo permanente, transgeneracional, que es el titular de la soberanía nacional, y el pueblo actual, el del ahora, formado por una pluralidad de habitantes del territorio que conviven en un momento. A su juicio, el poder constituyente originario radica en el pueblo permanente, por lo cual el pueblo momentáneo tiene que ver coartada su facultad para tomar decisiones que puedan hipotecar la futura capacidad del pueblo permanente a seguir siendo soberano.

Esa dicotomía conceptual es interesante y tal vez merezca ser utilizada, pero no deja de encerrar sus dificultades. Ese pueblo permanente, que diferiría del pueblo temporalmente concreto en cualquier período dado, corre un poco el peligro de ser una entelequia. Y tampoco cabe atribuirle un poder constituyente por encima del pueblo de cada circunstancia, porque ¿cómo consultar su opinión? Sólo se puede consultar la de quienes ahora viven o la de quienes vivieron en el pasado, no la de una asamblea incorpórea transgeneracional. En cada circunstancia en la que proceda establecer una nueva constitución, es la generación entonces en vida la que se encarga de ello. Y si, con Mirabeau, vemos con recelo que una generación se permita vincular a las que vendrán detrás, es de temer que no se gana mucho invocando, en lugar de la voluntad colectiva de la generación fundacional, la de una colectividad etérea trastemporal e intemporal.

Por otro lado, si —para salvar el concepto de democracia— estuviéramos dispuestos a asumir esa postulación de dualidad ontológica entre un pueblo actual y un pueblo transgeneracional, por las mismas seguramente habría que hacer lo propio en el caso de los otros dos regímenes políticos: monocracia y policracia. Así distinguiríamos entre el monócrata actual y un ser intergeneracional en él encarnado; entre el rey presente, un hombre de carne y hueso, y el Rey eterno que hoy coincide primero con uno y después con otro. El poder del monócrata actual estaría hipotecado por el presunto mandato de ese monócrata transtemporal. Pero ¿cómo conocer ese mandato? ¿Quién lo averigua y cómo se demuestra que sea así o asá?

Con tales objeciones no estoy diciendo que carezca de pertinencia el distingo de Marcel Gauchet sino sólo que, para que podamos emplearlo fructíferamente, habrá que solucionar satisfactoriamente esas dificultades.

En lugar de esa vía, propongo la ya más arriba esbozada: reconocer que el poder del pueblo es el de una comunidad inter-generacional que en cada momento sólo puede expresarse por la boca de aquellos de sus miembros que están entonces con vida. Tal poder sólo es tal si ese pueblo en su conjunto lo ejerce de modo que tenga ciertas garantías de que podrá seguir ejerciéndolo; lo cual resulta imposible si no se respetan unos ciertos cánones tanto procedimentales (para que se trate de formar la voluntad del pueblo, no la de una facción) cuanto de contenido, ya que ciertos contenidos normativos implicarían despojar al pueblo de esa titularidad del poder: para tomar un ejemplo obvio: eso pasaría con una decisión de suicidio colectivo, aunque se hubiera alcanzado de manera procedimentalmente irreprochable.

Grados de democracia; la democracia electiva

La conclusión del apartado precedente es que la democracia consiste en que la función legislativa y la ejecutiva estén ejercidas de tal manera que sea correcto afirmar —al menos en último término— que quien las ejerce es el pueblo colectivamente tomado, para lo cual es menester que se respeten unos cánones constitucionales y supraconstitucionales que garanticen ciertos derechos de todos los habitantes del territorio, faltando los cuales sería abusivo o infundado aseverar que el poder de decisión radica en el pueblo, ni siquiera en última instancia.

Para que un régimen político sea una democracia, ciertamente, ha de haber en él mecanismos y garantías que se establezcan de manera que las decisiones políticas adoptadas puedan considerarse procedentes del pueblo en última instancia —en virtud de la observancia de esos mecanismos y del respeto de esas garantías—. Pero algunos mecanismos y algunas garantías harán más veraz el aserto de que la decisión así tomada emana en última instancia del pueblo; otros mecanismos y otras garantías lo harán menos veraz o más dudoso.

Descartada la imposible democracia directa, tendrá que haber algún modo de representación, siendo el más común (aunque no forzosamente el único posible) una cámara legislativa que represente al pueblo. ¿Qué mecanismos autorizan a afirmar que una cámara compuesta por un número restringido de individuos representa a la amplia masa de población, ejerciendo una representación tal que sus decisiones

sean expresión de la voluntad colectiva de esa población (lo que no implica en absoluto que cada una de tales decisiones sea mayoritariamente aprobada por la población)?

Se han ideado dos procedimientos. Uno es el del sorteo y el otro la elección. El sorteo, tan usual en las antiguas democracias griegas, está hoy felizmente descartado de la designación de los órganos legislativos y ejecutivos, quedando circunscrito, a lo sumo, a los jurados llamados “populares” —órganos accesorios del poder judicial. Si a cada habitante del territorio la parte que le toca en el posible ejercicio del poder colectivo del pueblo es la aleatoria posibilidad de ser sorteado como miembro de una junta legislativa, difícilmente admitiríamos que tal sistema fuera una democracia —según se suele entender.

La alternativa es la elección. Mas para que el mecanismo electoral sea democrático, ha de ajustarse a ciertos cánones. Habrá muchos sistemas electorales compatibles con la democracia pero hay otros que no lo son.

Hoy solemos admitir que, sin libertad, no hay democracia. Cierta libertad. No existen las mismas libertades en todas las democracias. ¿De qué libertades hablamos? Evidentemente de libertades políticas: pensamiento, expresión, reunión, asociación, presentación de candidaturas —y otras libertades vinculadas a ellas, como la de movilidad y la de no estar sometidos a decisiones arbitrarias.

Sin embargo es obvio que todas esas libertades siempre son relativas y están sujetas a condiciones. Ciertas restricciones son necesarias para establecer un equilibrio entre ellas. Es posible que se recorten unas cuantas de tales libertades sin que el concepto de democracia quede sustancialmente mellado; y un poco más y un poco más. Pero al cabo del proceso de erosión, no hay democracia.

Lo mismo sucede con relación a la elección de la asamblea legislativa: no esperamos que sea reelegida cada mes, ni quizá cada año (aunque entre los antiguos un poder plurianual se vería incompatible con la democracia). Que sea cada dos, cada cuatro o cada seis años parece asumible sin quebrantar el concepto. ¿Y cada 11 años? No parece eso muy democrático, aunque se haga otorgando las máximas facilidades por igual a todos y no privilegiando a nadie. Y ¿qué será cada 22 años, cada 33, cada 55 años?

Por otro lado, ¿qué pasa si las elecciones son frecuentes pero la asamblea de elección popular tiene unos poderes legislativos limitados por la coexistencia de una cámara alta sin representatividad popular o con una mucho menor? ¿Hasta qué punto esa combinación puede seguir siendo considerada una democracia? Tal vez dependa de la medida en que esa cámara alta tenga alguna representatividad popular y de cuán poco interfiera en la labor de la cámara de elección popular.

Por otro lado, nadie espera un sistema electoral perfecto, pero los que hay son tremendamente imperfectos, relativizando muchísimo, en no pocos casos, la presunta democrática de la estructura política resultante.

Todos los sistemas electorales tienen sus dificultades. Los uninominales porque, marginando a las minorías, tienden a desembocar en el poder de la mayoría. Los proporcionales porque tienden a que el voto sea para el partido, no para el candidato, con lo cual se va consolidando el poder fáctico de una clase política constituida por el conjunto de individuos influyentes de los partidos establecidos, reduciendo las facultades efectivas de la mayoría de la población al ejercicio ritual de una ceremonia electoral en la que a cada votante sólo le toca escoger una de las ofertas que despliega en el escaparate esa clase política, verdadera oligarquía partidocrática. Agrávanse esos defectos si la elección se efectúa por el sistema de listas cerradas y bloqueadas.

Además, para que la cámara o asamblea escogida represente colectivamente a la población, tienen que cumplirse ciertos requisitos. No vamos a pedir que hayan de tener los mismos derechos todos los habitantes. Una democracia puede ser inegalitaria. Para J.S. Mill era legítimo, aun con sufragio universal, que los más capacitados tuvieran un poder electivo mayor (p.ej. cada uno podría disponer de varias papeletas). Si exigiéramos para reconocer la democrática de una asamblea que todos los habitantes del territorio (habilitados para ello por la edad y tal vez otras condiciones) tengan las mismas posibilidades de influir en la composición de la cámara, habría que concluir que tal cosa no existe y difícilmente puede existir.

Pero algunos sistemas, fuertemente inegalitarios en lo tocante al voto, relativizan más el aserto de que, no obstante, se trata de democracias. Imaginemos que las circunscripciones electorales son extraterritoriales, teniendo todas la misma representación parlamentaria, pero que algunas de ellas están formadas por pocos individuos y otras por muchos; p.ej. cada circunscripción agrupa a una profesión, o a los que tengan apellidos que comiencen con cierta letra, o a los de un clan o una tribu. ¿Será eso democrático? Y ¿qué sucede si se da tal disparidad pero siendo territoriales las circunscripciones?

Y, por último, ¿hasta qué punto son combinables los factores de no-democrática sin que deje de estar fundada en la realidad de las cosas la afirmación de que el sistema es democrático a pesar de todo?

Por otro lado podemos imaginar sistemas electorales mucho mejores que los existentes y que otorgan más libertad al elector, con lo cual el resultado sería más válida o verídicamente calificable de representación popular. P.ej. la elección de una cámara legislativa única en una sola circunscripción

nacional por un sistema de representación proporcional, con listas abiertas y un voto ponderado (método de Borda): el elector otorga a cada candidato entre -10 y +10 puntos (p.ej.), a la vez que se han eliminado filtros y barreras a la presentación de candidaturas (p.ej. número de firmas, fianzas, causas legales de exclusión); saldrían elegidos los que hubieran alcanzado una puntuación positiva agregada más alta.

Ese método me parece ideal. Reduce mucho el poder de la oligarquía partidocrática; al ampliar la libertad del elector, hace más auténtica la afirmación de que la cámara así elegida representa al pueblo. Creo que es mucho mejor que los métodos alternativos: el uninominal intransferible, el transferible, el de votar a menos candidatos que escaños elegibles, el de dos vueltas, el método germano de doble voto (uno de varios híbridos), el de Condorcet (ordenación de los candidatos elegidos) y el de aprobación/desaprobación (que es igual al aquí propuesto sólo que con sólo dos posibles puntuaciones: +10 y -10, sin ninguna intermedia).

Sin embargo, sean cuales fueren el método de votación y el de escrutinio, las dificultades conceptuales de la democracia no se van a solventar simplemente con la adopción de un sistema de elección óptimo (si es que lo hay). Cualesquiera que sean los métodos electorales, el problema principal es el de cómo conseguir que la cámara elegida auténticamente represente al pueblo y no sólo sea elegida por él. Verdad es que con un sistema electoral peor, la afirmación de que la cámara es elegida por el pueblo queda más relativizada e incluso resulta falsa en cierta medida, pero aun con el mejor sistema electoral lo más que se habría logrado sería que de veras el pueblo eligiera, no que estuviera genuinamente representado.

Por eso más que el rótulo de “democracias representativas”, los regímenes políticos que suelen calificarse de democráticos han de considerarse democracias electivas (y eso es ya una idealización que pinta las cosas de color de rosa; porque, si bien son regímenes electivos, su carácter democrático es, en el mejor de los casos, parcial).

Y es que el que manden los elegidos del pueblo no implica que mande el pueblo. Si hay unos resortes de poder fáctico en virtud de los cuales el poder del órgano elegido no es genuinamente representativo de la masa de los electores y no legisla de conformidad con los intereses de esa masa, entonces, y en esa medida, no hay democracia, o ésta es formal, no real.

Estoy evocando estos problemas para señalar las dificultades del concepto común de democracia, o sea poder del pueblo. Si se tratara de modificar ese concepto para que sirviera de descripción adecuada a lo que de hecho hay en los países convencionalmente llamados “democráticos”, el resultado sería una amalgama de valor politológico muy dudoso pero, desde luego, exenta de todo valor normativo.

Ahora bien, el concepto de democracia es normativo en el sentido de que no sirve para describir cómo están políticamente estructurados unos países previamente enumerados o seleccionados por algún otro criterio, sino para incluir o excluir al régimen político de un país en tanto en cuanto se aproxime al cumplimiento de ciertos requerimientos o se aleje de él; requerimientos que se deducen lógicamente del aserto “el pueblo ejerce el poder” (en último término).

Falsas democracias

Un sistema como el diseñado en la Constitución española de 1978 es un caso típico de sistema que tiene de democracia más la fachada que la sustancia. La jefatura del Estado es hereditaria y vitalicia; la amplitud de sus potestades es un asunto debatido en el cual no voy a entrar aquí; quienes afirman que el sistema político español es una democracia consideran que son retóricos todos los asertos de la Constitución que hablan de los poderes del jefe del Estado.

La única cámara de elección popular directa, el congreso, viene designada mediante unas elecciones viciadas por los tres rasgos siguientes: (1) hay fortísimas desigualdades, estando tremendamente sobrerrepresentados los habitantes de las provincias poco pobladas; (2) la proporcionalidad del procedimiento es ficticia —e imposible dadas las bases del sistema establecido— (basta comparar el porcentaje de votos de una formación con el de escaños que se le atribuyen); (3) el oligopolio partidocrático y las listas cerradas y bloqueadas producen el ya citado efecto de que al elector no le toca más que tomar o dejar una u otra de las poquísimas alternativas con alguna posibilidad real de elegibilidad, tendencialmente dos.

Añádese que esa cámara comparte la función legislativa con un senado sólo en parte de elección directa y al que sería quimérico considerar representativo del conjunto de la población, cuando en realidad representa, más que nada, intereses y privilegios particulares —en parte incluso de raíz arcaica.

La participación del congreso en el nombramiento del poder ejecutivo está reducida a la mínima expresión (prácticamente a dar su aprobación una vez por legislatura al candidato nominado por el jefe del Estado, sin poder influir en la composición del gabinete, que no se somete a aceptación de la cámara). Y es que el constituyente español de 1978 adoptó el sistema cancilleril alemán. Además, el poder ejecutivo ejerce también en buena medida el legislativo, no sólo por el monopolio fáctico de la iniciativa legislativa sino también por la facultad de promulgar decretos-leyes.

Hay que agregar ciertas limitaciones a las libertades (p.ej. la propia intocabilidad de la institución monárquica) más la concentración del poder fáctico en manos de la alta clase empresarial (con un influjo decisivo en la opinión pública a través del monopolio de los medios de comunicación).

La relatividad de la democracia en la España de hoy no viene de una u otra de esas características de su sistema político, sino de la existencia simultánea y combinada de todas ellas en el contexto de unas estructuras de poder heredadas del régimen anterior (el caudillaje del general Francisco Franco) —las fuerzas armadas, los aparatos de seguridad, los círculos empresariales, la jerarquía eclesiástica, el *establishment* de las Reales Academias y otras altas instituciones públicas y privadas más el latifundismo agrario (aunque hoy haya perdido la importancia que tenía decenios atrás).

He aducido el caso español sólo a título de ejemplo para señalar que el concepto de democracia es muy problemático. La democracia es frágil. Admitimos que una democracia pura es seguramente un sueño, pero muchas veces somos demasiado generosos en conceder la pretensión de democraticidad a cualquier sistema político que presente unas credenciales como la vigencia de una panoplia de libertades políticas y una cámara legislativa de elección popular, sin analizar profundamente hasta qué punto el sistema responde a los requerimientos de una democracia.

Todavía más habría que relativizar la calificación de democracia aplicada a los sistemas políticos de un gran número de países africanos (Gabón, Camerún, Guinea Ecuatorial, Togo, Senegal, Níger, República centroafricana, Chad, Ruanda, Congo-Brazzaville, Tanzania, Egipto, Argelia, Túnez, Etiopía, etc), donde la clase política oligopolística tiende a estar agrupada en un solo partido dominante (que además obedece a un cacique consolidado por el clientelismo), estando concentrados casi todos los medios de comunicación y las fuentes de riqueza en manos de ese aparato político, asociado a una capa privilegiada de grandes empresarios y a los inversionistas de los países ricos, a menudo respaldados por una presencia militar de las potencias ex-coloniales.

Que en tales regímenes haya un número de partidos de oposición —con nulas posibilidades reales de acceder a la mayoría— no los convierte en democracias ni siquiera en aquellos casos en los que se respeta, más o menos, su libertad de organización y de expresión, pues eso apenas llega a la masa de la población.

Naturalmente son casos extremos de pseudodemocracia. Sin embargo, ¿por qué y en qué son pseudodemocracias? Están vigentes unas libertades políticas y hay elecciones donde cada uno es libre de presentar su candidatura (cumpliendo ciertas condiciones, claro está, a veces arbitrarias). Hasta es posible que en algunos casos las elecciones sean libres y honestas (no falseándose el escrutinio). En lo

procedimental es difícil hacerles reproches. Sin embargo, la realidad es otra. No hay en tales países más democracia que la puramente formal o ceremonial.

No son democracias porque esos mecanismos, dado el engranaje de poder real, determinan que, en definitiva, no sea la población en su conjunto la que decide, sino una élite.

Seguramente todos los sistemas políticos son muchísimo menos democráticos de lo que se suele decir y pensar. Si es un extremo ese modelo caricatural del partido cuasi-único *de facto*, no debemos olvidar que muchos de tales mecanismos están operativos en países que con ligereza —por seguir la costumbre— calificamos de democracias, sin examinar a fondo la realidad del poder en ellos.

Y es que no se gana mucho si, en lugar de un partido único o cuasi-único (*de facto*), tenemos dos muy parecidos, cuya alternancia excluye toda posibilidad real de acceso de formaciones de veras discrepantes.

Tal vez siempre sea un poco quimérico decir que es el pueblo, como colectividad, quien en última instancia tiene el poder, entre otras razones por lo escurridizo de esa ultimidad. Pero ¿no serían posibles reformas políticas que acercaran ese concepto abstracto de democracia a la realidad, cambiando esa realidad —no cambiando el concepto—?

Otros tipos de democracia

Si la democracia representativa en su modalidad concreta de democracia electiva es un modelo insatisfactorio, porque su concepción puramente procedimental y formal se presta a combinarse con situaciones reales de poder fáctico como las recién aludidas, tal vez podríamos esforzarnos por añadir a los rasgos procedimentales de la elección democrática algunas condiciones fácticas que excluyeran el acaparamiento de los resortes de decisión o su apropiación en beneficio de una minoría.

Podríamos añadir la existencia de pluralismo político. Pero habrá que justificar por qué un unanimismo libremente asumido por la población no es democrático. ¿Qué pasa si empiezan compitiendo 10 partidos y, poco a poco, van quedando fuera del juego electoral nueve de ellos porque cada vez los vota menos gente? ¿Por qué no es eso democracia?

De otro lado, son posibles sistemas de acaparamiento del poder fáctico por una partitocracia organizada en dos, tres o más partidos políticos al modo de un oligopolio. En el duopolio tiende a

cumplirse el famoso modelo de Hotelling: los dos únicos competidores tienden a aproximarse o a oscilar entre aproximación y distanciamiento para atraer clientela (en nuestro caso electoral).

Dadas las dificultades para reformular la idoneidad de la democracia electiva de manera que se excluya de veras la existencia de situaciones que de democracias sólo tienen la apariencia, hoy hay una amplia y difusa corriente de opinión a favor de otra democracia, soliendo enunciarse a título de modelo la democracia participativa, en la cual los ciudadanos no sólo votan sino que participan en la vida política, deliberan, toman parte de algún modo en las decisiones; p.ej. por el procedimiento de la demarquilla o toma de decisiones políticas por jurados populares escogidos por sorteo, lo cual da a cada uno una posibilidad igual de salir sorteado, al paso que —dados los institucionalizados cauces electorales y los consolidados aparatos de los partidos— es en la práctica difícilísimo, cuando no imposible, que quienes no reúnen ciertas condiciones puedan llegar a ejercer influencia alguna por la vía de los comicios.

Tres dificultades afectan a esa propuesta de democracia participativa. La primera es que la idea en sí es muy confusa: que todos participen no está claro en qué consiste; cualesquiera mecanismos arbitrados al respecto pueden objetarse como vehículos adecuados de tal participación; así p.ej. lo del sorteo viene a reemplazar la participación por una mera posibilidad aleatoria de participación, que en los casos importantes puede ser una probabilidad absolutamente irrelevante (con la cual nadie en su sano juicio tomaría decisiones sobre sus planes de vida).

La segunda dificultad es que el establecimiento de esos mecanismos tiende a agravar el poder de los organizados sobre los desorganizados, de los *lobbies* sobre la masa de la población, de los elocuentes y vociferantes sobre los que no lo son. Los influyentes, los organizados, se proclaman “ciudadanía” o “sociedad civil”, mientras que la gran masa anónima queda aún más marginada de las decisiones.

La tercera dificultad es que resulta dudoso qué se ganaría a la postre con esa participación. Si se trata de que haya democracia en el sentido genuino de poder del pueblo, no usurpada *de facto* por intereses minoritarios, el mero hecho de esa amplia participación ciudadana no garantiza que el resultado sea así, mientras exista esa concentración de poder fáctico, porque sus detentadores tendrán más posibilidades de participar con influencia.

Dadas esas dificultades, creo que hay que buscar otro modelo de democracia. En otro lugar he propuesto el que llamo “democracia justificativa”, porque su esencia es que las decisiones se justifiquen, en último término para la realización de los valores asumidos por la masa de la población, con lo cual habrá garantía de no arbitrariedad.

En ese modelo de democracia justificativa el propio votante ha de justificar su voto. Cómo haya de justificarlo es asunto que podemos dejar para su eventual debate. No cabe admitir que cada votante pueda, sin justificación alguna, adoptar la opción que le dé la gana cuando la combinación — aleatoria o no— de tales opciones determina el rumbo de la vida colectiva y origina la imposición de obligaciones y de prohibiciones para los demás; una verdadera democracia no puede resultar del poder arbitrario de los votantes.

Así pues, el primer rasgo de la democracia justificativa es que todas las decisiones hayan de estar justificadas, incluyendo la emisión del voto.

Un segundo rasgo es que el procedimiento electoral también esté justificado y no se adopte por mera costumbre, por convención o por comodidad. De los diversos sistemas de elección diseñados, los decisores, el poder constituyente, habrán de escoger uno justificándolo suficientemente ante la opinión pública y en medio de un debate apropiado, sin que valga como decisivo el argumento de que la mayoría de las manos se han levantado en la asamblea cuando se ha presentado una determinada propuesta. (Personalmente me inclino a pensar que el método que sería preferido sería un sistema unicameral en circunscripción nacional única proporcional con listas abiertas y votación con atribución de puntos.)

Un tercer rasgo de la democracia justificativa es que se eliminen los poderes fácticos injustificables, para lo cual es menester romper el oligopolio o monopolio partitocrático y resquebrajar las estructuras que aseguran a algunos mucha influencia privando de ella a los demás. El pluralismo debería estar regulado de modo que los partidos excesivamente voluminosos o que atraigan una votación demasiado masiva se vean obligados a escindirse —del mismo modo que la legislación mercantil antimonopolista impone a las firmas que restringen la competencia partirse en varias de menor influencia.

En la misma línea se podría regular la no reelección de un partido o coalición gobernante hasta después de transcurrido un período suficiente (aplicando a los grupos políticos las medidas de irreelegibilidad que los sabios constitucionalistas del siglo XIX diseñaron en algunos países para los individuos). Y similarmente los órganos de comunicación excesivamente influyentes se verían obligados a fragmentarse, para que siempre la influencia ejercida resultara justificada por el contenido propuesto y su aceptación general, no por la previa detentación de resortes de poder mediático.

Naturalmente también serían necesarias medidas que redujeran la excesiva concentración de riqueza en unas pocas manos, pues ahí está la raíz del mal.

El cuarto rasgo de la democracia justificativa es que se cercene cualquier poder injustificado de las minorías. La actividad de los partidos habría de regirse por principios de buen gobierno que restrinjan su

capacidad para sustituir el poder de la población por el suyo propio: su democracia interna habría de sujetarse a reglas precisas mucho más garantistas (incluso imponiéndoles una democracia justificativa interna); su acción externa se regiría por normas similares a las que regulan la competencia mercantil: habrían de competir genuinamente, proponiendo opciones netamente diferenciadas pero sin incurrir en competencia desleal.

El quinto y último rasgo es una precaución para que la justificación no quede en palabras. Habrían de habilitarse mecanismos para asegurar que se cumplan las promesas electorales y que no se legisle a traición, o sea prohibirse que, llegados al poder, los elegidos impongan medidas legislativas para las que no los han votado (porque no figuraban en su programa electoral). Para ello habría que establecer mecanismos como los plebiscitos o referendos, la revocación de los mandatarios y la responsabilidad jurídica por incumplimiento.

No digo que ese modelo tenga muchas probabilidades de imponerse hoy por hoy. También es verdad que quizá resulta un poco utópico. Pero ¿no podrían darse pasos en esa dirección para hacer la democracia un poquito más democrática?

República

El concepto de república ha sido asociado en la historia de las ideas al de democracia y hasta a menudo se los ha identificado. En el esquema tricotómico de la filosofía política clásica, no se introducía ese concepto de “república”. Cuando se empezó a pergeñar en los siglos XVII y XVIII hubo alguna tendencia a asimilarlo al de democracia; en griego p.ej. se usa la misma palabra: la república helénica es, oficialmente, la “democracia griega”. Mas en rigor una república es simplemente una no-monarquía; ni más ni menos. Recordemos que monarquía y monocracia no son lo mismo. En una república puede haber monocracia, policracia o democracia. ¿Puede una democracia no ser república? Vamos a verlo.

Por república hemos de entender la *Res Publica*, o sea el Estado cuando escapa a la tutela o mediatización, total o parcial, de un elemento privado, que es la familia, una determinada familia. En otro lugar he enumerado 12 criterios que sirven para diferenciar monarquía de república; resumo esa lista:

- (1) En una República, si cambiara la constitución, cambiarían (en principio al menos) los titulares de las funciones de autoridad.
- (2) En una República el mandato de un gobernante puede, constitucionalmente, prolongarse o acortarse y en general no es vitalicio.

- (3) En una República nadie es irresponsable para siempre (aunque haya inmunidades temporales).
- (4) En una República se podrían establecer diversos tratamientos de cortesía sin que tenga que haber uno reservado a un individuo determinado más que con sujeción a la decisión colectiva.
- (5) En una República podría legislarse en materia ideológica y religiosa en diversos sentidos sin que tales variaciones afecten a la propia institución política. Toda monarquía va íntimamente asociada a una religión oficialmente profesada por el monarca.
- (6) Una monarquía necesariamente tiene que ir acompañada por la existencia de una pluralidad de rangos vinculados al nacimiento, al menos como elemento simbólico y denominativo.
- (7) La monarquía es difícilmente concebible si no se establece la exigencia de un juramento de adhesión al monarca u otra ceremonia similar, al menos para los servidores públicos.
- (8) En una monarquía el poder del soberano se ejerce como encarnación de su dinastía o familia: ésta, aun siendo privada, posee también un rango público.
- (9) En una República la vida privada de sus personajes públicos es un asunto privado.
- (10) En una monarquía la legislación penal establece unas reglas particularmente draconianas que ponen al soberano a salvo de expresiones de desacato o menosprecio.
- (11) En una monarquía la justicia se administra en nombre del monarca.
- (12) En una monarquía tiene que haber un estrecho vínculo que asocie al soberano con el ejército.

Mis 12 criterios no toman en consideración los casos de monarquía electiva (como el antiguo reino de Polonia o el Imperio Romano-germánico, al menos en teoría) o rotatoria (Malasia). Son regímenes oscilantes, en equilibrio inestable, que tienden a lo uno o a lo otro —generalmente acabaron siendo monarquías hereditarias, o sea dinásticas.

En virtud de esos doce criterios podemos decir que hay hoy en el planeta 27 monarcas, que son jefes de 42 Estados (unos cuantos de ellos en el hemisferio occidental). Son monarquías los regímenes políticos de Marruecos, Japón, Bélgica, Tailandia, España, Swazilandia, Gran Bretaña, Arabia Saudita, Canadá, Jordania, Holanda, Brunei, Dinamarca y unos cuantos más.

Los demás son repúblicas. Sólo el 8% de la población mundial vive en una monarquía, pero son monarquías cerca de la mitad de las grandes potencias del G7 (un 43% concretamente); también un 42% de los Estados miembros de la NATO. Eso demuestra que la cuestión de monarquía o república no es un asunto del pasado si tenemos en cuenta el enorme poderío mundial del G7 y de la NATO.

Hay casos intermedios, cuando se instituyen sucesiones dinásticas de padre a hijo: los Duvalier en Haití, los Bongo en Gabón, los Kim en Corea del Norte, los Gnassingbé en Togo, los Assad en Siria y unos cuantos más; suele suceder en países donde varios de nuestros 12 criterios no permitirían decir que se trata de repúblicas.

Y es que el mero uso de la palabra “república” no garantiza que el régimen político lo sea; cuando Napoleón se proclamó emperador hereditario de los franceses, siguió usándose durante un tiempo —desde luego breve— el rótulo de “república francesa”. Puede también haber repúblicas que no ostenten tal denominación.

Sobre la cuestión de si la monarquía puede ser democrática, lo que es seguro es que, en tanto en cuanto sea monarquía, no es democrática y en tanto en cuanto sea democracia, no es monarquía. Para ser monarquía necesita un halo de intangibilidad y sacralidad del personaje en quien haya recaído —por decisión del destino que rige los nexos genéticos— la misión de ser el miembro de la dinastía llamado a sentarse en el trono, estando ese rango amparado por las máximas garantías de la ley fundamental, tanto o más que puedan estarlo cualesquiera derechos individuales de los súbditos. La institución monárquica suele estar así apuntalada por alguna cláusula de irrevisabilidad institucional o por algún mecanismo de revisión que haga prácticamente imposible su abolición por vía constitucional. Eso ya restringe considerablemente el campo de lo que una voluntad mayoritaria de la población puede decidir.

Además, cualquiera que sea la extensión de los poderes de la jefatura del Estado en un régimen monárquico, va en detrimento de la democracia, como es obvio. Aunque los adeptos de la monarquía suelen afirmar que tales poderes son simbólicos, los textos jurídicos no lo dicen (a excepción de Suecia y el Japón); y, aunque en la práctica las prerrogativas de la corona no se ejerzan, pueden ejercerse; a eso se añade un enorme poder subterráneo del monarca, como vértice de los sectores sociales de orientación conservadora y de todas las instituciones legadas por el pasado cuyo peso persiste.

En último extremo la institución regia sirve también de dique frente a eventuales desbordamientos o crisis políticas, siendo así una advertencia tácita a todas las fuerzas y corrientes políticas para no rebasar la raya más allá de la cual la Corona intervendría ejerciendo efectivamente sus prerrogativas (p.ej. en temas clave de política exterior). Eso podrá verse benévolamente por quienes piensen que no está mal que la democracia esté disciplinada y regulada por una vigilancia institucional preservadora del vigente pacto social. Pero, sea algo bueno o malo, ni es democrático ni, en la medida en que existe, hay democracia.

Mi conclusión es tajante: una monarquía democrática es un hierro de madera. En tanto haya monarquía, no hay democracia. Sólo la república puede ser democrática.

Pero naturalmente hay repúblicas no democráticas; en realidad, según el análisis de los apartados precedentes, ninguna república es totalmente democrática ni de lejos. La de la Roma antigua tenía poquito de democrática; tampoco eran democráticas las repúblicas medievales y renacentistas de Italia, donde imperaba el poder de un patriciado urbano. Ni era democrática —ni pretendía serlo en absoluto— la

república independiente de los Estados Unidos de América establecida por el Tratado de París del 3 de septiembre de 1783.

Hay, pues, repúblicas aristocráticas o policráticas y hasta las hay monocráticas. Ante esa constatación, los autores que profesan el neorrepblicanismo suelen sostener que tales repúblicas no-democráticas no son verdaderas repúblicas; que la idea de república implica la democracia. Lo malo de eso es que según tal criterio en Francia habría, como mucho, habido república por primera vez en 1848 (II República Francesa), que estableció el sufragio universal masculino, pero restringido; y, al excluirse a la mitad de la población, habría quizá que esperar, para que haya república en Francia, a 1945. Nunca antes de fines del siglo XIX habría habido repúblicas.

Por otro lado quienes profesan ese tipo de neorrepblicanismo (p.ej. Philip Petit) tienden a considerar que, como lo que caracteriza a la república —según ellos la entienden— es la libertad (concebida como no dominación —idea brumosa y confusa—), no implicaría una determinada forma de gobierno, siendo así compatible con la monarquía.

Tales vericuetos tienen el grave inconveniente de que ese remoldeamiento de los conceptos políticos acaba convirtiéndose en una redefinición arbitraria. Así metamorfoseada, la república nunca habría existido hasta la segunda mitad del siglo XX y hoy existiría en países como España y Dinamarca (aceptando la imagen que sus respectivos regímenes políticos brindan de sí mismos). Tales maniobras conceptuales no parecen conducir a esclarecimiento alguno.

En su lugar, lo correcto es afirmar que, si bien la dicotomía entre monarquía y república sigue teniendo relevancia en el mundo de hoy —y, por lo tanto, las ideas republicanas no han de relegarse al museo ni al desván—, aun así no todo el ideal político puede reducirse a mero republicanismo.

Hay cuatro razones por las cuales esa alternativa entre monarquía y república no es un asunto meramente de curiosidad en la historia de las ideas, que son las siguientes.

1ª. Aunque fuera verdad que la monarquía está en extinción, ha sido demasiado importante en la historia de la humanidad para que nos desentendamos de ella. Más superado está el racismo virulento —unánimemente condenado hoy, como no sea en tribunas semiclandestinas— sin que por ello se juzgue que no ha de someterse a examen crítico.

2ª. Todavía hoy el peso de las monarquías es apreciable, según lo demuestran los datos que he brindado más arriba (3/7 del G7 y aproximadamente el mismo porcentaje de la NATO, o sea los bloques de mayor poder económico, político y militar).

3ª. La prevalencia monárquica es un hecho que ha persistido hasta un pasado demasiado reciente para que la olvidemos fácilmente: hasta hace 44 lustros, toda la humanidad estaba dominada por monarquías, salvo unos pocos rinconcitos del Planeta (Suiza, Génova, Venecia y alguno más así). Todavía hace cien años todo el continente afroasiático vivía bajo monarquías salvo Francia, Suiza y Liberia. Ni faltaron experiencias monárquicas en la América independizada: en Brasil la república se inicia a fines de 1889; en México hubo dos intentos de entronización monárquica; no faltaron proyectos —aunque a la postre fracasados— de instauración dinástica en Haití y en la Gran Colombia bolivariana. Todo eso ha sucedido hace unas cuantas generaciones, no perteneciendo a un pasado remoto.

4ª. No existe garantía alguna de que una institución que ha sido absolutamente prevalente a lo largo de la historia de la humanidad desde el origen mismo de la civilización hace unos seis milenios y que ha dominado en todo el planeta hasta muy recientemente no pueda, recuperando bríos, volver a ponerse de moda, máxime cuando se pregonan los beneficios, reales o supuestos, que ha traído a países en los que coexiste con una configuración democrática (al menos aparente).

Y es que no cabe olvidar que en los años 20-30 del pasado siglo el fascismo atrajo inmensas y amplísimas simpatías, lo cual hubiera sido impensable antes de la I Guerra Mundial. No podemos desentendernos del análisis filosófico de instituciones que hoy no tienen el viento en popa.

Si, por lo tanto, el republicanismo —como el ideal político de la república— ni ha perdido sentido en el mundo de hoy ni tampoco puede expandirse conceptualmente hasta englobar en él cualquier *desideratum*, eso no excluye que haya grados de republicanismo. Hay repúblicas más republicanas que otras.

Lo que hace que una república sea tal es que el Estado se haya emancipado de la tutela de un interés privado —una determinada familia— para servir sólo el interés público. Una república es republicana en la medida en que sirva ese interés público, en la medida en que promueva lo público, la prosperidad colectiva.

El republicanismo antiguo se expresó en la pluma de Demóstenes, Tito Livio, Cicerón y otros adversarios de la monarquía (porque es lo mismo ser republicano que ser hostil a la monarquía). Su idea de la república era doble: libertad y prosperidad colectiva.

La libertad por la que abogaban era, ciertamente —en los términos de Benjamin Constant— la libertad de los antiguos, la libertad colectiva del cuerpo político, la ausencia de un amo; pero sería erróneo desconocer que esa libertad de los antiguos ya conllevaba unas libertades individuales, como queda claro en las afirmaciones de esos autores, para los cuales la república, la *ciuitas libera*, implicaba unos derechos

de los ciudadanos como el de *habeas corpus* y la libertad de palabra en la asamblea —aunque ciertamente no con la extensión ni con las garantías del constitucionalismo moderno.

En lo tocante a la prosperidad, según las concepciones de la época, podía asociarse a veces, más que al bienestar, a la gloria o la grandeza política de la Polis. Pero siempre ha sido central en toda esa línea de pensamiento la concepción de que, cuando lo privado se coloca por encima de lo público, cuando florecen los intereses creados de una minoría en detrimento de la prosperidad general, cuando —p.ej.— ciertos edificios particulares son suntuosos mientras que los públicos están descuidados, se está socavando la república y se está en el camino de la monarquía, en el del establecimiento de un poder dinástico basado en la supremacía de una casta privilegiada.

En resumen el grado de republicanismo de una república viene dado por el cumplimiento de su misión de organización de la cosa pública y de servicio al interés público por encima de los intereses particulares o privados; en el fomento de la riqueza y el bienestar colectivos, del patrimonio común del cuerpo político o masa de los habitantes del territorio.

Tanto la república como la democracia son medios y no fines; el compañerismo entre república y democracia es una unión natural. La democracia, en la medida en que existe, es republicana; y la república sin democracia corre el peligro de deslizarse a esa privatización de lo público que denuncia Demóstenes y, por lo tanto, el de ser una república no muy republicana a la que el capricho o la fortuna pueden convertir en una monarquía.

Dictadura y conceptos afines

El tercer concepto que voy a analizar aquí es el de dictadura. La noción vaga y usual de dictadura hoy en circulación es, en realidad, negativa: dictadura es no-democracia. De ese modo, por definición, la pareja conceptual de dictadura y de democracia es conjuntamente exhaustiva y mutuamente exclusiva.

Las muchas matizaciones que hemos introducido más arriba con relación al concepto de democracia nos llevan a relativizar, correspondientemente, la noción de dictadura, si nos atenemos a ese valor entendido y al uso corriente de la palabra en nuestros días.

Alternativamente, si quisiéramos aferrarnos a esa dicotomía conceptual, podríamos empezar por brindar una definición independiente del concepto de dictadura para luego definir el de democracia como lo que no sea dictadura. Pero dudo que esa senda sea muy fructífera para las aclaraciones conceptuales.

En realidad, aunque la noción de dictadura tiene, en su uso habitual, esa pretensión puramente negativa o privativa, lo que se quiere vehicular con ella es algo mucho más fuerte, porque, si no, se entendería mal la carga axiológica peyorativa.

Hubo un tiempo en que un régimen político podía declararse dictatorial (como lo hizo p.ej. el régimen monárquico militar del general Primo de Rivera en España, 1923-30); pero después ningún gobernante ha aceptado ser un dictador. Como los demagogos, como los populistas, los dictatoriales son siempre los adversarios, nunca uno mismo.

En ese uso banal, el concepto de dictadura carece de utilidad. No se dispone de ningún contorno claro ni de ninguna dilucidación fructífera que nos ayuden a emplearlo con discernimiento y de tal manera que con ello el análisis político salga beneficiado en capacidad de comprensión y de explicación.

Creo que sería más beneficioso diferenciar entre cuatro conceptos a menudo abusivamente identificados: dictadura, despotado, tiranía y régimen totalitario.

Para el concepto de dictadura sería más esclarecedor retornar a sus orígenes etimológicos romanos: la dictadura es una interrupción temporal de la vigencia de las instituciones legales, asumiendo, en el ínterin, el poder un individuo o grupo de individuos revestidos de una potestad legislativa que excede el ámbito normal de competencia del legislador en el marco de un Estado de derecho dotado de un sistema constitucional.

La dictadura puede establecerse legal o ilegalmente; su duración puede prolongarse también legal o ilegalmente. Una dictadura puede ser benéfica o maléfica, tolerante o tiránica. Pero, desde luego, las dictaduras tienden a ser maléficas y tiránicas.

Los sistemas constitucionales prevén el establecimiento de dictaduras, aunque no las llamen así, sino situaciones de emergencia o excepción, con suspensión de garantías constitucionales y con plenos poderes al gobierno para legislar en ciertas materias. Tales situaciones son sumamente peligrosas para la preservación de la normalidad constitucional y muchas veces son abusivamente aprovechadas por el gobernante para establecer su tiranía, e.d. para violar la constitución, instaurando un poder no constitucional. Los ejemplos abundan: desde la llegada de Hitler a la jefatura del gobierno alemán en enero de 1933 —y cómo explotó, en su propio provecho, los plenos poderes del Presidente del Reich, Paul von Hindenburg— hasta los golpes de Estado semi-constitucionales de Velasco Ibarra en el Ecuador, Fujimori en el Perú y muchos otros.

Por otro lado, no existe ningún criterio riguroso y evidente para poder calificar una situación o una evolución política dentro de un sistema constitucional como dictatorial o no. Las restricciones a tales

libertades, muy alegremente admitidas en unos países y menos en otros, no autorizan sin más a calificar lo que existe en los primeros de dictadura, porque cualquier sistema de libertades es un juego complejo de derechos y obligaciones, que está sujeto a condiciones y limitaciones, entendiéndose en unos sitios de un modo y en otros de otro.

En EE.UU. la doctrina constitucional del originalismo impone que los derechos fundamentales del hombre sean poquísimos —como la libertad de palabra— pero ilimitados e incondicionales (aunque eso en la práctica nunca ha operado así, ya que la calificación jurídica de incitación a la comisión de actos ilícitos ha permitido muy a menudo cercenar seriamente la libertad de expresión). En otros países se considera que la panoplia de derechos fundamentales es mucho más amplia pero que muy pocos derechos son absolutos y no todos son incondicionales (un derecho absoluto sería el de no ser torturado y aun eso no lo aceptan todos los autores unánimemente).

Por lo tanto no disponemos de un catálogo preciso de derechos que nos permita afirmar que donde sean violados estamos en presencia de una dictadura y donde no lo sean, no. Y es que se puede afirmar rotundamente, sin lugar a duda alguna, que en todos los países del mundo siempre se han violado —de manera sistemática o no, continuada o puntualmente— bastantes de los derechos que hoy consideramos fundamentales y sin cuya salvaguardia no hay democracia.

Es verdad que tales violaciones son más generalizadas y graves en unos casos, menos en otros, pero lo principal es que el juego mismo de todos esos derechos fundamentales hace que nunca pueda darse una combinación perfecta: una restricción de la libertad informativa en aras de la salvaguardia de la presunción de inocencia, de la privacidad y del respeto a la honra ajena es una solución a los dilemas constitucionales tan aceptable —en términos genéricos y abstractos— como lo sería, a la inversa, una limitación de esa presunción de inocencia y de esos derechos a la honra y a la privacidad en aras de no colisionar con la libertad informativa.

Es la perspectiva del desarrollo político de un sistema en un módulo temporal de suficiente duración lo que nos puede permitir determinar, con algún fundamento, si la situación política es o ha sido una de dictadura transitoria, legal o ilegal, o tal vez sólo de semi-dictadura, o bien el régimen analizado merece una calificación más contundente como la de despotado o tiranía.

La noción de despotado —a partir de la etimología misma del concepto de *déspota* (“señor” o “amo” en griego)— podemos definirla así: es despótico un régimen político que no es un Estado de derecho, o sea uno en el que el propio legislador y el gobernante están sujetos al cumplimiento de las leyes.

No puede haber democracias despóticas, por lo que hemos argumentado más arriba de que la noción misma de democracia —que no es poder de la mayoría ni de todos separadamente, sino de todos conjuntamente, del pueblo— exige imperativamente, para serlo, que se ejerza respetando la legalidad y unos cánones constitucionales que incluyan tanto unos cauces procedimentales cuanto unos contenidos legislativos, la plasmación en las leyes de unos valores a los que se ha adherido la masa de la población.

Todo despotado es, pues, o monocrático o policrático. Pero no toda monocracia ni toda policracia son forzosamente despóticas. Lo que sucede es que los sistemas monocráticos y policráticos tienden fuertemente a convertirse en despóticos, porque sólo la democracia establece unas limitaciones al poder que pueden garantizar (y aun eso de manera frágil y nunca total) que quienes están investidos de autoridad respeten las normas legales que regulan el ejercicio de su poder y que limitan no sólo cómo pueden legislar sino también qué pueden legislar y en qué sentido pueden hacerlo.

Al igual que las otras nociones que hemos contemplado en este ensayo, la de despotado hemos de entenderla como susceptible de grados. Un régimen puede ser más o menos despótico. Incluso muchas democracias se deslizan al despotismo insensiblemente (y —según lo demostró Gödel en un poco conocido tercer teorema— en realidad no hay manera alguna de diseñar una constitución que establezca plenas garantías para frustrar cualquier evolución formalmente constitucional que desemboque en un completo despotado; Gödel, en particular, hacía ese razonamiento en torno a la constitución estadounidense de 1788).

Estrechamente relacionada con la noción recién estudiada, la de tiranía difiere de ella en que la tiranía implica siempre una usurpación ilegal, un ilícito asalto al poder por un individuo o un grupo de individuos que, vulnerando las normas constitucionales, se han adueñado de él y que mantienen su usurpación ejerciendo un poder despótico, e.d. oprimiendo a la población y no gobernando para el bien común.

Por límpida y transparente que sea tal definición, en la realidad de los hechos las cosas son muchísimo más complicadas. Ese asalto al poder es lo que solemos denominar hoy un “golpe de Estado”. Pero bajo esa categoría, un tanto turbia, se cobijan conductas muy diferentes: unos golpes son dados por individuos carentes de autoridad pública (el del 9 de noviembre de 1799 de Napoleón Bonaparte, adueñándose del poder por la fuerza militar); otros golpes —los llamados “autogolpes”— los perpetran aquellos gobernantes que deciden romper el funcionamiento de las instituciones (el de Napoleón III el 2 de diciembre de 1851 o Fujimori el 5 de abril de 1992).

Es borrosa la frontera entre autogolpe y legislación o mutación constitucional que exceda los cauces previamente establecidos. Así, p.ej., el establecimiento de la constitución francesa del 5 de octubre de 1958 no se hizo respetando escrupulosamente los cauces de reforma constitucional previstos en la precedente constitución de 1946 —aunque un poco se cubrieran las apariencias. La promulgación de la constitución colombiana de 1991 vulneraba el precepto de intangibilidad de la constitución precedente, la de 1886 (habiendo sido menester acudir al expediente o subterfugio jurídico de que tal precepto había vulnerado otra norma constitucional previa vigente en el momento en que se promulgó y, por lo tanto, era nulo). En realidad la doctrina no es ni puede ser pacífica en torno a cuestiones tan espinosas. Sería una ligereza tildar alegremente de tiránico a un régimen político porque en su instauración sea dudoso o sólo relativo el respeto de los procedimientos previamente vigentes.

Además, para que quepa hablar de tiranía el régimen preexistente ha de ser un Estado de derecho (democrático o no). Cuando es un régimen despótico, su subversión no puede calificar al que lo suceda de tiranía. Sin embargo, todo eso, muy claro sobre el papel, se embrolla en una bruma de enigmas y dudas en cuanto pasamos al análisis político de situaciones concretas, todas enormemente complejas.

El concepto clásico de tiranía venía, en el pasado, a funcionar en gran medida como el concepto moderno de dictadura. Era el marchamo que permitía justificar —a salvo de ciertas condiciones— las conductas subversivas o incluso insurreccionales de la población oprimida o de quienes actuaran legítimamente como sus representantes (una legitimidad en la práctica siempre difícil de determinar y más aún de probar).

Los clásicos de la filosofía del Derecho distinguían entre tiranía de origen y tiranía de ejercicio. En el concepto aquí escogido, la tiranía es siempre la de ambas cosas. Porque, para que la haya de ejercicio, es menester que quien la ejerce se haya adueñado ilícitamente, si no de la titularidad del poder, sí de la de un área de poder que no le estaba constitucionalmente confiada. Sin embargo, el distingo conserva una validez en el sentido de que hay tiranías que lo son principalmente por haberse establecido mediante el asalto violento al poder (p.ej. el régimen del general Franco que resultó de una sublevación militar y una terrible guerra civil con intervención extranjera), mientras que, en otros casos, es más dudoso o problemático determinar cuándo y en qué se produjo una inicial transgresión por el gobernante de los preceptos que restringían su poder que sea de envergadura suficiente para hablar de usurpación. (Casos de Hitler, Mussolini, Salazar, Porfirio Díaz y muchos otros.)

Si hay un régimen autocrático en el cual el titular de la soberanía la ha adquirido de modo perfectamente legal, podremos hablar de despotado, pero no de tiranía. Tal era p.ej. el caso de los zares de

Rusia hasta Nicolás II. La ley otorgaba todos los poderes al dinasta que sucedía legalmente a su predecesor cumpliendo la única condición del vínculo genético prefijado. Como poder era omnímolo, no estaba sujeto al cumplimiento de ninguna ley; era un paradigma de régimen despótico. Pero, no habiendo habido usurpación, no era tiranía.

Por último, el concepto de régimen totalitario suele hoy, si no confundirse, sí a menudo asociarse al no mucho más claro de dictadura, aunque suena tan mal que se suele intercalar un régimen —aún peor definido y de contornos todavía más dudosos—: el autoritario, que sería cualquier régimen que no fuera ni democrático ni del todo tiránico.

En la filosofía política contemporánea el concepto más utilizado de régimen totalitario hunde sus raíces en las disquisiciones de Karl Loewenstein, Karl Popper, Raymond Aron y, sobre todo, Hannah Arendt. Suele desconocerse que la palabra fue acuñada con un sentido favorable por el neo-hegeliano italiano Giovanni Gentile para aplicarse al régimen fascista de Benito Mussolini como un poder estatal total, que impregnaba u orientaba toda la vida de la nación en todas sus facetas impidiendo las fragmentaciones. Esa noción la asumió —incluso en el rótulo— el fascismo español, la Falange (que definió al Estado como instrumento totalitario al servicio de la integridad patria); de ahí pasó a la palabrería de las leyes fundamentales del régimen de Franco hasta 1945; posteriormente tal vocablo se omitió.

La idea de régimen totalitario más comúnmente aceptada es la de un sistema político marcado por dos rasgos: (1) la adhesión a una ideología que pretende brindar una interpretación de la realidad y que se impone a todos coercitivamente; y (2) el poder estatal se extiende a todos los ámbitos, anulándose el distingo entre Estado y sociedad civil.

Retrospectivamente, y con arreglo a tales cánones, se ha hablado del totalitarismo de Platón (Popper) y de Rousseau. Para algunos autores no puede haber totalitarismo si hay propiedad privada, la cual permite una esfera de actividad que no viene totalmente absorbida por la iniciativa pública, una genuina zona reservada al ámbito privado. Con lo cual, a la postre, sólo los regímenes comunistas podrían ser totalitarios.

Esa tesis envuelve graves confusiones, entre otras la de dar por supuesta y admitida la dicotomía conceptual entre Estado y sociedad civil (que he cuestionado en otro lugar). Voy a limitarme a hilvanar un par de consideraciones.

Mi primera consideración es que —con la posible excepción camboyana del polpotismo— ningún régimen político ha abolido la familia ni la voluntariedad del matrimonio, siendo justamente el ámbito

familiar el auténtico reducto de la vida privada. (También es verdad que la propiedad privada no ha sido —hasta ahora— totalmente abolida más que en los proyectos de Tomás Moro, Campanella, Babeuf y algunos otros pensadores; sin embargo eso es irrelevante para mi argumento, que se basa en la existencia de lo privado en la familia, en la intimidad del hogar, con o sin propiedad privada.)

La tradición del liberalismo decimonónico era hostil a la existencia de los *cuerpos intermedios* entre el individuo y la sociedad en su conjunto —porque podían mediatizar y restringir la libertad individual—; por eso se rehusó hasta tardíamente la libertad de asociación. Pero ni siquiera entonces pensó nadie en abolir o prohibir la asociación familiar, e.d. el matrimonio y la generación.

En segundo lugar, que las autoridades públicas impongan unas pautas y unos preceptos de obligado cumplimiento a las organizaciones privadas no implica que estemos ante algo que valga seriamente la pena llamar “totalitario”, porque entonces sólo la libertad de la jungla escaparía al totalitarismo.

Ni siquiera tiene sentido calificar así a sistemas donde es obligatoria la afiliación a determinadas organizaciones tuteladas, controladas o dirigidas por las autoridades, porque eso sucede hoy, en mayor o menor medida, en casi todos los países, al menos bajo ciertos supuestos (y en algunos muchísimo, p.ej. donde tienen vigencia convenios sindicales que prohíben trabajar a los no afiliados a los sindicatos; lo cual es injusto y gravemente lesivo para la libertad de asociación, pero no por ello determinante de totalitarismo alguno).

En cuanto a que la ideología venga oficialmente impuesta, hay países en los que existe hoy una educación forzosa en la aceptación de unas doctrinas constitucionales y de unos valores establecidos por la ley —lo cual significa, en la práctica, que a los jóvenes que no comulguen con esa doctrina y esos valores no se les permite acceder a la vida adulta. No son un puñado. El consejo de Europa ha recomendado esa educación para la ciudadanía a todos sus Estados miembros. Unos pocos filósofos nos oponemos, aduciendo que así se viola la libertad de conciencia de los jóvenes y su derecho a discrepar o a no tener opiniones en tales asuntos, a no adherirse a unos valores a los que se adhiera el 99% de la población. Sin embargo, sería absurdo sacar las cosas de quicio diciendo que con esa educación se instaura un totalitarismo.

Tal vez en la pluma de los pensadores antitotalitarios, como H. Arendt, se quiera decir que la ideología dominante, para caracterizar al régimen como totalitario, ha de tener unas grandes pretensiones de explicación abarcadora. Pero tales conceptos son brumosos. Sin duda la religión cristiana —en cualquiera de sus versiones— tiene esa ambición abarcadora y de explicación total del cosmos y del

hombre, a través de sus nociones de creación y de redención; conqu cualquier régimen político que la impusiera oficialmente sería totalitario; y entonces totalitarios habrían sido todos los Estados de Europa y la América pos-colombina hasta fines del siglo XVIII, y muchos todavía más recientemente.

Tales vueltas conceptuales me llevan a concluir que esa noción carece de interés clasificatorio o explicativo. Creo que el concepto de régimen totalitario ha de aplicarse exclusivamente a los regímenes que así se calificaron ellos mismos —al menos en su origen—, preferentemente a los que reunieron las notas conceptuales del despotado y la tiranía, como lo era el régimen del general Franco. En resumen, podemos seguir usando la locución “régimen totalitario”, con un valor entendido, convencional, para referirnos a ciertos regímenes despóticos y tiránicos, especialmente cuando ellos mismos dieron el paso de reivindicar, en uno u otro momento, tal denominación. Más allá de esa convención, tal sintagma pierde interés, porque en rigor no expresa ningún concepto claro, limitándose a ser una mera manifestación de oprobio o desaprobación.

Conclusión

Nuestro recorrido conceptual nos ha hecho desembocar en la tesis de que el concepto de democracia es una noción compleja que implica una delicada combinación de contenidos legislativos y de formas procedimentales respetadas de suerte que el poder sea del pueblo; y, en la medida en que sea del pueblo, será para el pueblo. No basta para hablar de democracia que se dé el poder de la mayoría, ni siquiera ejercido constitucionalmente (o sea en un Estado de derecho en el cual esté ausente el despotismo) ni que se respete un haz de libertades de los habitantes del territorio. Todo eso hace falta, pero no basta. Sólo hay democracia en la medida en que tal conjunto de formas de ejercicio político se realiza sin estar instrumentalizado por una oligarquía que manipula las instituciones en su propio beneficio. No hay poder del pueblo si no es para el pueblo.

La democracia sólo es plena en un régimen republicano. Donde hay monarquía, en la medida en que la hay, no hay democracia. Eso no significa que vayamos a confundir los dos conceptos de monocracia y de monarquía. Los rasgos definitorios de la monarquía —según los he propuesto— no implican una concentración del poder en manos de uno solo. Sin embargo, he analizado las razones por las cuales sin república —sin completa abolición de cualesquiera situaciones dinásticas, aun de las presuntamente ceremoniales— no puede haber genuina y total democracia.

Por último, he mostrado que un análisis riguroso de las cuatro nociones que se suelen contraponer a la democracia —dictadura, despotado, tiranía, régimen totalitario— nos fuerza a introducir distinciones conceptuales y a evitar una fácil subsunción de cuanto no nos parezca bien bajo alguno de tales rótulos infamantes, optando, según mi recomendación, por omitir en general el último de esos calificativos (salvo para casos bien precisos de auto-calificación) y por usar, preferentemente —para caracterizar los regímenes que implican situaciones anticonstitucionales violatorias de los cánones de buena praxis política—, las denominaciones de “tiranía” o de “despotado”, más que el devaluado y desgastado comodín de “dictadura”.

Regresar

al Índice

LA CRISIS DE LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ¿UN PROCESO DE INVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS FRENTE AL AVANCE DEL PODER HEGEMÓNICO?

Jesús Lima Torrado¹

La dignidad humana está en vuestras manos.
Protegedla.

C.F. SCHILLER

Introducción

El trabajo que ahora se presenta tiene por objetivo fundamental analizar algunos de los rasgos fundamentales en que se exterioriza actualmente la tensión entre poder y democracia a partir de la constatación de la progresiva consolidación de una nueva forma de Estado, el Estado globalitario, así como de los fenómenos que dentro del mismo permiten explicar la corrosión del sistema de derechos humanos y de la democracia cristalizada en el Estado Social de Derecho.

Los presupuestos metodológicos de los que se parte para llevar a cabo el estudio son la teoría crítica del Derecho, los planteamientos de la teoría del garantismo general y del garantismo penal, el modelo republicano de democracia como forma de superación del modelo liberal de democracia y el modelo de derechos humanos del personalismo comunicativo, como forma de superación de los modelos inglés, francés y angloamericano, encuadrables, todos ellos, en la teoría del individualismo posesivo (Rovetta, 2009: 81ss). Como telón de fondo, se ha tomado en consideración el contexto general actual de las relaciones sociales, que no es otro que la globalización.

¹ Adscrito al Instituto Complutense de Estudios Jurídicos Críticos, Madrid, España. Correo electrónico: jlima@der.ucm.es.

La globalización como contexto actual de las relaciones entre poder y democracia

Todos los fenómenos observables en el ámbito de las ciencias sociales vienen presididos, desde hace tres décadas, por la globalización. Conviene, en consecuencia, hacer una breve referencia a ella con la finalidad de fijar su concepto y, a partir del mismo, poder determinar su repercusión sobre la cuestión que nos ocupa.

Las profundas transformaciones que está experimentando la sociedad postmoderna están determinadas, al menos en parte, por un complejo entramado de procesos que han recibido, entre otros, el genérico nombre de globalización. Los procesos que se encierran en la globalización están produciendo cambios estructurales tan profundos y veloces que están induciendo una transformación radical de los contextos macropolíticos y macrosociales que moldean y condicionan la acción social y la experiencia humana en todo el mundo (Castells, 1998: 26).

La conceptualización de la globalización adolece de dos graves defectos: la ambigüedad (Lima Torrado, 2002a: 573ss; 2000: 43ss) y el reduccionismo.

La ambigüedad se manifiesta, al menos, en dos datos fundamentales: la multiplicidad de términos usados por la doctrina para designar a la globalización y los centenares de definiciones propuestas (Lima Torrado, 2000: 45ss).

El reduccionismo se hace patente en el hecho de que no pocas teorías y definiciones limiten la existencia de la globalización a la globalización económica. Son frecuentes los estudios y referencias en el sentido indicado. Un sector importante de la doctrina ha propuesto diversas definiciones que la contemplan desde esa perspectiva unilateral. Esa posición es también la sustentada por varios diccionarios de la lengua.² Es cierto que la globalización económica es el marco de referencia fundamental del siglo XXI (Estefanía, 1998: 285; Mercado, 2005: 121ss), pero no representa a la globalización en su compleja totalidad. Dentro de ella podemos encontrar, además de la ya citada, la globalización ecológica, la globalización de las comunicaciones, la globalización política, la globalización jurídica, la globalización tecnológica y la globalización cultural. Dentro de ésta última, encontramos la que podemos denominar globalización ideológica o pensamiento único, que, en cierto modo, cumple la función de cierre de los otros procesos mediante una triple función: su enmascaramiento, su justificación y como consecuencia de

² La vigésimo segunda edición del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define *globalización* como la “Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales” (RAE, 2009).

ambas, su reproducción. Esa triple función se lleva a cabo, mediante una serie de vías que serán analizadas más adelante, en este mismo trabajo.

Por globalización entiendo aquel

proceso amplio, contradictorio, complejo, heterogéneo y profundo de cambio en las relaciones entre sociedades, naciones y culturas que ha generado una dinámica de interdependencia en las esferas económica, política y cultural, en las que se desenvuelve el actual proceso de mundialización y que hace posible que acontecimientos, decisiones y actividades ocurridas en un determinado lugar del planeta repercutan de forma muy significativa en otros lugares, en otras sociedades y en otras personas (Pedró y Rolo, 1998).

Estado globalitario y crisis de las garantías de los derechos fundamentales

Los procesos globalizadores han provocado, lo que podríamos denominar, parafraseando a Lukacs, un “nuevo asalto a la razón” (Lukacs, 1968). Uno de los efectos perniciosos de esos procesos es que está surgiendo una nueva forma de totalitarismo. Se trata de un totalitarismo que está cristalizando en lo que Ramonet ha denominado “régimenes globalitarios” (Ramonet, 1997). Es lo que Estefanía (1998) ha llamado “fascismo dulce”, que presenta como un fascismo prepolítico, cotidiano, mezcla de desclasamiento, marginalidad, lumpen o racismo.³ Es un totalitarismo que, como ocurre con la globalización, tiene alcance internacional y local y que ha recibido, por parte de Boaventura de Sousa Santos el nombre *totalitarismo societario* (Sousa Santos, 2009). Con razón señala este autor que el peligro real, que ocurre tanto en las relaciones intranacionales como en las internacionales, es la emergencia de este nuevo tipo de fascismo. “Al huir de Alemania pocos meses antes de su muerte, Walter Benjamin escribió sus Tesis sobre la teoría de la Historia, impulsado por la idea de que la sociedad europea vivía entonces un momento de peligro. Pienso que hoy —dice Sousa Santos— vivimos también un momento así. En tiempos de Benjamin el peligro era el surgimiento del fascismo como régimen político. En nuestro tiempo, el peligro es el surgimiento del fascismo como régimen societario. A diferencia del fascismo

³ Frente a esa nueva forma de totalitarismo Sami Naïr, en el “Prólogo” de la obra de Estefanía, propone como alternativa el desarrollo y puesta en práctica efectiva del sistema de Derechos Humanos: “Las luces del siglo XXI serán :racionalismo crítico, universalismo concreto, voluntad política, justicia social, reparto del trabajo, derechos humanos frente a la razón de Estado, emancipación de las mujeres, derechos de las minorías, participación política, pedagogía ciudadana, innovación intelectual, preservación de los derechos del medio ambiente. En torno a estos valores deben unirse todos aquellos que, ahitos de amargura y horrorizados del odio que nace de la desesperanza, aceptan apostar por el futuro y por la dignidad fundamental del ser humano. Estos son los rasgos de una sociedad futura que el actual fascismo rampante hace más urgente que nunca” (Estefanía, 1998: 344).

político, el fascismo societario es pluralista, coexiste con facilidad con el estado democrático y su tiempo-espacio preferido; en vez de ser nacional, es a la vez local y global” (Sousa Santos, 2009).

Es un neofascismo que va unido al resurgimiento del neonacionalismo y del racismo donde, a partir de lo que Barcellona ha denominado “el vaciamiento del sujeto”, se pretende negar la titularidad de los derechos humanos (Barcellona, 2000: 113ss), llegando, incluso, a la pretendida ontologización del pseudoconcepto de no-persona (Dal Lago, 2000: 127ss).

Estamos ante un neototalitarismo que está fuertemente vinculada a una característica típica de los totalitarismos, del militarismo. La dimensión totalitaria de la globalización, se traduce en la práctica en forma de guerra global permanente en clave externa y Estado de excepción permanente en clave interna (Olivas Cabanillas, 2004: 61ss).

Es un neototalitarismo que se disfraza con los ropajes formales del Estado de Derecho, defendiendo incluso la perfecta compatibilidad de normas y acciones democráticas y antidemocráticas, de la defensa de la estructura del Estado de Derecho, de un lado, y de la supresión de las garantías de los derechos fundamentales, de otro.

El fascismo societario está integrado por una serie de procesos sociales mediante los cuales el poder hegemónico de las multinacionales permite mantener y reproducir múltiples formas de indefensión de los derechos fundamentales, así como de aquellas formas ideológicas que permiten justificarlas y reforzarlas. El resultado final es que, como señala el propio Sousa Santos, grandes segmentos de la población son expulsados o mantenidos irreversiblemente fuera de cualquier tipo de contrato social (Sousa Santos, 1998).

Son numerosos —y de gran calado— los factores que determinan, en el contexto de la globalización, el debilitamiento de los instrumentos de protección de los derechos fundamentales. Todos ellos interactúan entre sí, en el ámbito regional internacional y en el ámbito intraestatal, lo que produce una mayor potenciación de la crisis de las garantías de los derechos.

Como ya se ha indicado la involución de las instituciones y la consiguiente crisis de las garantías de los derechos se produce a nivel global y local. Veremos a continuación, sin pretensión de exhaustividad, diversas manifestaciones de la crisis de las garantías en el ámbito regional europeo, y más en concreto en la Unión Europea, para destacar, posteriormente, algunas de las manifestaciones intraestatales de la involución del sistema de derechos humanos en el nuevo Estado globalitario.

La crisis de las garantías en la Unión Europea se evidencia en el déficit democrático que padece

Ha sido la propia Unión Europea la que ha reconocido ese déficit al afirmar la existencia en su seno de una institución burocrática y tecnocrática sin legitimidad democrática real, como es la Comisión Europea (UE, 2009b).

No obstante, el déficit tiene también otras manifestaciones, de igual o incluso, en algunos casos, de superior rango, tales como la carencia de instrumentos eficaces en la defensa y garantía de los derechos fundamentales, la insuficiente constitucionalización europea, manifestada en el fracaso del Proyecto de Constitución Europea, la clara y manifiesta preponderancia de la Europa de los mercaderes sobre la Europa de los ciudadanos, la existencia de órganos que, por la complejidad de su funcionamiento, resultan inaccesibles para los ciudadanos, el dominio, en el sistema comunitario, de una institución que acumula poderes legislativos y gubernamentales, como es el Consejo de la Unión Europea, la falta de coherencia entre los objetivos, valores y principios defendidos por las instituciones de la Unión Europea en lo concerniente al reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y su escasa implementación efectiva, las graves deficiencias técnicas en el articulado de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Lima Torrado, 2001: 323ss), así como la no implementación de la educación en derechos humanos en el ámbito del Proceso de Convergencia Europea de Educación Superior (Lima Torrado, 2008: 57ss).

No hay que olvidar que el respeto de los derechos fundamentales es la condición indispensable para la legitimidad de la Unión (UE, 2009a). Es cierto que la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales en Niza, el año 1999, pretendió paliar, al menos en parte, ese déficit, intentando ser un medio potenciador de la unión política. La Unión Europea, superando la mera idea de constituir un mercado, aspiraba a ser, en el momento de su elaboración, un proyecto político con vocación de integración en el que todos los ciudadanos y pueblos europeos quedasen representados.⁴ La evolución de la Unión Europea en los últimos diez años ha demostrado el fracaso, al menos provisional, de ese objetivo. Un ejemplo evidente lo encontramos en la Constitución Europea. En ella “asistimos a una reducción de los derechos humanos, especialmente en el ámbito económico y social,

⁴ Como indicó Roman Herzog, ex presidente de Alemania y Presidente de la Comisión encargada de redactar la Carta: “...Es necesario encontrar fórmulas comprensibles para el ciudadano para demostrar que Europa no es solamente una cuestión de PIB, sino también una visión del hombre”.

a un rechazo de la incorporación de los aspectos de género a los derechos humanos y la introducción de elementos “filosóficos” de regresión e involución” (Benegas Haddad, 2009).

La crisis de las garantías en el ámbito intraestatal

Hay una serie de factores que coadyuvan a la producción de la crisis de las garantías de los derechos fundamentales. Entre otros podemos enumerar, al menos, cinco. Tres tienen una significación marcadamente psicológica: la crisis de valores, la desilusión por el ideal democrático y el miedo producido en la sociedad de riesgo. Otro factor tiene carácter institucional: la corrupción. Un último factor tiene dimensión ideológica: el pensamiento único. No obstante, todos interactúan entre sí, potenciando en última instancia el progresiva erosión del sistema democrático. Analizaremos brevemente esos factores haciendo especial hincapié en el pensamiento único.

La crisis de valores

Se constata hoy la crisis de los valores sociales fundamentales, los valores básicos sobre los que se cimienta el sistema de derechos humanos y que pretende constituir la base del consenso en las relaciones internacionales, tales como la dignidad de la persona, la igualdad, la seguridad, la libertad, el pluralismo, la tolerancia o la solidaridad...Como señala Volpi estamos en el momento actual, en una época de nihilismo, en sentido que le daba Nietzsche a ese término: la quiebra de los valores (Volpi, 2007: 13). Como señala Sartori el ser humano actual se aferra inconscientemente y de una forma acrítica a conjuntos de creencias y no sólo porque hay una crisis de ideas, sino también porque incluso hay crisis de ideales (Sartori, 2007: 295).

Esa coyuntura crítica es aprovechada por parte del poder económico dominante para argumentar la necesidad de sustituir los valores sociales fundamentales por otros de inferior rango y de naturaleza económica, tales como la eficiencia, la competitividad o la libertad de mercado. El pensamiento neoliberal pretende que esos tres valores se constituyan en el nuevo paradigma axiológico (Lima Torrado, 2006: 385ss).

Otra de las manifestaciones de ese declive axiológico la encontramos en la tensión entre la declaración formal y vinculante, de un lado, en diversas constituciones, de la dignidad humana como fundamento de los derechos fundamentales y, del deber de protección de la misma por parte de los

poderes públicos, tal y como ocurre en la Ley Fundamental de Bonn (artículo 1.1.), en la Constitución española de 1978 (artículo 10), etc..., y, por otro, de su progresivo deterioro en el ámbito social efectivo.⁵

Por otra parte, el valor *seguridad jurídica* es subvertido para ser sustituido por la “seguridad” defendida por la doctrina de la seguridad nacional que sirvió para pseudolegitimar las dictaduras militares de Iberoamérica durante los años setenta del siglo XX. Ahora vuelve a resurgir ese concepto, pero sus consecuencias —siendo de una enorme entidad las que se produjeron en aquel momento— son ahora mucho más graves, porque no está circunscrita a determinados países, sino que, por el contrario, tienen un alcance planetario.

La progresiva desilusión por el ideal democrático

Como señala Hayek “Ya no es posible ignorar el hecho que cada vez más personas reflexivas y bien intencionadas están, lentamente, perdiendo su fe en lo que alguna vez fue para ellos el ideal inspirador de la democracia”. Y más tarde añade: “Me parece que la desilusión que tantos experimentan no se debe a la falla del principio democrático como tal, sino a que nuestro uso de él ha sido erróneo” (Hayek, 2009). Esta desilusión es una de las razones que puede explicar la generalizada caída, constatada por muchos sociólogos, de la participación ciudadana en los procesos electorales.

El miedo

El miedo es un sentimiento consustancial a la sociedad de riesgo y a la crisis de los valores. La situación del ser humano contemporáneo es de incertidumbre y precariedad. Su condición es similar, nos dice Volpi, a la de un viajero que por largo tiempo ha caminado sobre una superficie helada, pero que en el deshielo advierte que el suelo comienza a moverse y se va despedazando en miles de placas. La superficie de los valores tradicionales se rompe y la prosecución del camino resulta difícil (Volpi, 2007: 13).

La cultura del miedo se alimenta, al menos en parte, con la referencia constante a la necesidad de seguridad de la población frente a las amenazas (Manna, 2006). Esa psicosis se propaga tan fácilmente que pasa a ser explotada políticamente. Como señala Farré Coma

⁵ Como indica acertadamente la profesora Angeles López Moreno “La dignidad humana en la Constitución alemana no es una mera declaración ética o axiológica interpretable como un mero enunciado programático de principios éticamente deseables, sino una norma de derecho objetivo que implica un compromiso expreso para todos los poderes públicos. Por eso Benda afirma que el respeto y la protección de la dignidad de la persona son directrices vinculantes para toda la actividad del Estado” (López Moreno, 1999: 56. En el mismo sentido Häberle, 2008: 176ss y Starck, 2008: 240ss).

Dejarse atrapar por las culturas del miedo supone la rendición individual y colectiva ante las crecientes incertidumbres generadas alrededor de la cultura del riesgo y de las contradicciones extremas de la globalización capitalista. Las consecuencias perversas del miedo afectan la confianza de la ciudadanía que se convierte en su víctima, la credibilidad de las instituciones democráticas que ponen en cuestión su legitimidad y, en última instancia al conjunto de los sistemas democráticos, incapaces de articularse atrapados en la jaula de hierro de la (in)seguridad (Farré, 2005: 4).

La corrupción

A pesar de que en los códigos penales de los diversos sistemas jurídicos se tipifican conductas que implican acciones de corrupción, como ocurre con los delitos de prevaricación, uso indebido de información privilegiada, malversación de caudales públicos, fraudes y exacciones ilegales, tráfico de influencias, cohecho y negociación prohibida a los funcionarios (García del Olmo, 2009), el grado de eficacia de esos preceptos jurídicos penales resulta claramente insuficientes. Hasta tal punto la situación de corrupción se ha extendido, como una mancha de aceite, a través de las diversas administraciones de los Estados, que se ha podido afirmar, no sin razón, por un especialista en la materia, el profesor Oscar Diego, que “la corrupción es el elemento que engrasa la maquinaria de la mundialización, lo que a su vez ha generado que este vicio se extienda a distintos gobiernos y administraciones públicas del mundo y sea una característica de la sociedad contemporánea” (Diego, 2008: 182).

El pensamiento único

Esta expresión, que tiene importantes antecedentes doctrinales,⁶ ha sido también denominado *pensamiento vil*, *no-pensamiento o pensamiento vacuo* (García Olivo, 2008). Algunos autores prefieren denominarlo con la poco afortunada expresión de *pensamiento unánime* (Garnier, 2000/2001: 7ss). Otros autores piensan, y esto parece correcto, que en rigor, debería denominarse *pensamiento cero* (De Lucas, 1998: 4).

Es utilizada, por vez primera, por Ignacio Ramonet, profesor de Teoría Audiovisual en la Universidad de París VII, quien en enero de 1995 publica en *Le Monde Diplomatique* un artículo titulado *La pensée unique*, que apareció, más tarde, en el número 7 de la edición española de la mencionada publicación, correspondiente al año 1996 (Ramonet, 1995a: 1).

Ramonet, partiendo de un análisis de la dimensión económica del pensamiento neoliberal, define el pensamiento único como “la traducción a términos ideológicos, de pretensión universal, de

⁶ Entre sus antecedentes se citan, entre otros, a Adam Smith, Augusto Comte y Erbert Marcuse (Alvarez de Sotomayor Reina, 2008).

los intereses de un conjunto de fuerzas económicas, en especial las del capital internacional” (Ramonet, 1995b: 15).

También lo entiende como aquella “doctrina viscosa que, insensiblemente, devuelve cualquier razonamiento rebelde, lo inhibe, lo perturba, lo paraliza y acaba por ahogarlo.

Esta doctrina, es el pensamiento único, el único autorizado por un invisible y omnipresente policía de la opinión” (Ramonet, 2008).

A partir de ese momento la expresión “pensamiento único” ha sido desviada de su significación original, abriéndose, de forma progresiva, una serie de debates, cada vez, más amplios.

Con independencia del significado que tiene en el ámbito político, que constituyó, inicialmente, un manifiesto contra las consecuencias perniciosas de la globalización y que posteriormente se ha utilizado como arma arrojadiza para descalificar y combatir al rival político, entiendo se puede intentar alcanzar la elaboración de un concepto que, sin perder su significado originario, resulte un instrumento útil para analizar —desde una metodología sociológica y filosófica— las dimensiones culturales de la globalización, especialmente su dimensión ideológica y para analizar, en el contexto de una teoría crítica, los presupuestos epistemológicos de las ciencias sociales y, más exactamente, el papel de la ideología como barrera epistemológica de las mismas.

A mi juicio puede definirse, de forma descriptiva, siguiendo el planteamiento de Ramonet, pero dándole un contenido y un significado más amplio que el estrictamente político, como aquel conjunto de representaciones mentales o intelectuales, características de la postmodernidad, que constituyendo una de las diversas manifestaciones de los procesos culturales de la globalización y teniendo naturaleza ideológica, se expresa a través de una serie de enunciados doctrinales y de mensajes publicitarios, con el objetivo último de que mediante su reiterada repetición sirvan como instrumento de justificación de la totalidad, o la menos de parte, de los procesos globalizadores.⁷

El pensamiento único utiliza una serie de vías o caminos en función de ir minando las garantías de los derechos humanos. Del mismo modo que se afirma que las diversas dimensiones de la globalización interactúan entre sí, podemos afirmar que, dentro de la estricta dimensión ideológica de la misma, también interactúan los diversos factores de los que se sirve, para conseguir, de forma complementaria, los

⁷ Con razón afirma Sartori, que la ideología es un sistema de ideas y de ideales transformados en *creencias*, implicando esa transformación que las ideas ya no se piensan, sino que precisamente, “se creen”. Lo que quiere decir que se convierten en ex ideas, en ideas vacías, en ideas congeladas... son objeto de fe, pero ya no de reflexión (Sartori, 2007: 311-312).

objetivos sociales perseguidos que son fundamentalmente tres: enmascarar, justificar y reproducir las diversas formas de poder social dominante como principal agente de la globalización.

Esos instrumentos de que se sirve la globalización ideológica para colaborar en la destrucción de las garantías de los derechos son, entre otros, los siguientes:

a) La uniformización de la diversidad cultural mediante el proceso de disolución de la misma y su sustitución mediante el pensamiento único, presentando ese fenómeno como inevitable y concorde con la globalización económica (Díaz Polanco, 2008).

b) La difuminación de la naturaleza y efectos reales de la globalización, mediante la ocultación a la sociedad civil del hecho fundamental de que no existe una sola globalización, sino dos: la del capitalismo salvaje, de un lado, y lo que la organización no gubernamental *Terre des Hommes* ha denominado acertadamente *la globalización de la pobreza*, también denominada por otros autores *globalización de la explotación* (Lima Torrado, 2002: 283). Como ha indicado acertadamente Oscar Diego “El principio en el proceso de globalización de la economía que se implanta a paso firme es la obtención de las ganancias por encima de los costos humanos” (Diego, 2008: 181).

c) El pensamiento único justifica y reproduce, entonces, el sistema capitalista, basado en un sistema de privilegios y de múltiples formas de desigualdad, presentándolo como un modelo social connatural a la especie humana y afirmando, además, que es el único posible (Elvira, 2008).

No hay que olvidar que en todo el mundo se ha constituido una economía global dinámica que enlaza a las gentes y a las actividades valiosas, mientras que se desconecta de las redes de poder y riqueza a los pueblos y territorios carentes de importancia desde la perspectiva de los intereses económicos dominantes.

d) El pensamiento único defiende y justifica la desregulación y la falta de control de los mercados. Lo que se pretende y justifica es la destrucción de los controles sociales de la economía. Como señala A. Touraine el pensamiento único parte de una observación justa y la transforma en una afirmación falsa. “Lo justo es observar la descomposición de todos los sistemas sociopolíticos de control, de orientación y de utilización de la economía... De ahí a hablar del advenimiento de una sociedad liberal, es decir, dominada por los mercados autorregulados, hay una inmensa distancia (Tourain, 1998: 13-14).

e) Sus fuentes principales son, además de las empresas transnacionales, las grandes instituciones económicas, tales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, las

organizaciones regionales intergubernamentales, como la Unión Europea, las universidades y centros de investigación y los medios de comunicación (Elvira, 2008).

f) Su discurso, aparentemente anónimo, es reproducido por los principales órganos de información económica (The Wall Street Journal, Financial Times o The Economist) y se alimenta también de los trabajos realizados por diversos centros de estudios sobre la globalización sufragados por el Norte y que también tienen sede en los países del Sur. Esos estudios son luego reproducidos y desarrollados por formulaciones doctrinales de los gobiernos, por diversos sectores doctrinales y por diferentes medios de comunicación social (Lima Torrado, 2002: 577).

g) Con relación a la acentuación de los procesos migratorios, debidos —en buena medida— a la globalización, el pensamiento único implica la defensa, en muchos casos, por parte de sistemas jurídicos y de formulaciones doctrinales de no pocos juristas y politólogos de tesis multiculturalistas, y no, en cambio, pluriculturalistas, en las que el inmigrante no es considerado sujeto universal de derechos, sino mera mercancía; como mucho, como mano de obra, y donde la negación de sus derechos lleva consigo, no la deseable integración social, sino la gethización: el inmigrante es reducido a una reducida subsistencia marginal en ghettos (Lima Torrado, 2000: 57).

h) Utiliza argumentos, ambiguos e imprecisos. Las argumentaciones del pensamiento único son tan ambiguas y están tan transidas del virus ideológico, que cumplen la función social de facilitar la labor de encubrimiento y justificación de actuaciones del poder político y sistemas de normas que suponen un ataque directo al sistema de Derechos Humanos y a sus correlativas garantías y, en definitiva, al Estado social y democrático de Derecho. Son así frecuentes los eufemismos para hablar de la guerra, de actos de violencia y de violaciones sistemáticas de derechos humanos. Sabido es que la muerte de civiles en las guerras es calificada de “daños colaterales”, la tortura y los malos tratos a detenidos son denominados “actos estresantes y coactivos”. Las personas desaparecidas como consecuencia de una detención ilegal son llamadas “prisioneros fantasmas” (*ghost detainees*)... (FIACAT, 2009).

i) En algunos casos, sus argumentos son de naturaleza ideológico-política, tales como “lo económico prevalece sobre lo político” o “menos Estado, más mercado”, “los mercados financieros orientan y determinan el movimiento general de la economía”, “debe irse hacia una desregulación sistemática de cualquier actividad de carácter social, especialmente de la económica”, “la competitividad estimula y dinamiza las empresas, empujándolas a una modernización permanente y benéfica”, “la economía es cosa de los técnicos”, “la economía es una ciencia pura y no debe entrar en otros tipos de análisis”, “la globalización es un fenómeno natural y espontáneo”, “la globalización

es un fenómeno inevitable y necesario”, o incluso “la globalización es la tabla de salvación de los pueblos subdesarrollados”.... (Lima Torrado, 2002b: 281-282).

j) El pensamiento único utiliza también, para su difusión, los medios de comunicación social. En este sentido, los medios, como señala Vicente Romano, pueden dirigir efectivamente la percepción de la realidad cuando no se dispone de informaciones en contrario. Y aunque los medios no puedan moldear cada opinión, sí pueden enmarcar la realidad perceptiva en torno a la cual se forman las opiniones. Aquí radica tal vez su efecto más importante: establecer el orden del día para todos, organizando el espacio de lo público, las cuestiones en qué pensar. En suma, los medios establecen los límites del discurso y de la comprensión del público, del pueblo. No siempre moldean la opinión de todos, claro está, pero tampoco tienen por qué hacerlo. Basta con legitimar ciertos puntos de vista y deslegitimar otros. El resultado es un pensamiento uniforme, acrítico y, por consiguiente, la falsa conciencia (Romano, 2008).

k) Sirviéndose de la manipulación mediática el pensamiento único, y está es su dimensión psicológica fundamental, en cuanto que mecanismo mental irracional apela y utiliza constantemente las instancias afectivas, inconscientes, del individuo. (33) Se trata así de neutralizar la actividad de racionalización de los ciudadanos y, en consecuencia, de suprimir o al menos, minorizar su capacidad crítica.

La manipulación de las conciencias de las gentes —infantilizada y fascinada por la TV y las tecnologías de la “comunicación”, del teléfono celular a Internet— permite anestesiarlas hasta tal punto que olvidan el abismo y la muerte al que les conduce el “pensamiento único”. Su resultado es la alienación de la alienación o si queremos, el enmascaramiento de la propia acción de alienación. Incluso podríamos decir con Garaudy que llega a producir como resultado la ausencia de reflexión acerca de los fines y del sentido de la historia (Garaudy, 2008).

l) El pensamiento único se sirve también, como instrumento de comunicación, de un medio tan potente como es la educación institucional. Ha sido M.W. Apple quien ha denunciado que en los sistemas educativos de los Estados Unidos de América y del Reino Unido de la Gran Bretaña se trata de convencer a los alumnos de que los programas de ayuda social, salud, empleo, derechos y educación son muy costosos y que la defensa de los derechos fundamentales no es una cuestión prioritaria (Apple, 1997).

ll) No obstante, la principal vía, la más potente, que utiliza el pensamiento único para canalizar y difundir sus argumentos es Internet. Esta potentísima red de redes es la llave maestra que

nos abre la puerta de la comprensión del significado y alcance de la globalización y del pensamiento único. La estructura misma, distribución y uso de la red es una muestra irrefutable de la brecha de desigualdad y discriminación, que sin duda existía con anterioridad a su existencia, pero que ahora se ven acentuadas (Ramonet, 1997).

m) En otros casos se sirve de argumentaciones pseudocientíficas que he denominado ideologías jurídicas “sistemáticas”, cuya función radica en la justificación de la política a la economía y del derecho al poder y que se sirven de dos importantísimos agentes culturales: los expertos y consejeros, como son los juristas, los sociólogos o los economistas y los tratadistas e investigadores en el desarrollo de sus tesis en los respectivos campos de las ciencias sociales y jurídicas: de las ciencias sobre el Derecho, de la Filosofía Jurídica, de la Teoría del Derecho, del derecho Comparado e, incluso, de la Teoría General de los Derechos Humanos. Todos ellos, tienen a su disposición un instrumento de ideologización muy potente: el arma de las ideologías jurídicas “sistemáticas”.

Por ideologías jurídicas “sistemáticas” entiendo aquellas formas de ideología consciente, consistente en formulaciones doctrinales que tienen la apariencia formal de sistematicidad y coherencia, que incluso son formuladas por prestigiosos juristas, filósofos, sociólogos...pero que se expresan en un lenguaje ambiguo, difuso, resbaladizo, cargado de contradicciones y de saltos en el vacío, que manipulan el lenguaje y que reniegan de una concepción democrática del Derecho y del Estado, en unos casos, o que pretenden afirmar, en otros, la absoluta compatibilidad de subsistemas jurídicos autocráticos y antidemocráticos dentro de un sistema jurídico político constituido en forma de Estado de Derecho. Todo lo cual pretende legitimar el proceso de totalitarización del Derecho y del Estado desde dentro de la estructura del mismo Estado, como consecuencia de la globalización y supone un frente de ataque establecido por ésta contra los cimientos mismos del Estado social y Democrático de Derecho y de su núcleo esencial: los derechos fundamentales.

Un ejemplo claro de ideología jurídica sistemática podemos encontrarlo en la primera manifestación histórica del totalitarismo, en la época del Tercer Reich, en las tesis de un miembro destacado de la *Escuela de Kiel*, Karl Larenz, y en las expresadas por Carl Schmitt, en obras tan representativas, en este sentido, como es, entre otras, la titulada “El concepto de lo político” (Schmitt, 2002). Posición ideológica que ha recibido recientemente una serie de acertadas críticas (Gonzalo Díez, 2007).

En la actualidad, con el progresivo resurgimiento del totalitarismo encontramos nuevas manifestaciones de ideologías jurídicas sistemáticas. Se puede citar como ejemplo más relevante, las

tesis de aquellos ideólogos cuyo pensamiento puede ser vinculado con el pensamiento de Carl Schmitt. Es el caso, entre otros, de Günther Jakobs y su teoría del *Derecho penal del enemigo*.⁽⁶²⁾ y las tesis de aquellos autores que justifican la quiebra del derecho a la seguridad personal frente a la tortura. A continuación examinaremos brevemente ambas posiciones doctrinales.

- El *Derecho penal del enemigo* como ideología sistemática

Precisamente, por la especial relevancia y resonancia que ha adquirido el pensamiento de Jakobs y por constituir la negación más radical y absoluta de la racionalidad que representa el sistema de derechos humanos, es por lo que la podemos considerar el pensamiento del profesor de Bonn, como una de las máximas referencias actuales de las ideologías jurídicas sistemáticas.

Las tesis de Jakobs se expresan de forma deliberadamente ambigua, imprecisa. Gran parte de los críticos del pensamiento de Jakobs han subrayado esta característica, que sirve, de un lado para “disfrazar la realidad” desfigurándola, y de otro, para disimular y justificar las violaciones de derechos humanos.⁸

La ambigüedad es una característica constante en los conceptos fundamentales que utiliza el profesor de la Universidad de Bonn: *enemigo* y *no-persona*. Tampoco establece una clara delimitación de cuales son los límites del denominado Derecho penal del enemigo, ni quién determina y con qué requisitos quién es enemigo. La ambigüedad se refleja también en la imprecisión del concepto de ciudadanía o en la pretendida defensa de tesis garantistas frente a otras que son una clara oposición a las mismas (Aponte, 2006: 164), en la afirmación de la fundamentación de sus tesis, siguiendo las teorías funcionalistas de Luhmann, al mismo tiempo, que se niega tal afirmación (71)... Todos los conceptos fundamentales quedan en situación de absoluta indeterminación doctrinal. La consecuencia más evidente es que la seguridad jurídica queda totalmente desamparada y se tiende a justificar la arbitrariedad del poder y la indefensión de las personas (ciudadanas o no) frente al mismo.

En las tesis de Jakobs ese ataque al sistema de los derechos es constante y absoluto. Puede afirmarse, sin lugar a dudas, que impugna la validez normativa y jurídico-política de todos los elementos estructurales de los derechos humanos a partir de una metodología reduccionista y de la sustentación, por influencia de Hobbes, de una concepción antropológica pesimista.

La negación de las garantías, incluido el derecho de resistencia, viene determinado, de un lado, por la defensa de la obediencia incondicional y absoluta a las normas jurídicas dentro de una concepción autoritaria y antidemocrática del Estado. Con razón se ha dicho que lo que se esconde

⁸ Entre otros muchos, Ambos (1996), Muñoz Conde, Demetrio Crespo, Aponte, Portilla Contreras...

detrás de la doctrina del *Derecho penal del enemigo* es una estrategia de represión de un Estado autoritario (Grosso García, 2006: 12). En el mismo sentido se expresan otros comentaristas de Jakobs, como, por ejemplo, Eugenio R. Zaffaroni (2005: 1077ss). Pero es que, además, la supresión de ciertas garantías procesales de los derechos fundamentales viene defendida, de forma explícita, por parte de Jakobs con la pseudojustificación del viejo pretexto maquiavélico de la *necesidad*. Se llega incluso se vuelve a afirmar, de forma explícita, como ya había ocurrido en la forma primigenia del totalitarismo, la *insuficiencia del Estado de Derecho* (Jakobs, 2004: 43).

Todo lo cual supone retrotraer a épocas históricas muy remotas, la problemática de las garantías de los derechos, echando por tierra siglos de lucha por la conquista de los derechos y sus garantías. Por eso se ha podido afirmar que el pensamiento de Jakobs supone la vuelta a instituciones, arcaicas y desaparecidas, que pertenecen ya a la Historia del Derecho, como el ostracismo, la *hostis iudicatio* (Cornacchia, 2006: 415ss) y la figura medieval del derecho germánico de la *Friedlosigkeit*, la pérdida de la paz (Wikipedia, 2009).

En definitiva, como crítica global a su teoría en cuanto que ideología sistemática, se puede afirmar que Jakobs utiliza conceptos ficticios, vacuos, carentes de significado científico, aunque no ideológico, que implican la negación del sistema de derechos humanos, la negación misma del Derecho, que permiten conceder legitimación teórica a regímenes injustos (Ambos, 2006: 119), que puede servir —como está de hecho sirviendo— de base teórica o fundamentación de un Derecho penal de corte autoritario (Ambos, 2006: 120), que constituye una forma ideológica del nuevo Estado totalitario. El denominado “Derecho penal del enemigo”, entendido como construcción doctrinal, no es cosa distinta a una estrategia de poder, encaminada a imponer una ideología, utilizando el derecho penal como instrumento de configuración social, es decir, haciendo del derecho penal, justamente lo que no debería ser” (Grosso García, 2006: 38). No hay que olvidar que, como defiende Ferrajoli “L’alternativa del diritto e della ragione è essenziale per salvaguardare non solo i principi di garanzia del corretto processo ma anche il futuro della democrazia” (Ferrajoli, 2008).

- La justificación ideológica de la quiebra del derecho a la seguridad personal frente a la tortura El derecho a la seguridad personal frente a la tortura es un derecho plenamente reconocido como *ius cogens* por las normas de derecho internacional. Como es sabido, el artículo 2.2. de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes*, de 10 de Diciembre de 1984, establece, de forma inequívoca, la prohibición absoluta de la tortura: “En ningún caso

podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura”.

A pesar del carácter vinculante e inequívoco de la norma transcrita están surgiendo voces de importantes juristas que relativizan la prohibición de la tortura, defendiendo, en consecuencia, el derecho a la seguridad personal. Es el caso en Alemania de la tesis del Profesor en la Universidad de Heidelberg, Winfried Brugger, quien en diversos trabajos y conferencias ha sustentado la tesis de la justificación de la tortura como instrumento de defensa de la sociedad frente a ataques terroristas (Góngora, 2009).

Es también la posición del profesor, de la Universidad de Harvard, Alan Dershowitz, quien considera que la tortura es un fenómeno inevitable y que, en consecuencia, es preferible definir legalmente sus condiciones de aplicación en la lucha contra el terrorismo. La justificación estaría, en última instancia, en el estado de necesidad de utilizar un “uso benigno de la tortura no letal para salvar vidas humanas” (Bea Pérez, 2008: 167ss).

Conclusión

Entre las consecuencias que derivan de la progresiva consolidación de esa nueva forma de Estado, el denominado Estado globalitario, podemos señalar las siguientes (Lima Torrado, 2002: 282-283): la fragmentación y ruptura del tejido social, llegándose a hablar incluso, por algún autor, de “demolición social”; la aculturación y la consiguiente pérdida de las señas de identidad cultural de los pueblos dominados; el aumento de situaciones de corrupción en los diversos niveles y ámbitos de la administración del Estado; la pérdida de la referencia psicológica del sujeto unido a la pérdida de su seguridad personal; el ahogamiento de los intentos que algunos sectores doctrinales están buscando para llevar a cabo una reflexión crítica y libre; la seria obstaculización a los actos de resistencia que, desde la incipiente sociedad civil global, se están oponiendo a esta nueva forma de oscurantismo y de pensamiento irracional (Terre des Hommes, 1997: 22; Lima Torrado, 2000: 57; Savio, 2008); la progresiva deslegitimación de las instituciones democráticas estatales y, en consecuencia, la progresiva falta de confianza en las mismas, llegándose a afirmar, por parte de un sector de la doctrina “la necesidad de refundar la democracia”; la ocultación a la opinión pública, de violaciones —sistemáticas y no sistemáticas— de derechos humanos (Galeano, 1998: 242ss); en otras ocasiones es ocultada la propia acción del legislador (recordemos la *Domestic Security Enhancement Act*, de 2003, también denominada

Patriot Act II, dentro de la legislación de los Estados Unidos de América);⁹ la consecuencia, nefasta para el sistema de derechos humanos, es la impunidad y la práctica de diversas formas de terrorismo de Estado, anteponiendo la —antigua, pero vigente—, idea de la *razón de Estado* a la defensa de los derechos humanos¹⁰; esas violaciones afectan, especialmente, a los sectores sociales más vulnerables y desfavorecidos, entre los que se encuentran los niños;¹¹ se produce un fuerte debilitamiento de la función tuitiva del Estado a la hora de defender los derechos de las personas y de los grupos sociales que estén bajo su jurisdicción (Castells, 1998: 392; Lima Torrado, 2000: 51; Garnier, 2000/2001: 14); correlativamente, se alimenta una nueva crisis de las garantías institucionales de los derechos, tanto en el ámbito interno del Estado, como en el ámbito internacional (Lima Torrado, 2001/2002: 22ss).

Bibliografía

- AA.VV. (1998), *Pensamiento crítico versus pensamiento único. Relación de artículos publicados en Le Monde Diplomatique*, Madrid, Debate.
- Alvarez de Sotomayor, Carlos (2008), *Qué es el pensamiento único*, <http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/primeromodulos/tecnologia-y-sociedad/pensamiento-unico.htm>. Consultado el 8 de abril.
- Ambos, K. (2007a), *Derecho penal del enemigo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia Centro de Investigación Filosofía y Derecho.
- (2007b), *El derecho penal frente a amenazas extremas*, Madrid, Dykinson.
- (2006), “Derecho penal del enemigo”, en Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires, Montevideo, Edisofer.
- Aponte, A. (2006), “Derecho penal del enemigo vs. Derecho penal del ciudadano”, en Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires, Montevideo, Edisofer.
- Apple, M. W. (1997), *Teoría crítica y educación*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Barcellona, P. (2005), “La teoría de los sistemas y el paradigma de la sociedad moderna”, en G. Portilla Contreras, *Mutaciones de Leviatán. Legitimación de los nuevos modelos penales*, Madrid, Universidad Internacional de Andalucía, Akal.

⁹ El gobierno norteamericano intentó limitar, al máximo posible, el debate parlamentario de la *Patriot Act II*, hasta el punto de negar a la opinión pública la circunstancia real de su propia presentación (Manna, 2006: 261).

¹⁰ Baste recordar el asesinato alevoso (e impune) de un ciudadano brasileño en el metro de Londres en el mes de Agosto de 2005 o la situación de los presos de Guantánamo, prolongada durante años (Callegari y Arruda Dutra, 2006: 326ss; Reyes Alvarado, 2006: 781ss).

¹¹ Así lo constata el *Proyecto de Declaración sobre los Derechos Humanos*, aprobado por la Octava Asamblea del Consejo Mundial de las Iglesias, celebrado en Harare, Zimbabue, los días 3 a 14 de diciembre de 1998 (wcc, 2008).

- (2000), “El vaciamiento del sujeto y el regreso del racismo”, en H. C. Silveira Gorski, *Identidades comunitarias y democracia*, Madrid, Trotta.
- Bea Pérez, Emilia (2008), “La reapertura del debate sobre la tortura en el marco del Estado constitucional”, en *Estudios en Homenaje al profesor Gregorio Pérez-Barba*, Vol. III, *Teoría de la justicia y derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson.
- Benegas Haddad, Doris (2009), *Derechos humanos de las mujeres en el proyecto de Constitución Europea*, http://webs.uvigo.es/pmayobre/master/textos/doris_benegas/ponencia_derechos_humanos_y_mujer.DOC. Consultado el 21 de septiembre.
- Callalli Pimentel, A. (2008), *Análisis del actual recrudescimiento y metástasis mundial de la política criminal atávica e inocuizadora*, [http://www.alfonsozambrano.com/memorias/estudiantes/comision5/comision5\(3\).doc](http://www.alfonsozambrano.com/memorias/estudiantes/comision5/comision5(3).doc). Consultado el 8 de abril.
- Callegari, L. y Fernanda Arruda Dutra (2006), “Derecho penal del enemigo y Derechos Fundamentales”, en Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires/Montevideo, Edisofer, vol. I.
- Cancio Meliá, Manuel (2006), “De nuevo: ¿‘Derecho penal’ del enemigo?”, en Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires/Montevideo, Edisofer, vol. I.
- Cancio Meliá, Manuel y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.) (2006), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires/Montevideo, Edisofer, 2 vols.
- Castells, M. (1998), *La era de la información*, Madrid, Alianza.
- Coelho, L. F. (2003), *Teoria crítica do Direito*, Belo Horizonte, Brasil, Del Rey, 3ª ed.
- Cornacchia, L. (2006), “La moderna hostis iudicatio entre norma y Estado de excepción”, en Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires/Montevideo, Edisofer, vol. I.
- Dal Lago, A (2000), “Personas y no personas”, en H. C. Silveira Gorski, *Identidades comunitarias y democracia*, Madrid, Trotta.
- De Lucas, J. (1998), “La globalización no significa universalidad de los derechos humanos (en el 50 aniversario de la declaración del 48)”, *Jueces para la Democracia*, núm. 32, Madrid.
- Díaz Polanco, H. (2008), *Etnofagia y multiculturalismo*, <http://www.paginadigital.com.ar/articulos/2005/2005terc/educacion3/etnofagia-131205.asp>. Consultado el 6 de abril.
- Diego, Oscar (2008), “Ideología neoliberal y política de la globalización. Medidas implementadas por los países globalizadores y cambios generados en los países globalizados”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 73, Madrid, primer cuatrimestre.
- Dozo Moreno, S. (2008), Entrevista a Günther Jakobs, especialista en Teoría del Derecho: “El enemigo tiene menos derechos”, *La Nación*, <http://www.gacemil.com.ar/Detalle.asp?NotaID=5334>. Consultado el 8 de abril.
- Elvira, H. (2008), *Pensamiento único, neoliberalismo y mundialización*, <http://textos.elvarapalo.com/blog/politica/pensamiento-unico-neoliberalismo-mundializacion>. Consultado el 21 de enero.
- Estefanía, J. (1998), *Contra el pensamiento único*, Madrid, Taurus.

- Farré Coma, Jordi (2005), “Comunicación de riesgo y espirales del miedo”, *Comunicación y Sociedad*, núm 3, Nueva Epoca, México, enero-junio, pp. 95-119, redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/346/34600305.pdf. Consultado el 21 de septiembre de 2009.
- Fernandez Segado, F. (coord.) (2008), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional y otros estudios de Derecho Público*, Madrid, Dykinson.
- Ferrajoli, L. (2008), “Il “Diritto penale del nemico” e la dissoluzione del Diritto penale”, *Criminal Law for the Enemy and the Dissolution of the Criminal Law*. http://www.panoptica.org/novfev08v2/A2_V0_N11_A5.pdf. Consultado el 8 de abril.
- (2006), *Garantismo: una discusión sobre derecho y democracia*, Madrid, Trotta.
- (2005), *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta.
- (2000), “De los derechos de los ciudadanos a los derechos de la persona”, en H. C. Silveira Gorski, *Identidades comunitarias y democracia*, Madrid, Trotta.
- FIACAT (Fédération Internationale de l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la torture) (2009), *Relativisation de l'interdit de la torture*, http://www.fiacat.org/fr/article.php?id_article=220. Consultado el 21 de septiembre.
- Galeano, E. (1998), “Los media justifican los fines”, en AA.VV. (1998), *Pensamiento crítico versus pensamiento único. Relación de artículos publicados en Le Monde Diplomatique*, Madrid, Debate.
- García del Olmo, J. (2009), “Globalización y corrupción”, en Jesús Lima Torrado (coord.), *Estado, mercado, derechos*, Madrid, Dilex.
- Garaudy, R. (2008), *Jesús, Mahoma y Marx, trinidad filosófica humana*, <http://www.puntofinal.cl/545/garaudy.htm>. Consultado el 19 de abril.
- García Olivo, P. (2008), “Escrituras sublevadas contra el ‘pensamiento vil’ (también llamado ‘pensamiento único’, ‘no-pensamiento’ o ‘pensamiento vacuo’)”, *La Haine*, <http://www.lahaine.org/index.php?p=23490>. Consultado el 21 de enero.
- Garnier, J.P. (2000/2001), “La pensée unique et son double”, *Pensée Unique et Pensée Critiques en L'Homme et la Société*, núm. 135, Paris, L'Harmattan.
- Gascón Abellán, Marina (2001), “La teoría general del garantismo”, *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana de México, núm. 31, México, pp. 195-215.
- Gonzalo Díez, L. (2007), *Anatomía del intelectual reaccionario: Joseph de Maistre, Vilfredo Pareto y Carl Schmitt*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Góngora Mera, Manuel Eduardo (2009), “Ein Bisschen Folter”: Alemania debate sobre la tortura, http://www.menschenrechte.org/beitraege/menschenrechte/debate_tortura.htm. Consultado el 21 de septiembre.
- Gracia Martín, L. (2006), “Sobre la negación de la condición de persona como paradigma del derecho penal del enemigo”, en Cancio Meliá, Manuel y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires/Montevideo, Edisofer, vol. I.
- (2005), “Consideraciones críticas sobre el actualmente denominado ‘Derecho penal del enemigo’”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* N° 7, 2005. <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-02.pdf>. Consultado el 8 de abril de 2008.

- Grosso García, M.S. (2006), “¿Qué es y qué puede ser el ‘Derecho penal del enemigo’?”. Una aproximación crítica al concepto”, en Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires/Montevideo, Edisofer, vol. II.
- Häberle, P. (2008), “La dignidad del hombre como fundamento de la comunidad estatal”, en F. Fernández Segado (coord.), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional y otros estudios de Derecho Público*, Madrid, Dykinson.
- Hayek, Friedrich A. (2009), *La pérdida del ideal democrático*, http://scholar.google.es/scholar?start=10&q=poder+democracia&hl=es&lr=lang_es. Consultado el 21 de septiembre.
- Jakobs, G. (2004), *Dogmática del derecho penal y la configuración normativa de la sociedad*, Madrid, Thomson/Civitas.
- (2001), *Personalität und Exklusion im Strafrecht en Die Strafrechtswissenschaften im 21. Jahrhundert. Festschrift für D. Spinellis*, Atenas, Universidad de Atenas.
- (1996b), *Sociedad, norma y persona en una teoría de un derecho penal funcional*, Madrid, Civitas.
- (1996a), *Ciencia del Derecho ¿Técnica o humanística?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-Centro de Investigaciones de Derecho Penal y Filosofía del Derecho, 1996.
- Jakobs, G. y M. Cancio Meliá (2003), *Derecho penal del enemigo*, Madrid, Civitas.
- Lima Torrado, J. (2009a), “Globalización, pensamiento único y derechos humanos. Análisis desde una teoría crítica del Derecho”, en Jesús Lima Torrado (coord.), *Estado, mercado, derechos*, Madrid, Dilex.
- (2009b), “La doble función de la esperanza: como valor fundamentador de los derechos humanos y de sus correlativas garantías”, en *X Congreso “Católicos y vida pública”*, Madrid, Universidad San Pablo CEU.
- (2008), “Las claves fundamentales de la problemática de la enseñanza superior y de la educación en derechos humanos en el contexto del proceso de Bolonia”, *Revista de Filosofía*, vol. 13, núm. 37, abril.
- (2006), “Análisis crítico de las relaciones existentes entre la libertad de comercio y la denominada globalización solidaria”, en *Llamados a la libertad. VII Congreso “Católicos y vida pública*, Madrid, CEU Ediciones.
- (2005), “Globalización e integración del “otro” en las sociedades complejas: multiculturalismo y pluriculturalismo”, en AA.VV., *La globalización y la crisis de los derechos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- (2002a), “Problemas concernientes a la ambigüedad conceptual y terminológica de la globalización y su incidencia sobre el sistema de derechos humanos”, en V. Zapatero (ed.), *Horizontes de la filosofía del derecho. Homenaje a Luis García San Miguel*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, vol. I.
- (2002b), “El pensamiento único y su incidencia ideológica sobre el sistema de derechos humanos”, en AA.VV., *Actas del III Congreso “Católicos y vida pública”. Retos de la Nueva Sociedad de la Información*, Madrid, Fundación Universitaria San Pablo CEU/Fundación Santa María, vol. I.
- (2001/2002), “La globalización como determinante de la crisis actual de las garantías de los derechos humanos”, *A distancia*, vol. 19, núm. 2, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- (2001), “La Carta de derechos Fundamentales de la Unión Europea: análisis crítico de sus objetivos y de la concreción normativa de los mismos”, *Boletín*, núm. 18, segunda época, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia-Facultad de Derecho.

- (2000), “Globalización y derechos humanos”, en *Anuario de filosofía del derecho*, Madrid, Nueva época, tomo XVII.
- López Moreno, A. (1999): “La dignidad y la libertad de la persona” en F. Puy Muñoz y A. López Moreno (coords.), *Manual de teoría del derecho*, Madrid, Colex.
- Lukacs, G. (1968), *El asalto a la razón. La trayectoria del irracionalismo desde Schelling hasta Hitler*, Barcelona/México, Grijalbo, 2ª ed.
- Manna, A. (2006), “Erosión de las garantías individuales en nombre de la eficacia de la acción de lucha contra el terrorismo: la Privacy”, en Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires/Montevidео, Edisofer, vol. II.
- Mercado, P. (2005), “El proceso de globalización, el Estado y el derecho”, en G. Portilla Contreras (coord.), *Mutaciones de Leviatán. Legitimación de los nuevos modelos penales*, Madrid, Universidad Internacional de Andalucía/Akal.
- Muñoz Conde, F. (2000), *Edmund Mezger y el derecho penal de su tiempo*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Olivas Cabanillas, Enrique (2004), *Sobre algunas consecuencias jurídico-políticas de la globalización*, Madrid, Reus.
- Pedró, Francesc y José Manuel Rolo (1998), “Los sistemas educativos iberoamericanos en el contexto de la globalización. Interrogantes y oportunidades. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura” (documento de trabajo), *VIII Conferencia Iberoamericana de Educación*, Sintra, Portugal, <http://www.oei.es/viiiciedoc.htm>.
- Piña Rochefort, J. I. (2006), “La construcción del ‘enemigo’ y la reconfiguración de la ‘persona’. Aspectos del proceso de formación de la estructura social”, en Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires/Montevidео, Edisofer, vol. II.
- Portilla Contreras, G. (2006), “La legitimación doctrinal de la dicotomía schmittiana en el Derecho Penal y procesal penal del enemigo”, en Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires/Montevidео, Edisofer, vol. II.
- Portilla Contreras, G. (coord.) (2005), *Mutaciones de Leviatán. Legitimación de los nuevos modelos penales*, Madrid, Universidad Internacional de Andalucía, Akal.
- RAE (Real Academia Española) (2009), http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=GLOBALIZACIÓN. Consultado el 21 de septiembre.
- Ramonet, I. (1998), “Introducción. El pensamiento único”, en AA.VV. (1998), *Pensamiento crítico versus pensamiento único. Relación de artículos publicados en Le Monde Diplomatique*, Madrid, Debate.
- (1997), “Régimes globalitaires”, *Le Monde Diplomatique*, París, enero, p. 1, <http://www.monde-diplomatique.fr/1997/01/RAMONET/7581>. Consultado el 21 de Septiembre de 2009.
- (1995a), *La pensée unique en Le Monde Diplomatique*, enero, <http://www.monde-diplomatique.fr/1995/01/RAMONET/1144.html>. Consultado el 8 de Abril de 2008.
- (1995b), “Pensamiento único y nuevos amos del mundo”, en *Cómo nos venden la moto*, Madrid, Icaria.
- Reyes Alvarado, Y. (2006), “Normativismo y Derecho penal del enemigo”, en Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires/Montevidео, Edisofer, vol. II.

- Romano, Vicente (2008), *Medios de comunicación, pensamiento único y falsa conciencia*, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=27193>. Consultado el 21 de enero.
- Rovetta Klyver, F. (2009), *El descubrimiento de los derechos humanos*, Madrid, IEPALA.
- Sánchez García de Paz, I. (2006), “Alternativas al derecho penal del enemigo desde el derecho penal del ciudadano”, en Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Buenos Aires/Montevideo, Edisofer, vol. II.
- Sartori, G. (2007), *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus.
- Savio, R. (2008), *Globalización y Lomé V.*, <http://www.redtips.org/tips/eng/forum/sid/debat040.htm>. Consultado el 8 de abril.
- Schmitt, C. (2002), *Concepto de lo político*, Buenos Aires, Struhart.
- Silva Sánchez, J.M. (2007), “Los indeseados como enemigos. La exclusión de seres humanos del status personae”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología RECPC*, <http://criminet.ugr.es/recpc/09/recpc09-01.pdf>.
- Sousa Santos, Boaventura (2008), *Nuestra América. Reinventando un paradigma subalterno de reconocimiento y redistribución*, <http://www.ezln.org/revistachiapas/De%20Sousa12.html>. Consultado el 1 de abril.
- (1998), *Reinventar a democracia*, Lisboa, Gradiva.
- Starck, C. (2008), “La dignidad del hombre como garantía constitucional, en especial, en el derecho alemán”, en F. Fernández Segado (coord.), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional y otros estudios de Derecho Público*, Madrid, Dykinson.
- Terre des Hommes (1997), *El derecho a la equidad*, Barcelona.
- UE (Unión Europea) (2009), “Déficit democrático en Europa”, en *Glosario*. http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_es.htm. Consultado el 21 de septiembre.
- (2008), Anexo IV del Consejo de Colonia. Decisión del Consejo Europeo relativo a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, http://www.europarl.eu.int/summits/kol2_es.htm#bilIV. Consultado el 8 de abril.
- Viquez, K. (2007), “Derecho penal del enemigo, ¿una quimera dogmática o un modelo orientado al futuro?”, *Política Criminal*, núm. 3, p. 1-18, http://www.politicacriminal.cl/n_03/a_2_3.pdf. Consultado el 8 de abril de 2008.
- Volpi, F. (2007), *El nihilismo*, Madrid, Siruela.
- Wikipedia (2009), “Friedlosigkeit”, <http://de.wikipedia.org/wiki/Friedlosigkeit>.
- WCC (World Council of Churches) (2008), <http://www.wcc-coe.org/wcc/assembly/hr-s.html>. Consultado el 8 de abril.
- Zaffaroni, Eugenio R. (2005), “Es posible un derecho penal del enemigo no autoritario?”, en *Estudios de Derecho Penal. Homenaje al Profesor Gonzalo Rodríguez Mourullo*, Madrid, Thomson-Civitas.

FLEXIBILIDAD Y VARIABILIDAD METODOLÓGICA INTERDISCIPLINARIA Y CIRCUNSTANCIALIZACIÓN Y RELATIVISMO TEÓRICO EN LAS TEORÍAS SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Luis J. Molina Piñeiro¹

En las teorías que analizamos, políticas y jurídicas, incluyendo las ideológicas, y en las investigaciones sociológicas empíricas de las estructuras del poder y su desplazamiento, incluyendo las reformas constitucionales, así como en los documentos de análisis para la acción política, de manera especial en la revolucionaria, se presentan dos constantes que vinculan el quehacer científico con las realidades sociales, a saber: la circunstancialización y el relativismo de las teorías, sobre todo de las que hacen referencia a la práctica, o sea su vinculación condicionante y aun determinante por la realidad social-histórica y geográfica que las genera; y la flexibilidad y variabilidad de los métodos y las técnicas de investigación para describir, y en su caso, interpretar el sentido de las acciones políticas y jurídicas y las políticas. Por otra parte, es difícil pensar que las teorías y las acciones jurídicas y las políticas pacíficas o violentas, tengan el mismo sentido en todos los países (estados nacionales) sin distinguir el grado de desarrollo económico, social o estrictamente político en que se encuentran, afirmar lo contrario exige superar las hipótesis planteadas y las respectivas teorías probadas por los autores cuya obra citamos y que tuvieron una influencia considerable en la discusión científico-social y política práctica después de la Segunda Guerra Mundial hasta el desarrollo exitoso de las tesis de la globalización, de manera relevante la económica sustentada en el libre comercio a partir de la década de los ochenta que exige una reforma y modernización del Estado de acuerdo con un modelo de participación política electoral pluripartidista, dando así a sus planteamientos teóricos, pero sobre todo a sus exigencias prácticas, una pretendida dimensión de validez general, retornando al llamado “eurocentrismo” que exige imitaciones en algunas ocasiones semejantes a las denominadas como “extralógicas”, sobre todo en sus argumentos ideológicos, políticos y culturales.

¹ Adscrito al Colegio de Profesores-Investigadores Universitarios con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia (COPUEX) de la UNAM. Correo electrónico: luis_molina@prodigy.net.mx.

La circunstancialización y el relativismo en las teorías jurídicas sobre las reformas constitucionales

Teoría pura del derecho (positivista jurídica) de Hans Kelsen

Esta teoría pretende tener validez general y ser ajena a las circunstancias históricas sociales a pesar de que parte de su argumentación, como veremos, hace referencia a las circunstancias sociales e históricas. Para Kelsen el Derecho es un orden normativo que regula la conducta humana, un sistema de normas en el cual la validez de cada una de ellas se encuentra en la norma que le da origen y así en forma ascendente hasta llegar a la norma suprema, cuyo origen normativo es presupuesto (hipotético), y cuyo fundamento de validez no se cuestiona,

...es la norma fúndante básica (Grundnorm) que da origen a la validez a todo el sistema normativo de un Estado, en ella se sustenta el orden jurídico-dinámico que contiene ... el facultamiento (de) una autoridad normativa ... que se limita a efectuar una delegación en una autoridad normadora ... (y) establece la regla conforme a la cual han de producirse las normas de ese sistema ... un orden jurídico regula su propia producción y aplicación, (y) las constituciones escritas contienen los procedimientos mediante los cuales pueden ser modificadas ...” (Kelsen, 1979a: 204),

por el contrario una Constitución revolucionaria rompe con la preexistente generando una nueva norma suprema, que a nuestro juicio no es entendible sino dentro de circunstancias histórico-sociales, no se trata de una autoridad previa para emitir normas sino de una nueva norma fundamental que dará validez al orden jurídico que se genere de acuerdo con ella. La revolución en esta teoría es una modificación no legítima (legal) de la Constitución, rompiendo el ciclo de validez del sistema anterior (Kelsen, 1979a: 217). O sea un orden es legítimo mientras se modifica de acuerdo con el procedimiento por él establecido, cuando éste se rompe por la revolución, que es un hecho histórico social evidente, se legaliza un nuevo orden legitimándolo, independientemente de los valores que persiga con su aplicación o de los intereses materiales o espirituales que tenga su contenido, a juicio nuestro lo avalorativo no le quita lo real histórico y sociológico. El Derecho Positivo se contempla como una estructura jerarquizada cuya norma fúndante es avalorativa, el contenido de las normas, intereses que determina con certeza, carecen de importancia para su validez, de igual forma le son ajenos los fines y valores que la norma convierte en bienes jurídicamente protegidos. Esta teoría establece que la norma fúndante básica de todo el sistema jurídico es presupuesta. “El fundamento de validez de la Constitución jurídica positiva... no puede ser una norma positiva... impuesta, sino únicamente una norma presupuesta” (Kelsen, 1979a: 212). De acuerdo con la norma básica es el gobierno legítimo del Estado al que fundándose en una Constitución eficaz impone normas generales e individuales, Constitución que de hecho ha sido establecida por un acto legislativo o

por la costumbre y que tiene eficacia porque es aplicada y acatada (Kelsen, 1979a: 219). En este contexto la reforma constitucional deja sin validez a la norma anterior y los órganos anteriores dejan de ser competentes cuando así ésta lo determina, la legitimidad está ligada a la efectividad, por ello una revolución que no triunfa es considerada como un delito de alta traición.² Hay una relación entre la validez de una norma y su eficacia, entre el deber ser normativo y el ser de la realidad social, frente a esto pueden tomarse dos posiciones, que de acuerdo con nuestro juicio se interrelacionan: la idealista que considera que la validez jurídica de una norma no tiene que ver con su eficacia; y la realista que identifica la validez de la norma por su eficacia; o sea las normas de un orden jurídico positivo valen porque la norma fúndante básica que genera su producción, es presupuesta como válida y no por ser eficaz; sin embargo las normas que de ella emanan sólo tienen validez cuando ese orden jurídico lo es. “Tan pronto la Constitución y el orden jurídico instaurado sobre esa base pierde como un todo su eficacia ... cada una de las normas (también) ... fácticamente acatadas y aplicadas” (Kelsen, 1979a: 224), por ello en esta teoría el Derecho se vincula con el poder coactivo monopolizado por el gobierno del Estado, hecho histórico social y por ello circunstancial, si en lugar el concepto de realidad, como eficacia del orden jurídico, se recurre al concepto del poder la validez y eficacia del orden jurídico coinciden con el relativo a la relación entre el derecho y poder, entendiéndolo como “... *un determinado orden (organización) del poder...*” (Kelsen, 1979a: 225).

Para esta teoría el tema de las reformas constitucionales no revolucionarias no presenta problema ya que la peculiaridad del Derecho es la de regular su propia producción, lo que además de prescribir el procedimiento mediante el cual se producen las normas, en cierta medida determina su contenido (Kelsen, 1979a: 232), se trata de una relación de supra y subordinación, la estructura jurídica está estratificada, y por ello el origen y validez de una norma se encuentra en una superior y así sucesivamente hasta llegar a la norma fúndante básica presupuesta (hipotética), que sirve —como hemos visto— de fundamento de validez y da una unidad a todo el sistema jurídico mediante su autoproducción, razón por la cual es importante el estudio del órgano de gobierno competente para emitir y producir normas y su rango,

² En las constituciones democráticas liberales existe una disposición que determina el tratamiento que debe darse a quienes tratan de romper violentamente el orden constitucional, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 136 dice: “Esta constitución perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se establecerá su observancia, y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta”.

...las normas contenidas en la (Constitución)³ ...no pueden ser derogadas o modificadas como simples leyes, sino sólo bajo condiciones más difíciles mediante un procedimiento especial... (Kelsen, 1979a: 233). Es posible que el órgano competente para la promulgación, derogación y enmienda de las leyes constitucionales en el específico sentido formal, sea diferente del órgano competente para la promulgar, derogar y enmendar leyes usuales, diferente,... (fijando su) ... procedimiento de elección ... por ejemplo, una asamblea constituyente (legisladora constituyente). Pero, por lo común ambas funciones: la reforma constitucional y la legislación derivada son desempeñadas por el mismo órgano (Kelsen, 1979a: 234),

aunque mediante un procedimiento distinto y más complejo.

Normalmente, las reformas constitucionales se sustentan en planteamientos ideológicos y en posibilidades políticas-prácticas circunstanciales, temas que nos preocupan a esta teoría ya que se supone que las normas constitucionales pueden tener como toda forma contenidos diversos.

Estas disposiciones configuran la forma Constitución, que como forma, pueden recibir cualquier contenido, sirviendo en primer término para estabilizar las normas que aquí designamos como Constitución material, y que constituyen el fundamento jurídico positivo de todo el orden jurídico estatal. ... la norma fundante básica —en tanto Constitución en sentido lógico-jurídico— establece no sólo el acto constituyente, como hecho productor de derecho, sino también a la costumbre.

Sin embargo una Constitución puede determinar el contenido de leyes futuras, lo que hace frecuentemente al prescribir o excluir ciertos contenidos: el prescribir requerirá de actividades legislativas futuras, mientras que el excluir se vincula con una problemática político-social. O sea a las circunstancias que rebasan la discusión jurídica positivista normativa, es el caso de la prohibición de reformar los catálogos o declaraciones de derechos y libertades fundamentales. Es conveniente mencionar que para esta teoría cuando se fijan requisitos especiales y difíciles de cumplirse para reformar la Constitución, se busca de alguna manera preservar determinadas disposiciones prescritas en ella, lo que es diferente a cuando se abre a una participación política más directa del pueblo para que éste decida y vote las reformas constitucionales. En esta teoría es la forma de gobierno del estado la que condiciona el contenido de las normas jurídicas, subrayando las diferencias entre autonomía y heteronomía y democracia (Kelsen, 1979b: 285). Por ello, en la misma, el Derecho público a diferencia del privado se da en una relación de jerarquía entre el Estado y sus súbditos (gobernados), donde los vocablos poder y dominación tienen un sentido social-histórico y el poder se ejercita a través de órganos de autoridad con facultades de obligar a los súbditos mediante órdenes *heterónomas* que son manifestación unilateral de voluntad; asimismo, la

³ La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en su artículo 135 dice: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

producción de las normas implica una *autocracia* a diferencia de la voluntad libre (democrática) de las partes en los negocios jurídicos, especialmente los contratos, aunque hay que señalar que su validez (legalidad) depende de su respeto a las normas que lo originan y fundamentan (Kelsen, 1979b: 286). No hay que olvidar que para Kelsen el dualismo entre Derecho Público y derecho Privado tiene importancia ideológica, a l igual que el dualismo tradicional entre Estado y Derecho, y que “Ideológicamente se considera que el estado cumplirá su misión histórica... en tanto crea al Derecho, su derecho, para luego someterse al mismo, obligándose y facultándose por su propio derecho” (Kelsen, 1979b: 290). Es decir, un órgano soberano se limita mediante una obligación asimismo, considera un orden distinto a la naturaleza de la fuerza y del poder, derecho en tanto produce Derecho. La separación del Estado y el Derecho para Kelsen no tiene sentido ya que es una explicación justificatoria del ejercicio de la fuerza por parte del Estado, éste como orden de la conducta humana se caracteriza como una organización política que se vincula con una división de trabajo que distingue la producción de las normas de producción de las normas de su aplicación, en esta teoría el Estado es un orden jurídico (Kelsen, 1979b: 291), una comunidad social constituida en un orden normativo, coactivo y centralizado (Kelsen, 1979b: 291), una comunidad social construida en un orden normativo, coactivo y centralizado (Kelsen, 1979b: 291), que comprende la población, el territorio y el gobierno, y entiende al pueblo no como una interacción espiritual sino como el dominio de validez personal del orden jurídico estatal y al territorio (subsuelo-espacio-fronteras) como el dominio territorial de validez de ese orden jurídico “...*la existencia del estado en el espacio es el dominio territorial de validez, la existencia temporal del estado es el dominio temporal de validez del orden jurídico estatal ...*” (Kelsen, 1979b: 293), lo que implica a nuestro juicio circunstancialización social e histórica.

En esta teoría, lo que diferencia a la relación denominada poder del Estado de otras relaciones de poder (ser capaz de constreñir al otro a una conducta deseada), es encontrarse jurídicamente regulada y los hombres que como funcionarios del gobierno del Estado (gobernantes) ejercen el poder están facultados (competencia) por el orden jurídico, y éste se ejerce mediante la producción y aplicación de normas jurídicas. *El llamado poder del estado es la validez de un orden jurídico eficaz*, aunque señala, con un lenguaje circunstancial, social-histórico, que “... la eficacia de los órdenes estatales se sustenta en la fuerza real del estado representa por las fortalezas, provisiones, políticas y militares” (Kelsen, 1979b: 294). En otro contexto el Estado es una persona jurídica, sujeto activo de derechos y obligaciones, y también una colectividad, una sociedad constituida por un orden normativo, cuyo carácter se determina con mayor claridad en el Derecho Internacional Público por tratarse de la regulación de estados

independientes y soberanos. Asimismo, el sujeto activo del estado son sus órganos, puestos en marcha por personas físicas, quienes actúan de acuerdo con sus facultades o competencias cumpliendo con una función atribuida al estado y determinada en el orden jurídico, el individuo que actúa como órgano del estado lo hace en relación a una determinación del orden jurídico que señala esa función, por ello, *el estado como persona es la personificación del orden jurídico* (Kelsen, 1979b: 296), sobre esta concepción de “*atribución imperativa*” se construye todo el aparato burocrático de los funcionarios, señalándose que las funciones atribuidas al estado son tres: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional: la primera se hace normalmente a través del órgano representativo por quienes son electos mediante un proceso electoral, las otras a través de los órganos ejecutivos también electos y judiciales respectivos (Kelsen, 1979b: 298). Es importante subrayar que las funciones, los órganos y los funcionarios que las realizan están determinadas en la ley (competencia y jurisdicción); sin embargo, el estado moderno tiene una serie de funciones económicas, culturales y humanitarias que han ampliado las funciones del gobierno, muchas de las cuales “*atribuciones imputativas*” se dan en amplios espacios que permiten la discrecionalidad del órgano (competencia difusa)⁴ que de alguna manera desvanece su obligatoriedad (Kelsen, 1979b: 300) y con ello la certeza y la seguridad jurídica.

Para esta teoría es importante señalar las diferencias entre la representación civil producto de un mandato privado y la representación política, y en ésta hay que distinguir entre la que hace señalamiento a la elección por el pueblo y la que se refiere a los órganos estatales que representan al estado y con ello al Derecho, ficción jurídica que le da facultad al estado y con ello, al Derecho, ficción jurídica que le al facultad al gobernante que actúa dentro de un órgano del estado, así como el planteamiento que considera que el orden jurídico enlaza el acto coactivo con la sanción a la conducta contraria a lo señalado en la norma (Kelsen, 1979b: 304). Estas son entre otras las razones por las cuales en la teoría de Kelsen se da la disolución del dualismo entre Derecho y estado al señalar “Si se reconoce que el estado, como orden de la conducta humana, es un orden coactivo relativamente centralizado, y que el estado, como persona jurídica, es la personificación de ese orden coactivo, el dualismo entre estado y Derecho...” (Kelsen, 1979b: 319), no tiene sentido. En la teoría expuesta la reforma constitucional es producto de la legalidad o por el

⁴ En las constituciones programáticas de los países subdesarrollados que pretenden el cambio y la justicia sociales no es posible definir con certeza los intereses que protegen; el afán de adecuar la realidad al modelo de cambio descrito en la norma da a las autoridades, sobre todo a las ejecutivas, ámbitos de competencia difusos que afectan la función de seguridad del Derecho, sobre todo cuando se vincula al ejercicio de la coacción. En México la propiedad originaria de la Nación y las limitantes al régimen de propiedad privada (artículo 27 constitucional) le dan al Presidente de la República, como representante de ella, una competencia difusa que puede afectarla de múltiples maneras sin caer en la ilegalidad, pero tampoco en la arbitrariedad, acto de poder fundado en una ley ambigua, no prototípico de la legalidad.

contrario de la ilegalidad, en la primera el procedimiento está prescrito en la ley y en la segunda es efecto del rompimiento del orden legal por fuerzas revolucionarias, hechos sociales y políticos y transitorios que al formalizar un nuevo orden legal se someten a él, dejando la producción del Derecho a la propia dinámica de su validez jerarquizada de normas y de autoridades, tema que de alguna manera se relaciona a la positivista-empirista que a continuación analizamos.

Teoría positivista-empirista de Alf Ross

Para Ross la expresión “positivismo jurídico” no tiene un significado comúnmente aceptado por los teóricos y los estudiosos del Derecho, se trata de un enfoque general del estudio de lo jurídico que se basa en principios empiristas y antimetafísicos, contrarios a las ideas del Derecho natural, “... *inherente a la naturaleza racional o divina del hombre ...*”, por el contrario el Derecho es positivo, ya que es posible establecer su existencia y describir su contenido en un país y en un momento determinado en términos fácticos (circunstancias), basados en la observación e interpretación de hechos sociales empíricos (conductas humanas), se trata de una teoría con metodología realista empírica cuya idea de validez de aleja de toda fuerza moral y considera la creencia en el Derechos natural como errónea, por ser una continuidad de la ética que se refiere al destino y fin último del hombre y no solo a las normas que deben regir su vida en la sociedad. Sin embargo acepta que las ideas morales son factores causales sociales que influyen en la evolución del Derecho, al igual el Derecho influye en las ideas y actitudes sociales predominantes, se trata de una interrelación dinámica y comprobable empíricamente (Ross, 1993: 13) o sea histórica o sociológicamente. Por el contrario el Derecho natural desde la época de Aristóteles se ha basado o en una concepción teológica o en una racionalista, y parte de la creencia de la existencia de principios universalmente válidos que descubre el hombre por su razón o que son creados por Dios. Teorías y concepciones que han justificado paradójicamente distintas formas de sistemas políticos, dándole al gobierno un fin moral, relacionando la validez de un orden jurídico con la idea de justicia, llegando a la conclusión de que todo orden jurídico que no sea justo no tiene validez ni fuerza obligatoria. “*¡Obedecer al derecho es cumplir una obligación moral!*” (Ross, 1993: 17-21).

Para Ross “... no tiene mayor importancia que la expresión orden jurídico se use para designar un orden fáctico, cuyas normas han sido concebidas con un espíritu repugnante a las ideas de justicia y humanidad, si su estructura es similar a la de los sistemas jurídicos bien establecidos” (1993: 21), en el positivismo jurídico el Derecho positivo tiene absoluta validez, fuerza obligatoria, independientemente de la posición política que adopte, su validez es inherente e independiente de su contenido ético., no se trata

de una filosofía moral que deriva la validez del Derecho positivo de la autoridad del estado, ya proveniente de Dios o de la razón. Para Ross preguntarse sobre justicia es incorrecto, ya que ésta se vincula a un principio moral, a una idea de legitimidad, mezclando pautas exclusivamente jurídicas con aspiraciones morales, lo que permite distinguir a un derecho bueno de uno malo, para él un acto es válido si produce los efectos jurídicos deseados. “El enunciado es un juicio jurídico (no político) que aplica reglas jurídicas a determinados hechos...” (1993: 26). O sea, una norma o sistema de normas son válidos si existen como hechos sociales reales, son una acepción fáctica. La validez es una cualidad apriorística llamada fuerza obligatoria del Derecho, y en términos generales la validez (existencia) de una norma es lo mismo que su eficacia, que no tiene que ver con un deber de obediencia al Derecho en un sentido moral.

Especial importancia en este contexto tiene la teoría sobre la autorreferencia y las reformas constitucionales (Ross, 1993: 49-81) que plantea “...*el difícil problema que encierra la idea de una Constitución que contiene reglas para su propia reforma...*”, señalando que una de las características fundamentales de un orden jurídico consiste en que las reglas que lo integran son establecidas por actos de creación, de decisión humana, conforme a las reglas jurídicas de competencia que prescriben las condiciones para que su creación sea válida y tenga fuerza de ley. Estas condiciones de competencia para Ross son tres: la que indica la persona o personas calificadas para realizar el acto de creación; la que describe el procedimiento de creación; y la que limita la materia objeto de la regla que ha de ser creada. Es decir, “...se crea el Derecho legislado válido cuando las personas calificadas para ello aprueban una ley de acuerdo con un procedimiento correcto y cuyo texto trata de asuntos que caen dentro del ámbito competencial respectivo...”. Toda regla de competencia constituye una autoridad que es la persona o conjunto de personas capaces de crear derecho, la autoridad es una personificación de todo el proceso de creación definido a través de reglas referentes a la competencia personal, procesal y material. Este derecho creado (sancionado) es llamado derecho escrito, diferente al consuetudinario y al que surge de la práctica judicial y puede crear autoridades; la autoridad inferior es creada por una superior y su validez jurídica depende de la competencia de la primera, lo que constituye autoridades de distintos niveles jerárquicos que llevan a una autoridad suprema cuya competencia no deriva de ninguna otra, es la última, la norma básica. Frente a esta situación sólo hay dos respuestas posibles: la competencia suprema es derecho creado, lo que significa que su validez jurídica no puede ser derivada de la validez de ninguna otra norma, sino que es un hecho originario y presupuesto de validez de cualquier otra norma del sistema.

Para Ross la tarea fundamental de toda Constitución es establecer una autoridad legislativa, que da competencia al legislador para legislar, el problema se presenta cuando la Constitución contiene reglas de

competencia para su propia reforma convirtiéndola en un poder constituyente, en este caso, la autoridad suprema es el Poder Constituyente establecido por las reglas de reforma de la misma Constitución que considera como “...(la) *norma básica del orden jurídico danés*” se refiere al artículo 88 de esa Constitución,⁵ para él la pregunta ¿cómo puede ser reformado el artículo 88? Tiene dos respuestas: 1. Puede ser reformado de acuerdo con sus propias reglas como acto creador del Poder Constituyente creado por el mismo artículo; y 2. No existe ningún procedimiento jurídico para reformarlo, lo que no impide que un hecho “*socio-psicológico*” (*circunstancia*) lo modifique, el artículo no tendrá su origen en el original, se trata de un hecho extrasistémico que funda un nuevo sistema y no una reforma intrasistémica, tesis semejante a la dada por Kelsen, para Ross estas respuestas no son aceptables debido a que la suposición de que la norma básica puede ser reformada de acuerdo con sus propias reglas encierra contradicciones, es una inferencia que contradice una de las premisas, lo que es un absurdo lógico, es el caso del poder absoluto del monarca quien en virtud de su propia autoridad expide una “*Constitución libre*”, lo que puede entenderse de dos maneras: El monarca puede revocar en cualquier momento la Constitución que expidió, o la nueva Constitución es un hecho histórico político que termina con la primera, o sea una realidad político ideológica que no responde a una cuestión lógico jurídica. Una tercera respuesta sería que la norma básica no es un derecho creado y por consiguiente no puede ser reformado por ningún procedimiento jurídico, lo que tampoco le es satisfactorio.

Para lograr una respuesta adecuada, Ross aplica sus investigaciones sobre las oraciones autorreferentes a la paradoja constitucional del artículo 88, diciendo que se trata de un acto lingüístico que comprende una secuencia de sonidos, una oración y es portador de un significado que puede ser una proposición o una directiva “...una tesis plausible (es) la que expresa que la autorreferencia genuina, directa o indirecta, total o parcial priva de significado a la oración en la medida en que contiene la autorreferencia...”, por lo que la cuestión acerca de la creación y reforma de la norma básica de un sistema jurídico tiene, para él, dos posibles respuestas: 1. Puede ser reformada según el procedimiento que él mismo prescribe, o sea por la autoridad suprema que el mismo artículo constituye, respuesta que rechaza por dos razones: porque implica autorreferencia que tiene que ser excluida como algo lógicamente absurdo y porque implica la suposición de una inferencia en la cual la conclusión es contraria a una de las premisas, lo que también es lógicamente absurdo, y 2. El artículo 88 no puede ser reformado por ningún procedimiento jurídico sino tan sólo como resultado de un hecho socio-psicológico (*circunstancia*)

⁵ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el artículo 135.

mediante el cual la sociedad realmente acepta otra norma básica “...*respuesta rechazada* —según Ross— *porque contradice hechos obvios...*”.

Los críticos de Ross, según él, consideran que el artículo 88 reformado cuando entra en vigencia hace que el artículo 88 original deje de ser derecho válido, o sea se trata de una ley posterior y por tanto no hay contradicción, como vimos en la tesis de Kelsen, sin embargo para él esta conclusión sobre la validez del artículo 88 reformado contradice una de sus premisas (la validez del artículo 88), al respecto señala

...se infiere que la idea de la transferencia de competencia ... es infundada. Aún si la norma básica da a la autoridad una competencia ilimitada, ésta última no puede incluir el poder de transferir ese poder a otra autoridad; o, en general el poder para limitar de alguna manera a su propia competencia... paradojas de la omnipotencia.

El artículo 88 sería

la norma básica... inmodificable del sistema... éste intento de solución evita la idea de una transferencia de competencia autodestructora... Se trata de la noción de la delegación de competencia que no destruye sino que funciona dentro de la competencia original,... una delegación de competencia y no una transferencia, por lo que el artículo 88 sigue siendo la norma básica del sistema,

concluye que el artículo 88 “...Las reglas de reforma definen un procedimiento para la creación de derecho, y... establecen una autoridad: lo que se crea por este procedimiento (por esta autoridad) posee carácter de derecho constitucional válido”. Por lo que el artículo 88 reformado no implica ninguna contradicción, lo que le permite expresar sin contradicciones ni absurdos lógicos “... y esta capacidad es, al mismo tiempo, el hecho que legitima la aserción de que esta norma es realmente la norma básica del sistema jurídico danés”.

En esta argumentación son importantes los conceptos y órganos del Estado ((Ross, 1993: 83-100), para Ross “...*el análisis de conceptos debe fundarse en su uso definido*”, un problema central de la teoría política ha sido el de determinar el carácter y la naturaleza del Estado, sobre todo que se ha querido responder a la pregunta ¿qué es el Estado?, cómo si éste pudiera definir con ideas al estilo de Platón o con definiciones al estilo aristotélico o dando enunciados descriptivos, cuando de lo que se trata es de establecer el sentido con que se utiliza realmente esa expresión, o el que pueda atribuírsele lógicamente, debido a que no se trata de ideas con esencia sino de herramientas forjadas para describir la realidad. No hay una forma inequívoca de uso común de la palabra de Estado en las diversas ciencias que lo tratan, por lo que una finalidad de los estudiosos de la teoría jurídica “...*consiste en averiguar si los diferentes conceptos de Estado que se utilizan tienen un núcleo común...*”, para él los conceptos de “*Estado*” y

“*órgano del Estado*” no aparecen en la doctrina del Derecho Constitucional sino en la definición de esa rama del Derecho. La presunta es: “¿*En que circunstancias atribuimos un acto al Estado?*”, señalando que el Derecho Internacional requiere y da una definición del concepto del Estado, pues trata de las relaciones jurídicas entre ellos —planteamiento semejante al de Kelsen—; lo que no sucede en el Derecho constitucional cuyas normas hacen referencia a los órganos del poder, son los casos en la Constitución danesa que mencionan “*al poder legislativo*” o “*la asignación del Estado al Rey*”, o sea el concepto de Estado está implícito en la definición del Derecho constitucional que dice: “... *trata de las relaciones jurídicas y de las funciones de los órganos (supremos) del Estado ...*”, como el Parlamento, el Rey, los ministros y los Tribunales. Par Ross “*órgano*” significa “*instrumento*” o “*herramienta*”, en el uso común cuando se habla de un acto legislativo consideramos que se trata de un acto del Estado llevado a cabo mediante la actividad del órgano legislativo, o sea son actos realizados no personas físicas, sino por un sujeto llamado “*Estado*” o atribuido al Estado. Esto plantea dos preguntas que deben ser contestadas a su juicio en cualquier introducción al Derecho Constitucional: 1. ¿En que circunstancias se considera que un individuo o un grupo son “*órganos del Estado*”?; ¿en que circunstancia se atribuye un acto, no al individuo que ha actuado realmente sino al Estado?; y 2. ¿Cuál es el significado del Estado como nombre del sujeto al cual se atribuye el acto?

Para Ross los actos que se atribuyen al Estado, o sea realizados por órganos del Estado, pueden ser: actos jurídicos (enunciado lingüístico) que por regla general traen consecuencias jurídicas de acuerdo con su contenido, todo acto jurídico es el ejercicio de un poder otorgado al actor por medio de una regla de competencia que determina las *condiciones* que su pronunciamiento debe llenar para producir las consecuencias jurídicas deseadas. Hay tres clases típicas de condiciones, que se refieren: Al sujeto actuante (la competencia personal); al procedimiento y a la génesis del acto (la competencia formal), y al contenido del acto (la competencia material). Ross da el ejemplo del acto jurídico “*oferta*” que puede ser anulable debido a la incapacidad de la persona que la realiza por falta de juicio, o a las circunstancias que la rodean, un fraude, o su contenido por afectar el derecho de terceros. “*Toda norma de competencia inviste a la persona competente de poder de crear las consecuencias jurídicas deseadas*”. Para Ross las reglas de competencia pueden dividirse en dos tipos fundamentalmente diversos: La primera se refiere a la *Autonomía privada*, que es la facultad del individuo para asumir obligaciones y disponer de sus derechos, la función social de esta autonomía es la de facultar al individuo a conformar sus relaciones jurídicas de acuerdo con sus propios intereses respetando el marco jurídico, derecho que en algunos casos puede transferirse a favor de un sucesor. Esta competencia tiene las siguientes características: no calificada,

autónoma, discrecional, egoísta y transferible; la segunda se refiere a la *Autoridad pública* que se caracteriza por los siguientes rasgos: en la esfera personal crea un poder o potestad que sólo corresponde a ciertas personas calificadas, quienes reúnen ciertas condiciones en su designación con arreglo a las normas jurídicas, son los casos de los ministros del Parlamento y del Rey en la Constitución Danesa. “...*Este poder es en sustancia el que le da capacidad de crear normas que obliguen a otros* (sanciones legislativas, sentencias, actos administrativos)...”, y su ejercicio es un deber que debe cumplir ciertos requisitos como la imparcialidad y la promoción de ciertos fines sociales (el bien común), se trata de una competencia que puede “...*caracterizarse con los términos: calificada, heterónoma, de interés público e intransferible...*”. Durante siglos se ha dado la diferencia entre los individuos como titulares de la autonomía privada y las personas calificadas que poseen autoridad pública y cuyos actos se atribuyen a una entidad que se encuentra en un plano superior al hombre, que es más poderosa y que se llama el “*Estado*”, el individuo que actúa desde el lo hace en su representación o cómo su órgano, es el caso de la sentencia dictada por un juez en su distrito jurisdiccional. Hay muchos titulares de la autoridad pública, sin embargo todos ellos son considerados órganos de un sólo sujeto, “*el Estado*” entendido como un concepto de “*unidad sistémica*” del orden jurídico establecido en la Constitución. Un titular de autoridad pública es un órgano del Estado y sus actos jurídicos son en consecuencia actos del Estado, debido a que: 1. La autoridad no se confiere al individuo en su calidad... *de individuo privado*, sino que en su calidad de titular... de cierto “*cargo*”; 2. La autoridad, de acuerdo con su contenido, incluye el dar órdenes a otros; 3. La autoridad no se ejerce libremente del interés propio del titular, sino que es un “*cargo*” que implica deberes para promoción de los intereses de la comunidad; 4. El titular de la autoridad no puede despojarse de ella transfiriéndola, a lo más su ejercicio puede delegarse momentáneamente en otra persona; y 5. Toda autoridad es parte de una unidad sistemática de autoridades. Hechas estas consideraciones necesarias para entender el sentido y dimensión de las reformas constitucionales en esta teoría, pasemos al análisis de una teoría jurídico-política más simple sobre las reformas constitucionales.

La reforma constitucional en la teoría de Karl Loewenstein

En este inciso presentamos algunos de los temas significativos para Loewenstein en esta materia: la Constitución escrita es fenómeno común y universalmente aceptado en la organización estatal contemporánea, existiendo la convicción de que un estado soberano debe tenerla, ya se trate de un régimen democrático o de uno autoritario; sin embargo, la Constitución formal no hace un estado, salvo en la estricta significación literal “*estado constitucional*” (Loewenstein, 1965: 161), ya que un estado de

derecho se da cuando su proceso político está sometido a las normas constitucionales (dominio legal), determinando la ley los órganos estatales, los detentadores del poder y sus destinatarios (gobernados) (Loewenstein, 1965: 163), dándose una proximidad entre la Constitución real y la legal, lo que hace diferente a las constituciones en estados con desarrollo socioeconómicos distintos y con características nacionales propias (*circunstancias*). Por ello lo que es difícil suponer la aplicación de un modelo único de Constitución, debido a que ésta manifiesta una situación social dada (*statu quo*) que no puede prever lo que suceda en el futuro, la dinámica de la sociedad hace inevitable su acomodación a la realidad política, resultado de la interacción de los intereses sociales, lo que hace necesaria la reforma constitucional, que puede realizarse mediante una enmienda a su texto, o una mutación producto de “...*estar lo más cerca de su realidad cuando se las designa como aquellas normas de conducta de los órganos estatales superiores que basadas en el ejercicio de hecho-precedentes son consideradas en general como obligatorias*” (Loewenstein, 1965: 166); y de la “*mutación constitucional*” en Norteamérica que permite mediante interpretaciones judiciales la vinculación de las disposiciones constitucionales con las relaciones sociales en proceso de cambio permanente, es el caso de la distribución de competencias entre el estado central (federal) y los estados miembros (entidades federativas).

Las reformas constitucionales se vinculan a situaciones específicas, lo que impide elaborar categorías generales sobre su causalidad, para él puede ser producto de lagunas en el texto original o descubiertas durante su aplicación, en ambos casos se trata de una adecuación a los cambios sociales; pueden ser frecuentes o esporádicas, paradójicamente la investigación empírica prueba que las más antiguas son las menos reformadas, dándose un sentimiento de respeto constitucional, el autor da el ejemplo de la Constitución de Norteamérica de 1789 que tiene 23 enmiendas, de las cuales las 10 primeras que abarcan los derechos fundamentales pueden considerarse latentes desde su origen. Por otra parte en Norteamérica (USA), la interpretación judicial ha sido mecanismo eficaz para adecuar (mutación) la norma con la realidad. Las reformas constitucionales implican añadir, suprimir o cambiar el texto original, y pueden ser parciales o tales. Es común que en la misma Constitución se señalen los requisitos que dificulten su reforma, en algunos casos implican la necesidad de una mayoría parlamentaria calificada, por ejemplo la aprobación de dos tercios del cuerpo legislativo, disposición que sirvió para clasificar a las constituciones en rígidas o flexibles, teoría que hoy ha perdido importancia. Por otra parte la mayoría parlamentaria implica la existencia de un partido mayoritario con capacidad suficiente para modificar el texto constitucional (Loewenstein, 1965: 176-179). La reforma constitucional se complica cuando se incluye la participación directa de los ciudadanos, son los casos del referéndum constitucional facultativo

u obligatorio y el plebiscito que puede darse en forma de votación popular sobre la enmienda constitucional efectuada por el parlamento. O mediante la iniciativa popular y la consiguiente votación. En las reformas el referéndum y el plebiscito se vinculan a la teoría de la participación directa (Rousseau), dejando a un lado el principio representativo (Montesquieu) de la democracia, para Loewenstein en el mundo contemporáneo, el plebiscito y el referéndum no siempre han respondido a afanes democrático-liberales-individualistas sino a intereses de gobiernos encabezados por líderes populares, donde la voluntad del electorado puede responder a situaciones emotivas y no a meditaciones racionales. La reforma constitucional en un estado federal, requiere, además, la participación de los estados de la unión, es el caso de los Estados Unidos, donde la enmienda constitucional aprobada por una mayoría de dos tercios del Congreso debe ser ratificada por tres cuartas partes de los estados, lo que requiere la presencia de un partido mayoritario eficaz, que tenga una configuración semejante en las legislaturas de los estados a la que tienen en el Congreso Federal (Loewenstein, 1965: 182-183).

En torno así se puede convocar a la revisión total de la Constitución, Loewenstein considera que es un tema cuyo tratamiento legal es tácito o directo. Sobre las enmiendas que no se adicionan directamente en el texto de un artículo, o no hacen referencia expresa a que disposición reforman, considera que la controversia en su aplicación tendrá que ser resuelta por la autoridad judicial competente, en Estados Unidos la Suprema Corte de Justicia, sin embargo, la dinámica de las constituciones escritas contemporáneas por técnica legislativa es en el sentido de que la reforma debe hacerse en el texto mismo de un artículo de la Constitución, es el caso de México. En algunas constituciones se incluye una disposición que fija para algunos de sus artículos un plazo en que no pueden ser modificados, a fin de que, según este autor, el orden constitucional adquiera una vigencia social plena o adecuada antes de que el órgano competente convoque a sus reformas. Por otra parte, algunas constituciones determinan disposiciones intangibles consideradas sus valores fundamentales, señalando seis ejemplos: 1. La protección de la reforma republicana de gobierno frente a la restauración monárquica en Italia; 2. La no reelección del presidente en Latinoamérica; 3. La prohibición de modificar la forma democrática de gobierno; 4. El respeto absoluto a los derechos fundamentales (humanos); 5. La estructura federal, especialmente la representación paritaria del Senado, y 6. Las que contradigan el “*espíritu de la Constitución*” (Loewenstein, 1965: 190). Por regla general los límites a la reforma constitucional, ya que legitiman el poder político del estado, son los derechos del hombre propios de su naturaleza y garantizados por el gobierno del estado, es comúnmente aceptado de cualquier limitante a estos derechos y garantías contraría a los principios sustanciales del estado democrático de derecho (Loewenstein, 1965: 193-195).

Sobre las reformas constitucionales Loewenstein llega a las siguientes conclusiones: 1. Cada Constitución es un compromiso entre las causas sociales y los grupos pluralistas que participan en su conformación, por lo que cuándo éstas varían deben de ser modificada. 2. Son imprescindibles como adaptaciones de la dinámica constitucional a las condiciones sociales en constante cambio, aunque deben hacerse con cuidado y reserva, la Constitución no es una disposición legal ordinaria, por lo que deben evitarse las de carácter político oportunista que desvalorizan el “*sentimiento constitucional*”. 3. El sentimiento constitucional es un fenómeno psicológico social y sociológico existencial político que integra a detentadores y destinatarios del poder en el marco de un orden comunitario obligatorio y que somete los intereses del proceso político a los de la comunidad, que no es posible describir racionalmente pero que pone de manifiesto “*la conciencia nacional*” que puede divulgarse a través de una educación cívica y de un simbolismo nacionalismo, uno de ellos la Constitución, aunque señala que no es posible equiparar el sentimiento constitucional con la conciencia nacional que se analiza y estudia en espacios distintos a los jurídicos. Por otra parte, las reformas constitucionales requieren de un partido político mayoritario eficaz en una práctica parlamentaria y en su relación Poder Ejecutivo ya que éstas se vinculan con los intereses de su alta jerarquía con los factores reales de poder y con los demás partidos políticos, pluralismo que logra compaginar y legalizar intereses en la norma constitucional, la reforma es por tanto un producto negociado entre políticos profesionales y empresarios políticos, con el apoyo de los especialistas constitucionalistas. Al respecto Loewenstein se plantea una pregunta difícil de responder: ¿en quién se puede tener más confianza para efectos de una reforma: en el pueblo que actúa como electorado y que está movilizado, informado y también adoctrinado por los partidos políticos; o en el parlamento cuyos miembros están sometidos a las directrices y dictados de las oligarquías de los partidos?, por lo que señala que las reformas deben hacerse con cuidado, reserva necesaria y por medio de los consensos parlamentarios exigidos constitucionalmente. Por otra parte reformar constantemente a la Constitución representa una falta de respeto de los gobernantes a la misma, negando con ello la existencia de un “*sentimiento constitucional*”, sería el caso de México, cuyo texto de 1917 a 1955 se ha reformado: “(el) ...articulado se ha modificado 343 veces [...] *el número de párrafos que se ha incrementado es de 449 [...] por medio de 102 decretos publicados en el Diario Oficial*” (Gutiérrez Salazar, 1995).

Teoría de Garzón Valdés

En la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, ordenamiento en el que funda sus meditaciones Ernesto Garzón (Gutiérrez Valdés, 1981: 111ss), las reformas constitucionales tienen como

límite los derechos del hombre y el estado federal democrático-social, prescribiendo además, desde 1968, el derecho de resistencia contra los gobernantes que pretenden hacerlo.⁶ Garzón Valdés señala que si el Derecho Constitucional entiende por soberano a la autoridad legal suprema, el que ésta sea autolimitante previéndose realizar reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos-dignidad del hombre y Estado Federal-distribución de competencias, presenta contradicciones, tanto a la lógica jurídica formal, ya que en un poder soberano no debe autolimitarse vetándose áreas para su acción, al hacerlo dejaría de ser el poder supremo legal; como la política, para cual un soberano es el obedecido por los demás, la auto-obediencia implica la pérdida de la soberanía al ordenarse no poder ordenar determinadas materias (Derechos Humanos y Estado Federal).⁷ 123 Este tema, según Garzón puede analizarse desde el punto de vista del poder político eficaz en la realidad social que considera que la limitación del poder revisor de la Constitución tiene vigencia mientras quienes detentan al poder desean complicarlas o cuando quienes llegasen al poder rompiendo el orden constitucional establecido, tratando de imponer otro mediante una usurpación, son vencidos por quienes presentaron el derecho de resistencia en defensa de su orden constitucional considerando justo. Por otra parte a los revolucionarios trastocadores de normas constitucionales no les interesa las disposiciones constitucionales que determinan su carácter delictivo cuando tienen la posibilidad fáctica mediante una lucha de imponer un nuevo orden, o sea un derecho que desplaza a otro y que es impuesto como tal, identificándolo con la fuerza coactiva del Estado que además traería la representación de quienes tratasen de ejercitar el derecho de resistencia dado en la Constitución anterior. Para el autor las limitaciones constitucionales a la soberanía son de carácter moral y contradicen el principio jurídico del soberano como poder supremo, ya que no existiría en última instancia un tercero competente para delimitar con capacidad suficiente los límites (competencia) del entre soberano, lo que por otra parte deontificante sería una suposición superficial y prácticamente innecesaria.

⁶ La *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania* —promulgada por el Consejo Parlamentario el 23 de mayo de 1949, con las enmiendas promulgadas hasta el 1 de enero de 1971, y editada por el Departamento de Prensa e Información del gobierno Federal Alemán— dice: I. Derechos Fundamentales. Artículo 1.- “(1) La dignidad del hombre es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de de todo poder público. (2) El pueblo alemán se identifica, por lo tanto, con los inviolables e inalienables derechos del hombre como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo. (3) El Poder Legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial a la ley y al derecho. (4) Contra cualquier acto que intente derribar ese orden les asiste a todos los alemanes el derecho a la resistencia cuando no fuere posible otro recurso.” **Artículo 79.-** “... (3) Es inadmisibles toda modificación de la presente Ley Fundamental que afecte a la división de la Federación en Lander en la legislación a los principios consignados en los artículos 1 y 20.”

⁷ En relación al poder supremo legal como soberano y el poder público supremo, Garzón Valdés analiza las tesis de John Austin, Juan Jacobo Rousseau, Federico Hegel, John Locke y Harold Laski.

Algunas reflexiones

Como vimos en la paradoja de Ross, llevar el límite de la soberanía al artículo que hace referencia a las reformas constitucionales —el 88 de la Constitución danesa— tiene una solución simple, ya que las reformas constitucionales intransistémicas, incluyendo este artículo no pretenden romper el orden jurídico-político y aceptan las reglas de reconocimiento, de legalidad y legitimidad dadas en la Constitución. La teoría kelseniana de la producción de las normas se consolida en la norma presupuesta o hipotética común a priori que no tiene que ver con los hechos psicosociales (*circunstancias*) de la transformación profunda o total de un sistema jurídico, que tiene explicación por la vía de los hechos (Ross), en ella la validez jurídica de un sistema se vincula a la validez de la norma fundamental que lo origina, determinando la competencia de los órganos del Estado, por ello la discusión sobre la limitación del soberano en lo que se refiere a las reformas constitucionales carece de importancia pues las reformas implican que se den dentro del sistema y no que lo rompan revolucionariamente creando un sistema jurídico.

Por otra parte hay quienes consideran más atractiva para la discusión democrático y constitucionalista la tesis de que la Constitución como voluntad del pueblo (voluntad general) es una razón (práctica) que se aplica (ilustración) para crear una forma de gobierno perfecta independiente de tiempo histórico y de un lugar geográfico en la que caben las reformas, aún las permanentes, pero no aquellas que trastocan su fundamentación liberal individualista de derechos humanos y/o garantías individuales o en su estructura orgánica de división de poder y mantenimiento de la legalidad. Tesis que ya se encuentra embrionariamente en la descripción que Hobbes hace en el Leviatán del estado absoluto y que en las teorías contractualistas democrático liberales individualistas sientan determinadas bases que le son consubstanciales, por lo que cuando un estado las deja a un lado reformando la Constitución no puede considerarse que siga siendo un estado de derechos democrático liberal individualista. En este contexto puede decirse que la crítica profunda a los estados totalitarios fue por alterar esos principios al aceptar disposiciones jurídicas que al violar o atentar contra la dignidad del ser humano no podían emanar de una Constitución democrática ni de sus órganos de gobierno competentes, como se ve esta es una discusión filosófica-política-ética y no jurídica-formal. Para el formalismo jurídico la validez de la norma no se refiere a su contenido valorativo, su reforma implica sólo un problema de legalidad, de competencia del órgano o los órganos de gobierno facultados para hacerla, mismos que pueden ser complejos cuando involucran a varios de ellos (división del poder),

además en el estado federal se prescribe la participación de las entidades federales planeando problemas político-prácticos sobre las posibilidades efectivas de reformar a la Constitución.

En este contexto hay autores como Loewenstein que menciona la existencia de un sentimiento constitucional que evita su reforma constante, desde luego que las reformas substanciales al régimen democrático no están a discusión, se perdería, en caso de hacerse, la legitimidad del sistema político y con ello la estabilidad institucional de los órganos del estado. Asimismo, para algunos autores, las reformas permanentes implica una falta de respeto a la Constitución y las instituciones jurídico-políticas emanadas de ella, a *contrario sensu* hay quienes afirman que limitar y aún prohibir determinado tipo de reformas contraria el principio de la soberanía en sus acepciones jurídicas y políticas (Garzón Valdés).

Si se considera la Constitución como la formalización de intereses sociales reales el problema de la reforma constitucional es fácil de resolverse, pues la Constitución se modificara posteriormente al cambio de la realidad; mientras que si la Constitución es considerada como un modelo para el cambio —es el caso de muchos países del tercer mundo— y éste no se ha dado en la realidad, la Constitución puede modificarse cuando el grupo gobernante (factores formales del poder) considera que el cambio no se dio debido a que la norma mediante el cual se procuró fracasó. En estos casos las funciones encomendadas al Derecho son distintas, si se revisten con la norma realidades preexistentes se fortalece la tesis de la función de certeza que da el derecho a los intereses políticos, económicos, sociales, culturales, ideológicos, etc., que legaliza; por el contrario si se considera que la función del Derecho es cambiar a la sociedad no es posible definir con certeza los intereses protegidos, ya que éstos son potenciales y su grado de viabilidad es difícil tipificarse. Asimismo, si la función de certeza del Derecho se acentúa o se desvanece lo mismo sucede con la función de seguridad que se vincula con la aplicación coactiva del Derecho por el gobierno del estado diluyéndose la separación ideológica del Derecho y el Estado (Kelsen).

Por otra parte, si la Constitución es la ley fundamental del sistema jurídico de un estado es importante estudiar dentro de ella la fuente de la que emanan las leyes que lo integran, pues es el esquema teórico de la autorreferencia del Derecho se llega a la conclusión de que la norma fundamental dentro de la Constitución es aquella que determina su reformabilidad que llevó a Ross a su conocida paradoja, como nuestra preocupación no es lingüística sino política consideramos que la reforma constitucional es comprensible y explicable no como un problema de autorreferencia sino de dentro de una concepción política del sistema jurídico y del sistema social en que se encuentra inserto, lo que rebasa la explicación jurídica formal y se vincula a principios valorativos del grupo gobernante

y a las transformaciones importantes del sistema económico de producción, incluyendo el tecnológico científico en la estructura socioeconómica lo que modifica consecuentemente al sistema político tanto en lo que se refiere a la estructura misma del poder real como la del orden jurídico jerarquizado propio del estado de derecho (poder formal).

Quienes han considerado a la Constitución como algo más que una norma fundamental coinciden con los teóricos del Estado que lo conciben como algo más que el gobierno, conjunto de órganos-instrumentos determinados en el orden constitucional ya que comprende además al pueblo y al territorio como realidades socioculturales históricas y desde luego geográficas. Como nuestra preocupación no gira en torno a las teorías generales del Derecho o del Estado y menos de la Política, los marcos teóricos analizados nos sirven como simples pautas en nuestro afán de dar una explicación razonable y/o racional a los cambios constitucionales en un país en el cual la función del Derecho se identifica más que con el cambio social que con la estabilidad y el *statu quo*, lo que requiere para mantener la legalidad del quehacer del gobierno un cambio (reformas) permanente de las normas constitucionales, hecho que va en detrimento de la función de certeza del Derecho, unificando también la de seguridad de manera especial que se relaciona a la eficacia de los órganos del estado mediante el ejercicio de la coacción.

La creencia de los grupos y/o élites dirigentes en algunos países de América Latina de que el Derecho cambia realidades se ha presentado históricamente desde la época del descubrimiento de un nuevo mundo encuentro accidental que trastocó el planteamiento inicial de una empresa mercantil regida por el Derecho Privado (Zavala, 1991), convirtiendo a los territorios y a los pueblos descubiertos y conquistados y a sus gobiernos en un problema Derecho Público-Político y de razonamientos y explicaciones teológicas y religiosas (O’Gorman, 1958; 1976), discusión que no es motivo de nuestro estudio, la referencia se hace debido a que la expedición de las Leyes de Indias si bien no siempre tenían que ver con la realidad que debían regular si se presentaban como un modelo de cambio el cual se lograría de manera más pronta y adecuada en la medida en que los órganos del gobierno fuesen más eficaces. Es decir, la intervención del gobierno del Estado transformaría a la realidad, a diferencia de que lo plantea el pensamiento político económico del liberalismo que explica el desarrollo y bienestar de las naciones sin intervención de los órganos del estado (Jurgen Habermas), sobre todo de los ejecutivos no así de los legislativos que formalizan las realidades y los judiciales cuya encomienda es particularizar-subjetivizar mediante las sentencias la ley general.

Por otra parte el Derecho como mecanismo de y para el cambio no debe ser entendido exclusivamente en la dimensión del cambio deseado, ya que es posible que algunos sistemas sociales

cambien pero no como lo pretendió el legislador sino de otra forma, en países como México ejemplos como éstos se encuentran frecuentemente a lo largo de su historia, citemos dos casos: el de la ley liberal de 1856 (Ley Lerdo) (Navarro, 1856), que en su afán de incorporar al libre mercado y al sistema capitalista la propiedad inmueble agraria-rural quitó personalidad a las comunidades civiles y religiosas, generando paradójicamente, según afirman algunos autores (Ibarra, 1989: 88ss), un latifundismo con peones acasillados impropio del capitalismo mercantil en proceso de industrialización deseado; y el afán socialista-comunitario de la Constitución de 1917 que pretendió organizar y consolidar una comunidad agraria igualitaria, generando un régimen comunal-ejidal de pobreza, en muchos casos extrema, difícil de incorporarse al sistema capitalista por su imposibilidad de ingresar al libre mercado.

Finalmente podemos decir que en las teorías analizadas queda claro su relativismo y circunstancialización, así como la flexibilidad de los métodos y técnicas de investigación utilizadas por sus autores.

Bibliografía citada

- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías (1995), *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México.
- Gutiérrez Valdés Ernesto (1981), “El Estado y las limitaciones legales del Soberano”, en *Memoria del primer congreso internacional de teoría general del Estado*, México, UNAM.
- Ibarra Mendivil, Jorge Luis (1989), *Propiedad agraria y sistema político en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Kelsen, Hans (1979a), “Capítulo V. Dinámica del derecho”, en *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, pp. 201-284.
- (1979b), “Capítulo VI. Estado y Derecho”, en *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, pp. 285-321.
- Loewenstein, Karl (1965), *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel.
- Navarro, Juan N. (ed.) (1856), *Legislación Mexicana. Colección completa de Leyes y Decretos*, México, Imprenta Juan N. Navarro.
- O’Gorman, Edmundo (1976), *La idea del Descubrimiento de América*, México, UNAM.
- (1958), *La Invención de América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ross, Alf (1993), *El concepto de validez y otros ensayos*, México, Fontamara.
- Zavala, Silvio (1991), *Los intereses particulares en la Conquista de la Nueva España*, México, Colegio Nacional.

REGRESAR



AL ÍNDICE

LA CORRUPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE GOBIERNO POR EL ESPÍRITU PRIVADO DE LA GERENCIA PÚBLICA EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS. ¿REALMENTE NO HAY ALTERNATIVA?

Oscar Diego Bautista¹

En la antigüedad hubo una ley por la que nadie que no se hubiera mantenido fuera del comercio podía ser admitido a ocupar un cargo de gobierno.

ARISTÓTELES, *POLÍTICA*.

Introducción. Los principios de actuación en las instituciones públicas en los inicios del siglo XXI

En la década de los noventa del siglo XX tuvo lugar una modificación relevante en la forma de organización y operación de las instituciones públicas, es decir, en aquellas que participan de la función de gobierno, que ejecutan las decisiones públicas y que se encuentran agrupadas en la administración pública. Dicha modificación se llevó a cabo a raíz de la aplicación de un grupo de técnicas denominado *Nueva Gestión Pública*. Para Barzelay:

La Nueva Gestión Pública implica asumir una serie de principios que definen una forma distinta de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional. Representa un cambio en la perspectiva tradicional de la administración pública hacia un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional (Barzelay, 1998).

Estas técnicas neoempresariales tuvieron su origen en los países anglosajones: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda donde hacía tiempo existía una relación estrecha entre gobierno y empresarios. Empresarios que son al mismo tiempo gobernantes o viceversa, gobernantes que son a la vez empresarios. Circunstancias como estas son clave para comprender cómo se

¹ Adscrito al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: odiegomx@yahoo.com.mx.

trasladan las ideas, los mecanismos así como el espíritu empresarial al ámbito público bajo el argumento de crear una administración más ágil y eficaz que combata el burocratismo y la lentitud en los servicios, que responda a las nuevas necesidades ciudadanas y que alcance los mejores resultados gracias al principio de eficiencia y al argumento de modernización de la administración pública.

A diferencia de otras técnicas que con anterioridad se incorporaban para la mejora de la función pública de una en una, las técnicas de Gestión Pública llegaron en grupo, planteando un *modus operandi* en el meollo de la gestión: en las estructuras administrativas. Dicha forma de actuar se haya respaldada por una filosofía y una estrategia concretas. De esta manera, el nuevo modelo gerencial tiene un propósito consistente en alterar el destino de todas las administraciones públicas, mediante la implantación en todo el mundo de un modelo estándar de manejo público consonante con los imperativos de la globalización. Se trata de lo que Osborne y Gaebler han llamado una *Revolución Global* cuya característica esencial consiste en ser, a juicio de ambos, inevitable.

La implementación de las técnicas de Nueva Gestión Pública no fue repentina, se acompañó de dos elementos clave, por un lado, del agotamiento del funcionamiento del sistema burocrático y, por otro, de la expansión total del espíritu capitalista tras la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría.

El agotamiento del funcionamiento del sistema burocrático

La forma de operar en la administración pública hasta la década de los setenta del siglo XX responde a la versión weberiana que destaca a la burocracia como elemento fundamental en la estructura organizativa del Estado. Este tipo de administración supuso en su día una innovación basada en los criterios racional y legal. Dicho esquema creó estructuras con una delimitación de competencias, donde los *procesos* se encontraban rígidamente predeterminados, la toma de decisiones fuertemente centralizada y la ejecución de los actos estaba precedida de rigurosos controles previos. El *procedimiento* era un instrumento clave en este modelo al ser considerado como el máximo exponente de la racionalidad, como el medio más adecuado para la defensa de la legalidad. Estas consideraciones explican por qué la cultura administrativa de los servidores públicos ha estado durante décadas enfocada hacia aspectos formales.

El poner demasiado énfasis en los *medios* y en el *proceso* aunado a la complejidad de la acción administrativa en tiempos de crisis económicas hizo crecer el aparato burocrático de forma tal que el gasto público se disparó en todos los países occidentales. Paralelamente a esta situación, creció la imagen negativa de la burocracia, la connotación “burócrata” alcanzó un sentido peyorativo, aún

vigente en muchos casos, utilizándose para referirse a la lentitud en el servicio y a pérdidas de tiempo en cualquier trámite público.

Por muy criticable que fuera el modelo weberiano, éste fue aceptado en la medida en que una burocracia bien preparada, competente y entregada, posee el conocimiento necesario y una visión amplia y sintética de los problemas de los ciudadanos. Sin embargo, como afirma Michel Crozier:

Se volvió incapaz, por un lado, ante la complejidad creciente de los problemas, su mediatización y la intervención de grupos de interés y, por otro, ante la fragmentación de administraciones cada vez más compartimentadas. Las burocracias se han vuelto incapaces de preparar ninguna decisión al analizar los problemas mediante un sistema basado en arbitrajes sucesivos. Los líderes del sistema político-administrativo, incluso los más responsables, se muestran incapaces de razonar y de conceptuar los problemas “sistémicos” a los que se enfrenta el funcionamiento de las organizaciones (Crozier, 1996: 65).

El esquema tradicional weberiano fue válido durante mucho tiempo, incluso aún existen varios elementos y principios del mismo que lo siguen siendo: autoridad, jerarquía, orden, disciplina. Sin embargo, entró en crisis. Sin duda, las aportaciones de este modelo en la operación de las administraciones públicas del siglo XIX tuvieron un carácter de avanzadilla. La erradicación de la designación de cargos bajo criterios políticos, es decir, “a dedo” como sistema de botín o *spoils system* fue un hecho contundente que motivó la profesionalización de los funcionarios. Hay que señalar que la profesionalización no ha llegado a implementarse en muchos países del mundo, por ejemplo en la mayoría de las naciones latinoamericanas.

Este hecho significó cambiar una administración de corte patrimonial, que ya no se ajustaba a un sistema capitalista en plena expansión, por una administración impersonal basada en uno de los principios que todavía caracterizan a las administraciones públicas occidentales. La permanencia en el empleo fue todo un logro. Parecía que toda suerte de corrupciones y corruptelas desaparecería tras el establecimiento de un sistema de empleo público en el que el trabajo de los funcionarios dependiera de su mérito y capacidad y no de las veleidades de los políticos. De un sistema en el que la neutralidad de los funcionarios asegurase el estricto cumplimiento de las órdenes (democráticas) de éstos últimos y en el que servir al interés público fuera la motivación principal técnicamente eficiente en grado máximo (Román, 2001: 229).

Sin embargo, el modelo se desgastó con el paso del tiempo y comenzaron a surgir las disfunciones. Aquellos principios de legalidad, permanencia, jerarquía, control neutralidad llevaron a la administración pública a operar de manera lenta, con un exceso de reglamentos y procedimientos. Para realizar una acción, se requería la autorización de diferentes áreas. Por una firma que faltara todo se detenía, sobre todo si quien debía firmar estaba ausente, se hacía el desentendido o simplemente se negaba a hacerlo. Todo ello nos traslada a otra situación, y es que el funcionario, el burócrata, gozaba de un

“pequeño poder” que se empeñaba en hacer valer. Por otro lado, era tan escrupuloso que, en el momento de firmar, se aseguraba, hasta límites exagerados, de que lo que autorizaba estuviera de acuerdo con la norma. La administración era rígida, fría, en ocasiones los buenos modales estaban ausentes y el ciudadano podía ser maltratado al acudir a un servicio público. La sensación del usuario ante la realización de un trámite o servicio podía ser de incertidumbre o de temor, ocasionándose frecuentemente esperas interminables. Además, el ciudadano difícilmente tenía ante sí vías para quejarse del funcionario si recibía un trato inadecuado, y aunque lo hiciera, su reclamación solía caer en saco roto.

Esa exigencia y rigurosidad de los procedimientos que ensoberbecía a los funcionarios frente a los ciudadanos generaba a su vez, paradójicamente, miedo en dichos funcionarios en el momento de responder ante sus superiores. La responsabilidad del servidor público lo era únicamente ante su jefe inmediato y no ante los ciudadanos. El principio de jerarquía podía compararse incluso con el del ámbito militar. El funcionario tenía la convicción de que debía hacer lo que el procedimiento indicara, aún en contra de lo que pudiera dictar su sentido común. Los resultados eran importantes, pero no tanto como el ejecutar las acciones conforme al procedimiento. En palabras de Weber:

[...] para el funcionario es un honor su capacidad para ejecutar a conciencia y con precisión una orden, poniendo toda la responsabilidad en quien se la manda, y para ejecutarla como si respondiera a sus propias convicciones si esa autoridad jerárquicamente —a pesar de las ideas del funcionario— le insistiera en esa orden que a éste le parece equivocada. Sin esa negación de sí mismo y sin esa disciplina moral en su más alto sentido se desmoronaría todo el aparato (Weber, 1994: 118).

En este mismo sentido:

El funcionario que actuaba moralmente era aquel que no sólo obedecía las órdenes de sus superiores, sino que además lo hacía incluso si éstas contravenían sus convicciones personales. De este sistema de administración impersonal podía deducirse el resto de las características del funcionario ideal, del *ethos* burocrático (Román, 2001: 241).

Los valores característicos más comunes del modelo burocrático weberiano se presentan en el siguiente cuadro.

VALORES EN EL MODELO WEBERIANO		
Autoridad	Integridad	Permanencia en el empleo
Capacidad	Jerarquía	Profesionalidad
Diligencia	Lealtad	Prudencia
Disciplina	Legalidad	Racionalidad
Espíritu de servicio	Mérito	Rigidez
Honestidad	Neutralidad	Veracidad
Imparcialidad	Obediencia	

Fuente: elaboración propia.

Lo que durante años hizo posible la permanencia del modelo burocrático weberiano y de su modo de tratar la complejidad de funciones que caracterizan a las administraciones públicas, consistió en que junto al nivel de desarrollo económico y político comenzaba el ascenso de una nueva etapa histórica basada en elementos científicos de racionalidad y eficiencia. Dicha etapa se caracteriza, desde el punto de vista político, por la implantación del Estado de Derecho y el establecimiento del conjunto de reglas y procedimientos en que éste se concreta y que hacen posible una organización profesional basada en el procedimiento.

La crisis del modelo weberiano aunada a los cambios de valores que ya se perfilaban en las sociedades contemporáneas y a una mayor participación ciudadana que demandaba mejores resultados, hicieron posibles las transformaciones de las administraciones públicas, modernizándose sus estructuras burocráticas. La crisis del paradigma burocrático no sólo se debe a la necesidad de gestionar más y mejor con menos recursos, sino al reto de responder a la transformación del mundo administrativo moderno, ordenado y racional, a un nuevo tipo de sociedad que incluye en su actuar nuevos elementos como la tecnología o la informática.

Frente a este panorama se hizo necesario adoptar mejores e innovadoras formas de organización y de procedimiento en la conducción de las organizaciones. Debido a las acusaciones de ineficacia, negligencia o irresponsabilidad generadas por el agotamiento del modelo burocrático se incorporaron nuevos mecanismos que dieran vida y agilidad al sistema administrativo que se hallaba estancado. Al conjunto de nuevos instrumentos se le dio el nombre de *Nueva Gestión Pública*.

La expansión total del espíritu capitalista tras la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría

A partir de la Edad Moderna los descubrimientos geográficos y los avances científicos habían empezado a transformar profundamente la economía y la vida en Europa desde donde empezaron a irradiarse los cambios a otras regiones del mundo. En las ciudades, la burguesía mercantil emergió como un nuevo poder que acabaría desplazando a los señores feudales, dueños de las tierras.

Con el ascenso al poder de esta burguesía en el siglo XVIII y el nacimiento de un nuevo sistema económico: el capitalismo, la sociedad da un giro en sus cimientos. Nuevos valores plasmados por el liberalismo aparecen: el libre comercio, la no intervención del estado en la economía o la libertad de amasar bienes materiales y acumular riquezas de forma ilimitada. Al

conjunto de estos valores es a lo que Weber denominó “*espíritu del capitalismo*” o “*espíritu capitalista*”,² el cual se refiere a la mentalidad o actitud que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo.

La calificación de capitalista responde al hecho de que esa mentalidad encontró en la empresa capitalista moderna su forma más adecuada y porque se convirtió asimismo en el motor «mental» más adecuado para la misma aunque Weber insiste en que ‘espíritu capitalista’ y ‘sistema capitalista’ no son lo mismo: la mentalidad o actitud y el sistema o forma se comportan de forma relativamente independiente entre sí. El «espíritu» es por tanto, una actitud, un *habitus*, es decir, una disposición psíquica del individuo que se manifiesta en sus pautas de comportamiento, en los criterios con los que organiza su vida. El espíritu es relativamente independiente de las ideas por una parte, y de las instituciones o sistemas en las que se desenvuelve la acción del individuo por otra. El «espíritu» capitalista, en concreto, es esa actitud o mentalidad respecto a la actividad económica caracterizada por aspirar a ganar dinero como un fin en sí mismo (Abellán, 2003: 17).

La composición del orden internacional después de la segunda guerra mundial marca una nueva geografía política caracterizada por la llamada “Guerra Fría”. El derrumbe del bloque socialista da pie a un nuevo ciclo hegemónico fruto del nuevo equilibrio en las relaciones de fuerza tecnológica y financieros entre los tres países que se mantienen como líderes en sus regiones y que dominan la economía mundial: Estados Unidos, Alemania y Japón. Sin embargo, es el primero quien despunta por encima de los otros dos y se consolida como la nueva nación hegemónica, y como tal propaga su ideología, su estilo de vida, sus valores de consumo y sus creencias al resto del planeta.

El espíritu capitalista tiene su manifestación en la libre empresa, en el reconocimiento y adopción de sus valores y cultura organizativa. El Taylorismo, que marcó una etapa de la historia económica, sigue vigente aunque ahora se le conoce como *neotaylorismo* o *postaylorismo*. Esta corriente rescata los elementos que le son propios en su origen: iniciativa, innovación, competencia. El éxito se mide por los resultados y éstos se buscan como sea, incluso comportándose de forma contraria a la ética. En ocasiones, en afán de ese éxito, el ser humano saca lo peor que tiene dentro. Pollitt señala que la nueva corriente de gerencialismo o Nueva Gestión Pública “representa en realidad el revivir de la gestión científica de Frederic Taylor. (...) La recuperación de esta idea ignora los progresos en el comportamiento organizativo desde los tiempos de Taylor” (Hughes, 1996: 125).

El fin de la guerra fría que había comenzado al termino de la Segunda Guerra Mundial y en la que se enfrentaron dos bloques encabezados por los Estados Unidos y la ex Unión Soviética tuvo su

² Para una mayor explicación sobre estos conceptos confróntese *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (Weber, 2004).

fin con el derrumbamiento de ésta última y la caída del muro de Berlín en 1989. Dicho derrumbamiento arrastró consigo un conjunto de teorías e ideales del bloque socialista respecto del modo de operar los asuntos de Estado en lo político, económico, social, comercial, etcétera. En contrapartida dio amplio y libre paso a las teorías económicas más ortodoxas del capitalismo. Siendo presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan (1980-1988), se impulsaron las políticas monetaristas de Milton Friedman, siendo emuladas a su vez por la Primera Ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher (1979-1990). Las teorías de finales del siglo XVIII, encabezadas por Adam Smith con su famosa “mano invisible” y concentradas en lo que se había denominado “liberalismo”, fueron retomadas por los nuevos ideólogos de la libre empresa y, acompañándolas del prefijo *neo*, pasaron a denominarse como *neoliberalismo*.

El declive del bloque socialista y el triunfo del capitalismo en la batalla ideológica hicieron que las ideas, criterios y principios de éste último se dispararan y extendieran por todo el planeta y que la participación del sector privado y su espíritu capitalista llegara al ámbito de gobierno y de la gestión pública de los Estados en los diferentes sectores políticos, sociales, económicos y culturales.

A principios de los años noventa del siglo XX se comienza a hablar del “Consenso de Washington”, expresión que se refiere a la elaboración de una estrategia internacional, impulsada por los Estados Unidos, en lo ideológico, político, económico y comercial cuyo contenido se basó en los principios neoliberales o de *Neoliberalismo Económico*. En la formulación de esta estrategia participaron verdaderos poderes fácticos que pudieran posteriormente ejecutarla, entre ellos: los Organismos Financieros Internacionales (OFI), el Congreso de los Estados Unidos, la Reserva Federal, los altos cargos de la administración estadounidense así como grupos de expertos: los *think tanks*. Los temas básicos acordados fueron: a) Disciplina presupuestaria, b) Cambios en las prioridades del gasto público, c) Reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados, d) Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés, e) Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, f) Liberalización comercial, g) Apertura de inversiones extranjeras directas, h) Privatizaciones, i) Desregulaciones y, j) Garantía de los derechos de propiedad.³

Los partidarios de este nuevo enfoque, que consideraban la intervención del gobierno en la economía como ineficiente, argumentaron que la participación del sector empresarial al que consideraban

³ Para un análisis más detallado sobre este tema ver El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante? (Serrano, s.a.).

eficiente, eficaz y productivo, era necesaria en el ámbito público, por lo que éste debería ser abordado por la empresa privada mediante la incorporación de las nuevas técnicas de gestión empresarial.

La instrumentación práctica de estas medidas comenzó en los países más débiles o del tercer mundo para luego continuar con aquellos más desarrollados. Diversas instituciones salieron en apoyo de la divulgación de esta estrategia. Por ejemplo, la OCDE incorporó estas medidas neoliberales y las sugirió en los países miembros, bajo el argumento de que “Se deben de relajar los controles administrativos” (Hugues, 1996: 113). A su vez, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) presionaron a los gobiernos de los países de América Latina, Asia y África para que aplicaran las medidas. La estrategia neoliberal, eminentemente económica, abarcó poco a poco los diferentes espacios geográficos del planeta. Incluso algunos estudiosos de la Unión Europea han señalado que las normas de política económica del *Tratado de Maastricht* constituyen una adopción por parte de la Unión Europea del Consenso de Washington.

El arribo de las técnicas privadas al espacio público y su impacto en la conducta de los servidores públicos

Las joyas de un gobernante son tres: su territorio, su pueblo y su autoridad política; si lo que él tiene como joyas es su jade y sus perlas, la desgracia se cebará en el Estado.

CONFUCIO, LOS CUATRO GRANDES LIBROS

El programa gerencial de la Nueva Gestión Pública comprende los siguientes pasos:

1) Dejar que los gerentes gestionen. A diferencia del administrador, el gestor reclama más autonomía, más margen de maniobra y a cambio ofrece mayores resultados. 2) Estándares y medidas explícitas de actuación. Se requiere que los objetivos estén perfectamente establecidos. 3) Mayor énfasis en controlar los *outputs*. Se acentúa la necesidad de reforzar los resultados más que los procedimientos. 4) Cambio hacia la disgregación del sector público, lo que supone el desmembramiento en unidades menores organizadas en función de los productos. La justificación radica en la idea de pretender obtener una mayor eficiencia mediante la disposición de concesiones dentro y fuera del sector público. 5) Cambio hacia una mayor competitividad en el sector público. 6) Énfasis en el estilo de gestión y en las prácticas del sector privado. 7) Énfasis en una mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos (Hughes, 1996: 113).

La incorporación del programa gerencial se debe a que:

La gestión pública acepta que el sector público comparte con el privado la necesidad de lograr objetivos de la forma más económica y más eficiente posible a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado o de técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos financieros, humanos, materiales, informativos, etc. (Gunn, 1996: 43).

Para cumplir estas medidas se argumentó que era necesario: a) aminorar la participación del Estado; b) desregular o eliminar diversas leyes al considerar que existía una excesiva reglamentación; c) reducir personal de la función pública (burocracia) mediante despido o jubilación anticipada; d) reclutar personal sin contrato permanente, sin otorgar prestaciones ni generar antigüedad y sólo por periodos cortos y renovables; e) disminuir el número de instituciones públicas desmantelando el Estado; f) privatizar algunos servicios públicos dando formalmente vía libre a las empresas privadas.

Los precursores de la Nueva Gestión Pública, convencidos del éxito de su aplicación en la empresa privada, no dudaron en aplicarlas de manera idéntica al ámbito público, fueran cuales fueran los factores culturales, sociales o administrativos propios de cada país. Sin embargo, en la implementación de todas estas decisiones encontraron obstáculos en la conducta del personal público, ya que éste asumía pautas distintas a las deseadas. Esperaban que los servidores públicos actuaran o reaccionaran de igual forma que el personal de la administración privada, olvidando que los objetivos del ámbito público y el privado son diferentes, que una Secretaría o Ministerio no se administra como un centro comercial. Tampoco pudieron percibir que la cultura administrativa tiene sus variaciones en cada país y región. Esta situación la comenta con ironía Paul Krugman al decir: “Lo que ocurre básicamente es que los estadounidenses creemos que el resto del mundo no existe, y nos cuesta tomarnos en serio su existencia. Se trata de un gran país con el idioma dominante, con la cultura dominante, y nos resulta difícil fijarnos en lo que pasa fuera” (Estapé Tous, 1999).

Debido a que, en un primer momento, la respuesta del personal público resultó contraria a la esperada, los precursores de la Nueva Gestión Pública culparon a los valores y principios propios del servicio público considerándolos un obstáculo, un freno a la innovación y un dique al desarrollo. Para enfrentar la moral del servidor público, los nuevos gestores públicos reaccionaron modificando normas y reglas existentes mediante una política de desregulación e incorporando valores empresariales mediante una estrategia que se denominó *Nueva Cultura Administrativa*. De esta manera, los gerentes públicos modernos poco a poco incorporaron dichos valores en la cultura del servicio público.

Algunos de estos nuevos valores establecidos en el ámbito público provenientes del modelo gerencial privado se presentan en el siguiente cuadro:

VALORES DEL MODELO GERENCIAL PRIVADO

Calidad	Economía	Participación del sector privado
Cambio	Eficiencia	Productividad
Capacidad de acción	Especialización	Racionalidad
Comercialización de los servicios	Innovación	Rapidez
Competencia	Mayor iniciativa personal	Transparencia
	Movilidad de personal	

Fuente: elaboración propia.

Estos valores, al influir en la operación de las instituciones, comenzaron a dar resultados. Algunos de los logros alcanzados fueron: a) *Motivación en los servidores públicos*; el hecho de haber existido una administración burocrática había generado que una parte del personal se hallara inactiva, con un ritmo de trabajo monótono o rutinario sin mayores expectativas en el trabajo; b) *Elevación de la productividad*. La incorporación de los principios de eficacia y eficiencia en los sistemas de trabajo generó un incremento en la productividad laboral, es decir, en los resultados; c) *Mayor aprovechamiento de los recursos*. Los principios de economía y ahorro se aplicaron a los presupuestos evitando el despilfarro así como una mayor transparencia en el ejercicio del dinero; d) *Estímulo de la iniciativa personal*. El viejo estilo de trabajar de forma jerárquica o vertical cedió paso a una mayor participación de tipo horizontal dando oportunidad a la creatividad y potencialidad individual; e) *Optimización del tiempo de servicio*. Se agilizó el tiempo en la prestación de servicios obteniéndose algunos resultados positivos como la reducción de ciertos servicios eliminando así antiguas y larguísimas filas ante una ventanilla o el tiempo de respuesta en las peticiones; f) *Incorporación de las Nuevas Tecnologías*. A fin de hacer los servicios más eficientes y de adaptarse a los tiempos, las administraciones públicas contemporáneas han incorporado la *e-administration* (administración electrónica); g) *Simplificación de los trámites administrativos*. La multiplicidad de pasos para obtener un resultado final se reduce; h) *Reestructuración administrativa*. Se ha intentado evitar la duplicidad de funciones y oficinas con el consecuente beneficio de ahorro evitando el derroche del gasto público; i) *Calidad en el servicio*. Los servicios ofrecidos deberían reunir cualidades elementales conforme a las normas internacionales estandarizadas.⁴

⁴ En 1946 se estableció la *International Standard Organization*, con sede en Ginebra, cuyo objetivo es el desarrollo y promoción de normas tanto técnicas como de gestión o de administración internacional con el fin de facilitar los intercambios comerciales de productos y servicios entre diferentes países. Los productos y servicios que se generan en un país al cumplir con las normas internacionales encuentran aceptación al cumplir con los requisitos mínimos que piden los mercados. Si bien este organismo originalmente era para los productos y servicios de las empresas, ahora lo son también para los servicios públicos.

Pero no todo ha sido positivo en las técnicas de gestión Pública. El hecho de introducir en los gobiernos los principios de la competencia privada, acompañados del *espíritu capitalista*, ha comenzado a generar conductas inadecuadas si se comparan con los principios originales de *Ética Pública* y *el Buen Gobierno*. Aunque aún no se han visto todos los efectos que éstas técnicas puedan generar, algunas situaciones ya identificables son las siguientes:

Confusión en el servidor público respecto a los objetivos y valores de servicio público. Con la implantación de las técnicas gerenciales hay una transferencia de la administración privada a la pública en la forma de trabajar. Se intenta gobernar como si se administrara una empresa privada. Por otro lado, en este proceso el lenguaje también juega un papel importante. Los altos funcionarios de la administración pública son ahora denominados “gerentes” mientras que los ciudadanos se convierten en “clientes”.⁵ Ambas circunstancias desorientan a los servidores públicos.

Pérdida de protagonismo de las instituciones públicas. El hecho de dar oportunidad al sector privado en la prestación de servicios resta protagonismo a las funciones de las instituciones públicas. Esta pérdida de protagonismo puede manifestarse de diversas formas. Por ejemplo, cuando se dejan de suministrar recursos para personal o abastecimiento de una institución ésta funciona mal de inmediato, generando críticas y malestar en la población. Se desacredita lo público sacando provecho el sector privado. Otro ejemplo tiene lugar cuando no se cumplen los objetivos de los programas de gobierno de forma deliberada, respondiendo a ciertos intereses.

Evasión de la responsabilidad pública. Con la transferencia al sector privado de la prestación de servicios, algunos gobernantes se “*lavan las manos*” cuando dicha prestación o no se realiza satisfactoriamente o es interrumpida por una huelga, bajo el pretexto de que no son ellos quienes ofrecen el servicio. Esta afirmación es falsa porque, por definición, el servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento es asegurado, regulado y controlado por las instituciones gubernamentales, y ésta puede ser proporcionada de manera directa o indirecta. En cualquier caso, el responsable del buen desempeño es el gobierno.

Comercialización de los servicios públicos. Con la llegada de los valores empresariales y el interés por obtener beneficios, la gratuidad en la prestación de servicios se altera. Servicios públicos que son una contraprestación por el pago de impuestos y que se ofrecen de forma gratuita al

⁵ Si entramos en la lógica empresarial entonces los ciudadanos, más que clientes de servicios públicos, son los accionistas del Estado y por lo tanto, de las administraciones públicas, pues tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Además, entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino político y social.

ciudadano ahora se comienzan a cobrar. De esta manera, el ciudadano tiene que erogar un doble pago. Se busca obtener beneficios económicos desde las instituciones de gobierno cargando al ciudadano con un suplemento adicional a los impuestos pagados. Por ejemplo, en los últimos años algunas instituciones de carácter público como Ayuntamientos o Ministerios han permitido que los ciudadanos tengan que conectarse a una línea de pago para solicitar o incluso sólo informarse de un servicio público al que de por sí tienen pleno derecho.

Sueldos excesivos de los miembros del gobierno federal, estatal o municipal y de los altos cargos de la administración. Bajo el argumento de que hay que evitar que el representante público caiga en la tentación de ser corrompido, se equipara su sueldo al de los directivos del sector privado en montos exorbitantes que ofenden la sensatez, con el añadido de que este hecho se reproduce en los diversos representantes públicos (alcaldes, concejales, regidores, gobernadores, diputados, senadores). De hecho, numerosos alcaldes toman como primera decisión subirse el sueldo en su primer consejo municipal. En diversos países, muchos de ellos considerados democráticos, se han dado casos donde el sueldo de un alcalde se equipara o supera al del Presidente del país.

Trato de favor desde el gobierno a las empresas privadas. Con el consecuente beneficio recíproco en un negocio público- privado surgen casos de complicidad de manera directa, por medio de un familiar, de alguna amistad u ocultando identidades mediante prestanombres o testaferros.

Privilegio a las empresas privadas. El sector empresarial, respaldado por su poder económico y sus relaciones, obtiene apoyos preferentes por parte del gobierno mediante políticas específicas o sectoriales.

Trampolín político al sector privado. Altos cargos políticos, una vez que han dejado la responsabilidad pública, son llamados por grandes compañías privadas, en virtud de que conocen y manejan información privilegiada para las empresas, a pesar de que esta situación generalmente esta prohibida por Ley en diversos países. Por ejemplo, en España el artículo 8 de la Ley 5/2006 de 10 de abril de *Regulación de conflictos y de los Altos cargos de la Administración General del Estado* señala que: “Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, los altos cargos no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado”. Sin embargo, el hecho de que personas que ocuparon altos cargos en su país sean contratados por empresas privadas del extranjero, hace imposible la aplicación de las leyes a este respecto, es decir, las evaden.

La suma de estas y otras situaciones, muchas de ellas sin sanción alguna, puede generar en el conjunto de los servidores públicos la tendencia hacia una actitud individualista acompañada del ansia por enriquecerse desde los cargos públicos.

Las técnicas administrativas por sí mismas no son malas ya que están diseñadas para mejorar los servicios públicos, pero cuando el fin es otro sin duda repercute en los objetivos. En este sentido, Blanca Olías considera que el impacto de las técnicas privadas no ha sido del todo positivo, que ha sido caro

el precio que hay que pagar por la destrucción de la cultura de servicio público de los funcionarios y de los riesgos para la probidad y los valores éticos que conlleva la introducción de criterios de mercado en el sector público. La cultura de los empleados públicos puede ser un freno para la productividad pero también es un compromiso con los valores de la vida colectiva y con los intereses que, hoy por hoy, representa el Estado (Olías de Lima, 2001: 20).

Con la privatización de los servicios públicos se desmantela el Estado de Bienestar. La infraestructura creada con dinero público se remata a precios irrisorios beneficiando sin duda al comprador. Un dato interesante referido al caso mexicano es que en 1982 existían alrededor de 1200 empresas públicas, mientras que durante los gobiernos de de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se redujo el número de empresas a alrededor de 70. En dicho proceso prácticamente se remataron muchas empresas, incluso aquellas consideradas de carácter estratégico como lo era Teléfonos de México.

La turbulencia que atraviesan las instituciones de gobierno provoca que los cimientos de lo público se fracturen, que normas, leyes y valores sean alterados generando un nuevo tipo de conductas que no son necesariamente positivas.

Uno de los principales argumentos que se expone a favor de la privatización de las empresas públicas señala que siguiendo estos criterios se obtendrá un mayor bienestar para la comunidad. Dicha afirmación es refutable toda vez que las grandes empresas acumulan miles de millones de euros generándose en realidad una acumulación de capitales en manos de una minoría. Según datos oficiales de la Sociedad de Inversiones Exteriores, dependiente del Ministerio de Industria del Gobierno de España en 2007:

Las empresas españolas sacaron legalmente (que no éticamente) del país 6.000 millones de euros a través de paraísos fiscales en los últimos 10 años. Las Islas Caimán son el lugar favorito para ahorrar impuestos y trámites, seguidas de Panamá, Islas Vírgenes y Bermudas (...) Se trata de un esquema cada vez más sofisticado de deslocalización del capital de las multinacionales españolas (EP, 2007).

Al cometerse fraude fiscal se impide que los recursos obtenidos permitan continuar con el ciclo económico, mediante los impuestos, beneficiando de esa manera a la sociedad en su conjunto mediante servicios u otras prestaciones públicas. Cuando se saca el dinero del país, se desangra su economía. Bajo estas condiciones la tan difundida idea de beneficio social a través de la privatización cae por su propio peso.

Con el desmantelamiento de instituciones, desregulación de leyes y cambios en los sistemas de trabajo se genera un ambiente de confusión y turbulencia que ha permitido un caldo de cultivo para las prácticas corruptas. Carles Ramió afirma que

Hay que abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la administración pública es positiva en el sentido de que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente. Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos. Desgraciadamente, la mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos (Ramió, 2001: 19).

Cuando los instrumentos de la Nueva Gestión Pública son implantados en naciones con diseños institucionales diferentes al de los países de origen, como por ejemplo los países latinoamericanos, africanos o asiáticos estos instrumentos pierden una buena parte de sus supuestas bondades dificultando la consecución de la eficacia y eficiencia en las instituciones públicas de los países en que se implementan. El contexto histórico, social, económico y político es diferente en toda nación, de ahí que no existan formulas mágicas, válidas para todos. “La Nueva Gestión Pública promete mucho, pero obviamente no se conseguirá todo lo prometido. De hecho, todavía está por ver si las mejores partes del modelo anterior (el profesionalismo, la imparcialidad, los elevados criterios éticos) pueden ser mantenidos en el marco de las mejoras que promete el modelo gerencial” (Hugues, 1996: 131).

Blanca Olías considera

arriesgado decir que hemos encontrado el equilibrio o que el camino emprendido no admite más que una dirección. Están emergiendo lentamente algunos efectos no previstos, económicos y sociales, de algunas reformas emprendidas. Aspectos considerados obsoletos e irrelevantes en el proceso de modernización de las administraciones públicas comienzan a requerir la atención de los poderes públicos y de la sociedad (Olías de Lima, 2005: XIII).

La incorporación de técnicas privadas al espacio público genera *dudas* entre los representantes públicos. Algunas interrogantes básicas a plantearse son: ¿Los servidores públicos

verdaderamente querrán convertirse en gerentes? De ser así, ¿por qué no están en el ámbito privado? ¿Por qué decidieron hacer una oposición e ingresar al servicio público? ¿No será acaso que el sobrenombre de gerente responde a las teorías de moda insertadas por los ideólogos neoliberales? En sentido contrario, ¿será que los administradores privados aspiran a ser servidores del Estado? En caso afirmativo, ¿por qué no participan en un concurso de oposición?

Si el objetivo en el ámbito privado es la ganancia, y tomando en cuenta que algunas personas provenientes del ámbito empresarial ya poseen suficiente riqueza, debe existir otro motivo que les impulse a desear ocupar un cargo público. Y la respuesta, tal vez, sea el *anhelo de poder*.

Owen Hughes, estudioso de las técnicas de gestión pública se pregunta: “¿Por qué los funcionarios públicos deben gozar de un puesto de trabajo permanente y para toda la vida? ¿Por qué no pueden trabajar sujetos a contrato?” (Hughes, 1996: 112). ¿Por qué un individuo no puede enriquecerse en el sector público? Algunas razones que responden a estas preguntas son las siguientes: a) El empleo fijo en los funcionarios genera estabilidad y constancia laboral ante los cambios de gobierno y vaivenes políticos. Cuando los puestos de los funcionarios dependen de los jefes inmediatos y éstos tienen la potestad de despedirles en cualquier momento, se genera una actitud de sumisión hacia ellos; b) La estabilidad de personal permite la continuidad en los programas de trabajo; c) Un funcionario con lealtad a la organización antepone este principio a los intereses políticos; d) Un personal estable es parte de la estructura administrativa la cual a su vez da fortaleza a un Estado porque con su reducción las instituciones públicas se debilitan; e) Cuando los funcionarios trabajan por contrato se puede crear una situación de patrimonialización de lo público y de corrupción; f) La estabilidad laboral es resultado del servicio civil de carrera para aquellos que elijan un estilo de vida dedicado a la función pública.

Dedicarse a la profesión de servicio público no equivale a tener un negocio para probar suerte y obtener dinero, cerrarlo si se fracasa o traspasarlo cuando se está cansado, como sucede en el sector privado. Un servidor público no puede enriquecerse porque los recursos que maneja son de naturaleza pública, resultado del esfuerzo colectivo, de los impuestos que pagan los ciudadanos y en los que éstos depositan su confianza. El cargo público existe para cumplir con la resolución de demandas ciudadanas con objetivos precisos. Cuando algunos individuos se enriquecen desde el sector público es porque se hacen negocios ilícitos desde el cargo o se practica la corrupción. He aquí, por tanto, la diferencia sustancial entre el sector público y el privado: el objetivo.

La empresa privada en su naturaleza, es creada para hacer negocio y obtener dinero, ganancia, rendimiento o plusvalía mientras que en el sector público el objetivo es la resolución de la pluralidad de demandas sociales, culturales, de servicio, a pesar de que a veces se tenga que funcionar con finanzas desequilibradas.

Mientras que para la administración pública la sociedad es importante como fuente de legitimación, para el sector privado lo es como medio de obtención de beneficios. Mientras que para la administración pública la relación con la sociedad comprende casi todas las facetas de la vida de un individuo y se relaciona con éste en las circunstancias más variadas (desde la acreditación pública de su nacimiento hasta, en algunos casos, la privación de libertad), para la empresa privada la relación con los individuos se produce en una sola dirección, a saber, la que los convierte de potenciales clientes en compradores reales (Román, 2001: 236)

Una interesante crítica respecto a la aplicación de la gerencia pública en el Reino Unido la presenta Bovaird y Löffler al señalar tres problemas conceptuales:

El primero consiste en aplicar las ideas del gerencialismo sin prestar suficiente atención a sus inherentes limitaciones. En línea con los análisis de Pollit, la nueva gestión pública no sería más que una versión renovada, o más bien renacida, de la gerencia clásica (scientific management) con una severa incapacidad para abordar problemas complejos o de racionalidad limitada y una acentuada inclinación por las especificaciones de producción y medición. El segundo problema revelaría la incapacidad para comprender que, a pesar del tamaño del gobierno o, mejor aún, de las dimensiones del ejecutivo y de su complejidad, gobernar es una empresa única. Gobernar no consiste en agregar dimensiones, sino en manejar un sistema de múltiples dimensiones (procesos políticos, sistemas de responsabilidad, presupuestos, función pública, etc.) que operan en una determinada cultura político-administrativa. Para conseguir un cambio en el nivel sistémico no se puede actuar en una sola de sus dimensiones. El tercer problema se debe a un error de comprensión. La gestión pública no trata sólo sobre cómo proporcionar servicios públicos, sino que al mismo tiempo institucionaliza valores profundos sobre el orden de gobierno o gobernanza y es, por lo tanto, inseparable de la disposición institucional en la que se haya inmersa (Olías de Lima, 2005: 129).

De la experiencia británica se concluye, por un lado, que: “Es necesario reflexionar sobre los servicios públicos desde su raíz, como un conjunto de bienes y servicios estrechamente vinculados al tipo de relación que la administración entabla con los ciudadanos y que forman parte de la empresa de gobierno” y por otro, que: “No se debe olvidar que el Estado, aunque ya no dispone del monopolio sobre la *expertise* ni sobre los recursos económicos e institucionales para gobernar es sin embargo, el instrumento clave para perseguir el interés general o colectivo” (Olías de Lima, 2005: 130).

Blanca Olías también señala que

Mientras la ética del servicio público estuvo asegurada por la sólida formación de los funcionarios públicos y por sus códigos deontológicos, imbuirles de espíritu emprendedor, sacar a flote sus capacidades de gestión y orientarles hacia el rendimiento era la prioridad esencial. Pero cuando la nueva cultura amenaza con relegar al baúl del olvido los valores esenciales del espíritu público se hacen presentes las dificultades y los desafíos (Olías de Lima, 2005: XIII).

Para Brugue y Subirats:

El sector público presenta problemas de ineficiencia, de excesivo gasto, de poca capacidad de respuesta o de cerrazón organizativa; pero al mismo tiempo, consideran que lo más importante para entender la crisis del sector público no son estas disfuncionalidades internas sino la pérdida de valores y de objetivos, así como la crisis del propio concepto de público (Brugue y Subirats, 1996: 15).

Una clasificación existente de herramientas modernizadoras en la Administración Pública agrupa, por un lado, aquellas que adoptan un enfoque de empresa y que hacen énfasis en la economía, la eficacia, la eficiencia de los aparatos públicos y que a la vez proponen una clientización de los ciudadanos; a este grupo se le denomina *Neoempresarial*. Por otro lado, al enfoque que pone especial atención en la politización, la racionalización, el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública se le ha denominado *Neopúblico*. El peso distribuido en estos dos grupos es desigual ya que las corrientes neoempresariales representan la mayoría de las técnicas y de la literatura existente por lo que resultan ser la fuente de inspiración directa en los equipos de gobierno de las administraciones públicas contemporáneas.

Pese a críticas fundamentadas de especialistas y académicos en la materia, a las técnicas privadas en el espacio público, existe una tendencia grande a anteponer las técnicas *neoempresariales* a las *neopúblicas*. La razón estriba en que éstas últimas son mucho menos atractivas para los gestores políticos. Los valores y principios de ética pública están en desventaja frente a los atractivos intereses empresariales. Una razón a esta falta de interés parece obvia pues los valores neoempresariales de carácter instrumental sólo se implementan, lo que los hace más operativos, rápidos y prácticos, mientras que los valores de la ética pública hay primero que interiorizarlos para después poder transmitirlos a los servidores públicos tratando de despertar la conciencia, proceso lento, sobre todo si se quiere llegar a las raíces de la persona.

Pocos dirigentes políticos tienen hoy la valentía o los recursos suficientes para hacer frente a la presión, y los que lo hacen deben enfrentarse a adversarios formidables: los que forman la alianza entre las dos ramas de la «superclase global», y que son el capital extraterritorial y sus acólitos neoliberales exceptuando escasas excepciones (entre los que destacan las de los países nórdicos). La mayoría de los políticos optan por la vía fácil: la de la fórmula *TINA* «*There is no alternative*» (Bauman, 2006: 190).

¿Realmente no hay alternativa?

El reconocimiento a la eficiencia de las técnicas gerenciales sólo puede realizarse a través de sus resultados, si verdaderamente hay efectos sobre el bienestar de la comunidad. Más allá de la retórica política, los programas de gobierno donde se han aplicado las técnicas gerenciales, acompañadas de las medidas neoliberales, no han dado los resultados vaticinados, sino más bien lo contrario: mayor concentración de la riqueza, mayor desigualdad social, desempleo, aumento de la pobreza, debilidad de las instituciones públicas y corrupción, situaciones que generan en los ciudadanos descontento y desconfianza hacia sus gobiernos.

La respuesta crítica a los postulados neoliberales desde diferentes sectores en el mundo se ha hecho evidente: movimientos ciudadanos, creación de ONGs en diversos sectores, surgimiento de grupos antiglobalización o contra el neoliberalismo. Algunos economistas se han desligado del Consenso de Washington como Joseph Stiglitz, quien fue Presidente del Banco Mundial y más tarde Premio Nobel de Economía.

La atención sobre lo que sucede en esta nueva realidad en las instituciones públicas ha dado origen a diversas críticas a las técnicas empresariales y a nuevas interpretaciones teóricas de la Gestión Pública, a cuestionarse si verdaderamente no hay alguna otra alternativa. Afortunadamente la respuesta es positiva: *sí la hay*.

Algunos estudiosos en cuestiones de Gobierno y Administración Pública han ampliado o replanteado su punto de vista incorporando un elemento existente desde antaño pero que se había ignorado o descuidado: la *Ética Pública*, la cual integra un conjunto de principios y valores para la política, la administración pública y en general todos aquellos asuntos que se relacionan con el ámbito de lo público. Al respecto, algunos autores han escrito lo siguiente:

- Para Gerald Caiden: “A una administración en ocasiones moribunda debe seguirle una organización pública saludable a la que se asocien, como irrenunciables, los más altos estándares de honestidad e integridad” (Román, 2001: 241).
- Laura Román pregunta: ¿Por qué nos interesa la ética pública? —Y responde— “Es importante porque nadie quiere ser gobernado por políticos y funcionarios corruptos, inmorales o que actúen de acuerdo a procedimientos poco éticos”.
- Manuel Villoria sostiene que

Cuando se han catalogado y medido los motivos por los que los empleados públicos trabajan en lo público y se esfuerzan, se ha descubierto un importante volumen de motivos intrínsecos, es decir, motivos derivados de la propia naturaleza del trabajo y de sus efectos. Así, se han descubierto motivos como la *entrega* a un programa público por identificación personal con el mismo, o el *orgullo* de poder participar en procesos de formulación de políticas públicas; también se han descubierto motivos como el *deseo de servir* al interés público, la *lealtad* y el *sentido del deber* a la nación, o la búsqueda de *equidad social*; finalmente, se han descubierto motivos de tipo afectivo y altruista, como la convicción de que el programa en el que se trabaja es importante socialmente para ayudar a los más desfavorecidos, o como la búsqueda del bienestar general. Ciertamente, la presencia de motivos intrínsecos, en contraposición a los puramente externos —pagas de productividad, ascensos, etc.— favorece la toma de decisiones éticas en la administración y reduce la corrupción en magnitudes difíciles de medir pero intuitivamente importantes. En consecuencia, la selección de personas con motivaciones intrínsecas para el servicio público es, desde una perspectiva ética, una medida muy positiva (Villoria, 2005: XIII).

- En palabras de Manuel Martínez Bargueño:

La idea de servicio público es el fundamento de la ética, por eso el trabajo en el sector público fue identificado desde sus orígenes con la honradez, la laboriosidad, la eficacia, la transparencia y otros muchos valores que hicieron del trabajo en el sector público una auténtica tarea de la que la sociedad espera frutos de calidad (Martínez, 1997: 24).

- Para Blanca Olías:

Nada más significativo al respecto que la creciente preocupación por la ética pública y los valores de empleados y directivos. La nueva cultura que se pregoniza como requisito indispensable para llevar a buen término el proceso de renovación, una cultura que pone énfasis en los costes, los resultados, la hegemonía del cliente y, más recientemente la calidad de los productos, cede terreno ante la preocupación por los valores de lealtad y probidad del servicio público (Olías de Lima, 2005: XIII).

De igual manera, en la afirmación de que los antivalores y las prácticas corruptas han invadido cada ámbito de la vida pública (político, social, económico, cultural y familiar) coinciden algunos intelectuales de prestigio internacional como Junger Habermas, Sigmund Bauman, Alasdair MacIntyre, Giovanni Sartori, Hans Küng, Amartya Sen, George Steiner o Noam Chomsky. Sostienen que las sociedades contemporáneas viven sumergidas, de manera generalizada, en una crisis de valores, situación que genera una gran *confusión y desorientación* en los individuos que las integran, tanto en gobernantes como en gobernados. Dicha confusión genera una mente híperpermissiva la cual se refleja en conductas nocivas que afectan a las sociedades contribuyendo al incremento de los problemas mundiales.

A través de la Ética en el servicio público se vuelve a los principios originales de la política y la administración pública, a las premisas originales que son los pilares del edificio público. De esta

manera, es posible erradicar con fundamentos falsas creencias, ideologías, encantamientos así como la seducción en la que nos tiene cautivos el sector privado. Hay que despertar del hechizo, no caer en los cantos de sirena. Pero ello será posible si limpiamos la mente de los servidores públicos y les inyectamos la filosofía de lo público, rescatando así el alma de lo colectivo.

Posteriormente, es necesario hacer lo mismo con el cuerpo administrativo. Necesitamos que las instituciones estén sanas, fuertes y activas y no enfermas, débiles y pasivas. Y para garantizar la conducta de los representantes públicos tanto de aquellos que lo son por elección (políticos) como aquellos que lo son por oposición (funcionarios) necesitamos llevar los valores éticos a todas las instituciones del Estado. Hay que institucionalizar la ética, haciendo de ella una política de Estado a través de modelos como el denominado *Sistema Ético Integral (SEI)*.⁶

De este modo, se reconoce que la función pública es una organización que gestiona intereses generales y que las consideraciones éticas constituyen algo consustancial a la actividad de quienes forman parte de las administraciones públicas. Se rescata la idea de la importancia de los valores en el servicio público para alcanzar una transformación efectiva que permita lograr una verdadera cultura administrativa.

A finales de los años noventa (siglo XX) y a comienzos del siglo XXI, diversos gobiernos y organismos supraestatales han incorporado elementos de la *Ética Pública* dentro de sus programas de gobierno. Hoy más que nunca los principios y valores éticos que distinguen las administraciones públicas deben ser mantenidos.

Con la incorporación a la gestión pública de la ética se reconoce que es en ésta donde se deposita el «espíritu» de la organización, debido a que son los *principios* y *valores* los que justifican el actuar de los servidores públicos. Cualquier programa de reforma de las administraciones públicas que aspire a tener éxito, necesita forzosamente incorporar un *ethos* para la organización. Cuando las técnicas de gestión pública se acompañan de valores de servicio público se obtiene del personal una mayor capacidad de innovación, mayor sentido de la responsabilidad, espíritu de servicio, solidaridad y entrega en cada acción así como la cooperación en la búsqueda del interés común que es la meta de toda política estatal.

⁶ Ver la obra de mi autoría titulada *Ética para Corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos ya administraciones públicas* (publicada en España, 2009, por Desclée de Brouwer), donde se desarrolla el modelo denominado Sistema Ético Integral (SEI). Dicho modelo agrupa un conjunto de instrumentos éticos para ser aplicados en los gobiernos y administraciones públicas.

Reflexiones finales

Las aportaciones generadas por estudiosos de las organizaciones privadas, desde perspectivas psicológicas, sociológicas o económicas aplicables y/o aplicadas en el campo de la administración pública deben adaptarse a la naturaleza de lo público y no a la inversa. En otras palabras, es posible aprovechar la utilidad práctica de las tendencias empresariales pero descargarlas del espíritu comercial-usurero, pues es precisamente esto lo que desvirtúa el objetivo de lo público.

Las técnicas del sector privado responden a los principios de una filosofía empresarial acompañadas del espíritu de interés mercantil, que al implementarse en el sector público transforma los valores y principios de las personas que allí laboran sustituyendo los valores públicos por los privados. Como resultado de la ideología empresarial se modifica la conducta de los servidores funcionarios convirtiéndose en vendedores de servicios.

Las técnicas gerenciales da preferencia a lo privado sobre lo público actuando con privilegios y generando desigualdades e injusticias contrario a la razón de ser de todo Buen Gobierno que es la búsqueda de la justicia y la equidad. En este sentido Bauman escribió que actualmente: “(...) nuestras instituciones políticas —las que solíamos recurrir si teníamos problemas y que se nos ha enseñado a ver como garantes de nuestra seguridad forman un aparato ajustado al servicio del ‘orden y el egoísmo’” (Bauman, 2005: 32).

Los hechos sucedidos a lo largo de 2008 en los EE.UU. con la cuasi quiebra de las entidades *Fannie Mae* y *Freddie Mac*, y la quiebra de *Lehman Brothers*, ponen en evidencia un sistema económico neoliberal aceptado como panacea que, sin embargo, ha tenido que ser rescatado de urgencia desde las instancias públicas y, por tanto, con recursos provenientes de los ciudadanos. La crisis generada en septiembre del mismo año a nivel mundial ha mostrado que la gestión pública llevada de forma privada, y la propia gestión privada, (llevada al extremo por el exceso de codicia) son dañinas para los intereses generales. La práctica de operaciones corruptas en la conducta de banqueros y agiotistas han sacudido el sistema económico mundial con consecuencias perjudiciales para el ciudadano común.

El principal problema de un gobierno auxiliado en criterios empresariales es que excluye el principio de la equidad. En muchos países donde se aplicaron las políticas de ajuste han obtenido resultados desastrosos. América Latina es el ejemplo por excelencia: la región más desigual del planeta. El contraste ofende a la dignidad humana porque junto a la opulencia de una elite de hombres millonarios se encuentra una multitud de personas que padecen la miseria extrema. Hasta el momento la razón moderna ha estado al servicio del privilegio, no de la universalidad.

Por su parte, según la cita hecha por Zygmund Bauman en *Miedo líquido* (2006), Richard Rorty escribió:

El nuevo individualismo, el debilitamiento de los vínculos humanos y el languidecimiento de la solidaridad están gravados en una de las caras de una moneda cuyo reverso lleva el sello de la globalización. En su actual forma puramente negativa, la globalización es un proceso parasitario y predatorio que se nutre de la potencia absorbida de los cuerpos de los estados-nación y de otros mecanismos protectores de los que los súbditos disfrutaron (y que, de vez en cuando, padecieron) en el pasado.

La participación de la empresa privada en el ámbito público no se limita a la búsqueda de eficiencia en el trabajo sino que va más allá, participa directamente del poder. El poder político es algo que numerosos empresarios codician, y éste solo se encuentra en el ámbito público.

La filosofía política advierte sobre los riesgos y consecuencias de colocar hombres de negocios en los cargos públicos. Ya desde la antigüedad algunas sociedades establecieron una ley que prohibía a los que habían tenido negocios privados ocupar cargos públicos, sencillamente porque esas personas habían aprendido a lucrarse y con ello alterarían la función de gobierno.

Algunos documentos históricos fundamentales que recuerdan el papel del Estado y sus instituciones de gobierno en relación a la atención que se debe dar a los ciudadanos son los siguientes:

a) En 1793, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* en su artículo 21 declaraba lo siguiente: “La asistencia social es una deuda sagrada. La sociedad debe asegurar la subsistencia de los ciudadanos desprotegidos ya sea procurándoles un trabajo; ya sea asegurándoles medios de existencia a los que no estén en condiciones de trabajar”.

b) En 1948, la Asamblea General de la ONU proclamó la *Declaración de los Derechos Humanos* cuyo artículo 25 dice:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por causas independientes de su voluntad;

c) En 1950, la *Convención Europea para la protección de los Derechos y Libertades*, incorporados después a los derechos fundamentales de la UE en 2001, otorgó derechos positivos a los ciudadanos, es decir, derechos que suponen determinadas prestaciones: vivienda, atención sanitaria, alimentación;

d) En 1966, el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en su artículo 9, reconoce: “El derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

Con la privatización de los servicios públicos la sociedad da un giro respecto a sus objetivos históricos. Cuando no se cumplen los objetivos se está negando u obstaculizando la posibilidad de lograr bienestar social y aspirar a una vida digna. Los estudiosos de los asuntos de gobierno y administración pública cuyos principios básicos están señalados en la teoría y filosofía política, no pueden sino estremecerse al observar el panorama hacia el que se conduce a las instituciones públicas.

Históricamente, la importancia de los valores éticos en el servicio público y su exigencia de que quienes ocupen cargos públicos deben poseer calidad moral, ha sido cuestionada una y otra vez. Son precisamente los interesados en asumir cargos públicos los que se caracterizan por la codicia, la ambición o el anhelo de poder. Alejados, por tanto, del perfil idóneo, intentan desacreditar, combatir o eliminar la importancia de la ética.

El liberalismo exacerbado del siglo XIX llevó a la humanidad a una situación desastrosa. Con el fin de las guerras mundiales, se declaró en los países europeos que nunca más los ciudadanos pasarían hambre e injusticia, de ahí que los gobiernos se habían caracterizado desde entonces por el establecimiento de políticas de bienestar social. Tuvieron que pasar dos guerras para comprender que los seres humanos necesitan de la solidaridad de unos con otros. Para poder cumplir dichas políticas fue necesario construir una estructura básica estatal formada por un conjunto de instituciones públicas. Sin embargo, en la última década, se ha ido desmantelando o diseccionando para beneficio privado aquello que fue construido con dinero y trabajo público, con esfuerzo e ilusión de una generación que padeció miseria y dolor y que, garantizando un mínimo de bienestar, tenía la esperanza de que nadie volviera a estar desprotegido.

En contraste con el fin original del Estado, los gobiernos democráticos modernos se dirigen al extremo opuesto, Bauman sintetiza muy bien esta situación al decir:

Abierto y crecientemente indefenso, el Estado-Nación pierde parte de su fuerza, que se evapora actualmente hacia el espacio global, así como mucha de su sagacidad y de su destreza política, que hoy se ven cada vez más regaladas (¿o abandonadas?) a la esfera de la política individual. Todo lo que de poderío y de política queda aún en manos del Estado y de sus órganos ha ido menguando gradualmente hasta alcanzar un volumen que cabe perfectamente en el recinto de una gran comisaría de policía equipada con una avanzada tecnología de vigilancia (...) Este Estado reducido, apenas puede llegar a ser otra cosa que un Estado de la seguridad personal (Bauman, 2005: 191).

Bibliohemerografía

- AA. VV. (1996), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP.
- (1993), *Modernización Administrativa y Formación. Seminario internacional*, Madrid, INAP.
- (1990), *Reflexiones para la Modernización del Estado*, Madrid, MAP.
- Abellán, Joaquín (2003), “Estudio preliminar”, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Alianza.
- Ausin, Txetxu (2008), “Tomando en serio los Derechos de Bienestar”, *Revista Enrahonar*, núms. 40-41, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 83-98.
- Barzelay, Michel (1998), *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio de Ciencias Políticas.
- Bañon, Rafael (1997), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- (2002), *La evaluación de la acción y de de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos.
- Bauman, Zygmund (2006), *Miedo Líquido*, Paidós.
- (2001), *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall.
- (2001), *En busca de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Brugue, Quim y Joan Subirats (1996), “Introducción”, en *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP, pp. 9-22.
- Conde, Carlos (2001), “Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE”, en *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Prentice Hall.
- Crozier, Michel (1996), *La crisis de la inteligencia*, Madrid, MAP.
- EP (2008a), “Sarkozy revaloriza las cadenas privadas”, *El País*, 10 de enero.
- (2008b), “Desfalco en el Museo”, *El País*, 18 de abril.
- (2008c), “El Ayuntamiento mantiene a delincuentes al frente de la funeraria”. *El País*, 5 de junio.
- (2008d), “Las empresas de teleasistencia se lucran a costa de los usuarios”, *El País*, 5 de junio.
- (2008e), “Las consultas privadas benefician a los médicos públicos”, *El país*, 11 de junio.
- (2007a), “La ONU investiga a «cascos azules» por tráfico de oro”, *El País*, 25 de mayo.
- (2007b), “Blair declara por tercera vez por la venta de títulos nobiliarios”, *El País*, 29 de junio.
- (2007c), “Las empresas españolas tienen 6000 millones en paraísos fiscales”, *El País*, 29 de octubre.
- (2005a), “La Fiscalía Informó en julio a Conde-Pumpido de ‘corrupciones urbanísticas’ en Madrid”, *El País*, 1 de marzo.
- (2005b), “Un constructor catalán admite el pago de comisiones por obras de la Generalitat”, *El País*, 4 de marzo.
- Etapé Tous, M (1999), “Entrevista a Paul Krugman”, *La Vanguardia. Economía y Negocios*, 11 de septiembre, p. 8.
- Fernández, D. (2007), “Es mejor ser Alcalde, se gana más que de Ministro”, *20 Minutos*, 25 de junio.

- Gunn, Lewis (1996), “Perspectivas en gestión pública”, en *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP, pp. 41-54.
- Hughes, Owen (1996), “La nueva gestión pública”, en *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP, pp. 103-132.
- Marirrodriga, Jorge (2005), “«Enemigos» del FMI”, *El País*, 28 de marzo.
- Martínez Bargueño (1997), “La ética: nuevo objeto de la gestión pública”, *Revista Gestión, Análisis y Políticas Públicas*, núm. 10, Madrid, INAP, p. 24.
- Olías de Lima, Blanca (2005), “Servicios públicos y gobernanza”, *Revista Sistema*, núms. 184-185, pp. 125-140.
- (2001), *La nueva Gestión Pública*, Madrid, Prentice Hall.
- Ramió, Carles (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional”, *Revista Reforma y Democracia*, núm. 21, Venezuela, CLAD, octubre, p. 19
- Román, Laura (2001), “La cultura organizativa y la ética pública”, en *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Prentice Hall,
- Rorty, Richard (1999), “Love and Money”, en *Philosophy and social hope*, Penguin, p. 233
- Sampedro, José Luis (2002), *El mercado y la globalización*, Barcelona, Destino.
- Serrano, José María (s.a.), *El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?*, www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/46.htm.
- Villoria, Manuel (2000), *Ética pública y corrupción*, Madrid, Tecnos.
- Weber, Max (1994), *La ciencia como profesión*, Madrid, Alianza.
- (2003), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Alianza.

REGRESAR

AL ÍNDICE

DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

Hilda Naessens¹

En el presente trabajo analizaremos algunos aspectos relacionados con el tema de la transparencia y su vinculación con la democracia. En primer lugar, buscaremos esclarecer algunos aspectos del término democracia, para en un segundo momento ocuparnos de definir qué se entiende por transparencia, distinguiéndola del acceso a la información y de la rendición de cuentas, entre otros, tratando de poner de manifiesto que el derecho a la información es fundamental para la vida misma del hombre en la sociedad actual. En un tercer momento, abordaremos la relación existente entre democracia y transparencia.

Definición de democracia

En este apartado, en primer lugar, vamos a analizar algunos aspectos que nos parecen básicos. Nos referimos a la noción de democracia, sustancial para entender el tema que nos ocupa.

Con respecto a la democracia, hemos de decir que es un término que ha recibido diversas definiciones, ya que es complejo y ambiguo a la vez. Si nos atenemos a su etimología, la democracia es un concepto que surge del griego *kratos*: poder y *demos*: pueblo, lo cual significa “el gobierno del pueblo”. Esta manera de entender la democracia sigue siendo utilizada por diversos estudiosos del tema, aunque para unos es insuficiente y para otros obsoleta.

El concepto de democracia, a lo largo del tiempo, ha recibido diversas definiciones e interpretaciones que lo han enriquecido y que han permitido advertir otros aspectos de la misma no atendidos suficientemente, por ello intentaremos referirnos a algunos de los pensadores que lo han trabajado con mayor detalle en la actualidad.

¹ Adscrita al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: ilsena58@yahoo.com.mx.

Robert Dahl sostiene que un gobierno democrático tiene como característica principal “su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos” (Dahl, 2002: 13). Señala que:

Para que un gobierno responda durante un período de tiempo dado a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para:

1. Formular sus preferencias.
2. Manifiestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias (Dahl, 2002: 14).

Estas tres condiciones son fundamentales para Dahl, pero no suficientes para que exista la democracia, por lo que agrega ocho cláusulas más: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y luchar por los votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. Para él, las tres condiciones antes mencionadas y las ocho cláusulas se relacionan estrechamente entre sí, dando lugar a dos dimensiones teóricas de la democratización que son: el debate público y el derecho a participar en las elecciones y en el gobierno.

Ahondando aún más en el tema, en otro de sus escritos dice que la democracia se sostiene en un principio elemental: “todos los miembros deben de considerarse como *políticamente iguales*”. Para ello se deben aplicar cinco criterios: participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control de la agenda e inclusión de los adultos.² El incumplimiento de alguno de ellos equivaldrá a que sus miembros no serán políticamente iguales, y por lo tanto no habrá un sistema político democrático. Estos criterios nos facilitan estándares para comparar logros e imperfecciones de los sistemas políticos en función de obtener soluciones que nos aproximen al ideal, siendo conscientes que en la práctica la democracia nunca ha logrado cumplir con todos sus ideales.

² Al referirse a los cinco criterios los explica así: “*Participación efectiva*: [...] todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros. *Igualdad de voto*: [...] todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales. *Comprensión ilustrada*: [...] todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles. *Control de la agenda*: los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. *Inclusión de los adultos*: todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía [...] (Dahl, 1999: 47-48).

Dahl, de este modo, nos ofrece una definición bastante amplia de lo que entiende por democracia aunque nos parece un tanto ideal dado que es muy difícil alcanzar un sistema perfectamente democrático, si partimos del mundo limitado en el que vivimos, y además, porque él mismo, por un lado, afirma que no le interesa “si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro” (Dahl, 2002: 13), o que “no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado” (Dahl, 2002: 18), y por otro, no define ni explica lo que él entiende por “preferencias”, con lo cual nos enfrentamos a un concepto muy ambiguo cuyo alcance no queda establecido ni esclarecido suficientemente, dado que las mismas pueden abarcar diversos aspectos de la vida personal o colectiva del hombre que no necesariamente deben ser atendidos por un gobierno democrático.

Francisco Lizcano Fernández, en cambio, define la democracia como

el sistema político³ basado en una comunidad política que, cuando no ejerce el poder directamente, selecciona a sus máximas autoridades a través de elecciones competidas. Además, en este sistema político algunas de estas autoridades conforman órganos colegiados de gobierno integrados por pares, plurales y autónomos, en tanto que tienen sistemas judiciales independientes de las personas más poderosas” (Lizcano, 2007a: 62).

Esta definición surge en oposición al concepto de autoritarismo y desde una perspectiva descriptiva, que se atiene a los hechos, por lo que difiere de una perspectiva normativa, que versa sobre los ideales.

La definición antes mencionada incluye diversos actores tales como: la comunidad política, autoridades individuales y colectivas⁴ y poder judicial.⁵ Con respecto a la comunidad política, la cual sólo existe en democracia, nos dice que reúne a un conjunto amplio de adultos de una colectividad que “participan libre, igualitaria, competida y frecuentemente, así como con eficacia, en la toma de decisiones colectivas” (Lizcano, 2007b: 13). Esta comunidad puede ejercer libremente sus derechos políticos y civiles, además de promover una “cierta discusión entre iguales”, con el fin de tomar las decisiones colectivas. Para que exista es fundamental que se apliquen las libertades personal, de

³ Lizcano define sistema político como: “la forma en que se generan y ejecutan las decisiones vinculantes para el conjunto de la colectividad o para una parte importante de la misma”; y define colectividad como: “todo grupo social mayor que los llamados grupos primarios (familia, conjunto de amigos)” (Lizcano, 2007b: 11).

⁴ Lizcano entiende por “autoridades a la persona (autoridad individual) o al pequeño grupo de personas (órgano de gobierno colectivo) cuya función principal consiste en tomar decisiones vinculantes”. Son seleccionadas por medio de procesos libres y competidos y el poder judicial limita sus poderes (Lizcano, 2007b: 15).

⁵ Según Lizcano, “en una democracia el poder judicial garantiza el estado de derecho que tiene dos características principales: la adjudicación a los ciudadanos de los derechos civiles y políticos básicos [...], así como la capacidad de limitar a quienes tienen o aspiran a tener más poder que el resto de los ciudadanos” (Lizcano, 2007b: 16).

expresión y de reunión, que participe en la conducción política y que haya igualdad ante la ley. Es importante mencionar que este concepto de “comunidad política”, según Lizcano, sirve para distinguir los dos modos básicos de democracia: la democracia directa y la democracia representativa.⁶ En la primera de ellas, la comunidad política es el único actor político que toma todas las decisiones colectivas, reunida en asamblea, y suele ser una colectividad más pequeña que la representativa. En ella no hay división de poderes ni autoridades colegiadas, tiene un buen control sobre sus representantes, que son seleccionados por medio de procesos libres y competidos. En la democracia representativa sí hay división de poderes, además de reunir diversos actores políticos tales como: la comunidad política, las autoridades individuales, las autoridades colectivas y el poder judicial. Se eligen libremente las máximas autoridades de los poderes legislativo y ejecutivo, siendo independiente de ellos el poder judicial, el cual garantiza la libertad y la pluralidad de la comunidad política.

En otro de sus escritos, amplía aún más este tema señalando que el régimen político de democracia directa también se conoce con la denominación “régimen político de democracia directa histórico o real”, al igual que el régimen político de democracia representativa histórico o real, reduciéndose la diferencia entre ambos a una cuestión de grados, pues en ambos, los actores políticos son los mismos: comunidad política y representantes, pero si difieren en la cantidad de poder que ejercen cada uno de ellos, pues es mayor el poder de la comunidad política en una democracia directa histórica que en una democracia representativa histórica y, viceversa, es mayor el poder de los representantes en una democracia representativa real que en una democracia directa real. Aquí es importante señalar que los representantes dentro de una democracia directa histórica están más sujetos a control que en una democracia representativa histórica, por ello a los primeros se los conoce como “controlados” y a los segundos se los llama “fiduciarios”, los cuales están menos controlados que los primeros, dado que la intensidad de la limitación de su poder por parte de los ciudadanos es menor. La mayor o menor cantidad de poder que ejercen la comunidad política y los representantes de estas dos modalidades de democracia real, se expresan a través de dos aspectos: “el número de decisiones vinculantes tomadas por la comunidad política y los representantes, y el control de la

⁶ Se sugiere consultar el texto de Francisco Lizcano Fernández (2007a) donde sostiene que existen tres criterios para distinguir entre democracia directa y democracia representativa y los analiza *in extenso*. “El primero alude al tipo de colectividad (soberana y políticamente dependiente) en el que se manifiesta la experiencia democrática. Los otros dos se aplican exclusivamente a las experiencias democráticas de las colectividades soberanas (sociedades e imperios). El segundo se refiere al tamaño de la comunidad política (CP) en relación con los adultos existentes en tales sociedades. El tercero alude a los estratos sociales que componen la comunidad política, al diferenciar las CP oligárquicas de las CP populares” (Lizcano, 2007a: 66).

comunidad política sobre los representantes” (Lizcano, 2009: 28). Con respecto al primer aspecto, podemos decir que se somete a una relación inversamente proporcional, dado que cuántas más decisiones toma uno de los actores políticos, menos decisiones toma el otro, siempre manteniendo una diferencia de grado no de oposición entre ambos. El segundo aspecto atañe al tema del control,⁷ en el cual también se da una diferencia de gradación y una relación inversamente proporcional entre la comunidad política y los representantes, porque en las democracias directas históricas, el control de la comunidad política sobre sus representantes es mucho mayor que en el caso de las democracias representativas históricas (representantes fiduciarios). El control es una limitación⁸ del poder, es exclusivo de los regímenes políticos democráticos y sólo los actores políticos (la comunidad política y las autoridades) pueden ejercerlo, por lo tanto, es importante el control que pueda tener la comunidad política sobre los representados, porque mayor sea este control, mayor será su poder sobre ellos y menor el de éstos y, viceversa, impidiendo que puedan actuar con independencia absoluta.

Adoptamos la definición de democracia planteada por Lizcano Fernández porque nos parece que se adecua mejor a la realidad al ser una definición concreta, vinculada directamente con los hechos, al ayudarnos a entender mejor o con mayor claridad nuestro entorno inmediato y al brindarnos conceptos más precisos en relación a nuestro tema de investigación. Es una definición descriptiva que se ajusta a la realidad que vive el hombre en relación a los regímenes políticos actuales. La originalidad de la misma se manifiesta en las clasificaciones y análisis que realiza de la democracia,⁹ además de que resulta interesante su propuesta de definirla por contraposición (dictadura).

Definición de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

Otro de los conceptos que nos parece muy importante aclarar es el de transparencia. Este concepto está muy ligado a otros tales como derecho a la información, acceso a la información, rendición de

⁷ Para Lizcano, “control es la forma más intensa de limitación del poder, es decir, la que se ejerce sobre una autoridad (por parte de la comunidad política o por otra autoridad) a través de mecanismos periódicos, preestablecidos y eficaces” (Lizcano, 2009: 28).

⁸ Según Lizcano, “el término *limitación* se puede aplicar, básicamente, en tres sentidos: restricción del poder de un actor político por parte de otro actor político de menor poder (que incluye la restricción del poder de una autoridad por parte de otra autoridad de menor poder), restricción del poder de una autoridad por parte de la comunidad política y restricción del poder de un actor político (autoridad o comunidad política) por parte de un grupo social no constituido en actor político” (Lizcano, 2009: 28).

⁹ Sugerimos consultar su artículo “Democracia directa y democracia representativa”, 2009, en dictaminación, donde clasifica los diversos regímenes políticos y analiza las variantes democráticas (eidética e histórica).

cuentas, entre otros, que son de gran relevancia para poder entender la relación existente entre ellos y la democracia.

Mauricio Merino señala muy acertadamente que el concepto de transparencia está en formación y que genera más dudas que certezas. Hoy se encuentra en debate no sólo el concepto mismo sino también sus alcances y límites dentro del marco legislativo, siendo muy importante elucidar el papel que desempeña dentro de un gobierno democrático. Es una exigencia relativamente nueva, cuyo origen no es precisamente político. Según Merino, esta idea

nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCE y el Banco Mundial a la cabeza (Aguilar, 2008: 10).

En las sociedades contemporáneas, el uso del término “transparencia” está en boga, aunque se desconozca con precisión su significado y las implicaciones que conlleva. En las sociedades avanzadas se lo encuentra relacionado con políticas públicas, estrategias de negocios, dictado político, máximas de filosofía moral o inclusive como método de superación personal, de ahí la necesidad de definirlo, aclarando que el campo de interés que nos ocupa es el de la legislación y la política pública, y es al que nos circunscribiremos.

Según Guerrero Gutiérrez, la palabra “transparencia” se utiliza de tres formas: “como cualidad de un objeto, como atributo de un sujeto y como atributo de un grupo o colección de sujetos (por ejemplo, un partido político, un sindicato, una agrupación gremial o un gobierno)” (Guerrero, 2008: 11). En su primera acepción, afirmamos que un objeto es transparente cuando deja paso a la luz y permite ver, a través de él, otras cosas que están en su entorno, como por ejemplo, una botella de vidrio. Este modo de entender la transparencia hace referencia a una cualidad de su apariencia. Con respecto a la segunda, nos referimos a que una persona es transparente cuando actúa de manera franca o abierta, mostrándose tal cual es y sin ocultar nada. Con ello, nos referimos a una cualidad moral de esa persona o de un gobierno que busque actuar con transparencia, o sea que “el adjetivo indica que el comportamiento de un individuo o de una colectividad se ajusta a cierto conjunto de reglas y estándares de conducta” (Guerrero, 2008: 11). La tercera manera de entender la transparencia se relaciona más con las políticas públicas, a nuestro entender, porque dice lo siguiente:

un ente colectivo, como un gobierno, una empresa privada o una asociación civil es transparente cuando hace pública, o entrega a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etc. (Guerrero, 2008: 11-12).

Cuanta mayor y más precisa sea la información, mayor será la transparencia, ayudaremos a un mejor entendimiento, a una mejor capacidad de supervisión y a un mayor flujo en la comunicación.

La transparencia “es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación” (Guerrero, 2008: 12). En esta definición de transparencia nos parece que se incluyen tres aspectos: 1) es un atributo o cualidad, o sea que es algo que una persona tiene por el hecho de ser persona; 2) información clara y precisa, lo cual nos indica que la información debe ser entendible, comprensible, sin ambigüedades ni claroscuros, para ser debidamente procesada; y 3) capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación, las que resultan necesarias para la plena realización de la persona. Con ello queremos decir, que la transparencia facilita el acto comunicativo y una relación más comprensiva entre los hombres, al tiempo que permite ejercer vigilancia, aunque no se aclara sobre qué ni sobre quiénes se aplicaría la misma. Si se piensa la transparencia como una política pública,¹⁰ se extiende su zona de influencia hacia los organismos gubernamentales en los que se manifestaría como “un conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tienen por objeto dotar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) de información clara, precisa, accesible y abundante sobre dimensiones diversas del desempeño gubernamental” (Guerrero, 2008: 8), a lo que Mauricio Merino añade: “la transparencia organizacional atañe a las reglas y las prácticas que desarrollan las organizaciones para conocer y divulgar la información que producen, utilizan y distribuyen como un recurso estratégico interno” (Merino, 2007: 135). Aunque no se menciona expresamente nada relativo a la rendición de cuentas, pensamos que de este modo, público y gobierno salen beneficiados porque al hacer pública la información se promueve un mecanismo de rendición de cuentas con lo que es

¹⁰ Según Guerrero Gutiérrez, para hablar de una política pública se deben cumplir cinco requisitos: 1. *Consenso en la identificación del problema y del objetivo*: un grupo de actores políticos, económicos y sociales coinciden en identificar un problema y en considerar que un tipo de política pública puede remediarlo; 2. *Configuración de una agenda de trabajo*: se acote y disecciona analíticamente el problema, se negocie, ajuste y seleccione el instrumental político a utilizar; 3. *Construcción institucional y organizacional*: que se logre un consenso mínimo entre los actores políticos sobre la importancia de impulsar la agenda de trabajo y se diseñe un basamento institucional y organizacional para la política pública; 4. *Eficacia y legitimación social*: demostrar a la opinión pública que la política adoptada es acorde a los objetivos de las otras políticas públicas; 5. *La anuencia judicial, la auto corrección y el reconocimiento internacional*: son acciones de consolidación para evitar que se ponga en peligro cualquier política pública (Guerrero, 2008: 25-27).

posible determinar los errores, prevenirlos o corregirlos. Podemos resumir los beneficios de la transparencia diciendo que: a) acepta la pluralidad y el disenso en las opiniones como una característica propia de la política democrática; b) fortalece al gobierno porque hace posible que se conozcan de manera más precisa los deseos de los gobernados y c) ayuda a la correcta utilización de los recursos asignados.

Si bien es cierto que la transparencia es un derecho ciudadano, democrático por excelencia, no es una “condición natural” de las organizaciones gubernamentales. Es algo que se tiene que elaborar, construir, implementar a largo plazo y que debe atender a diversos objetivos: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales en relación a las instituciones estatales. La transparencia se ha vuelto necesaria para el ejercicio de un buen gobierno -en el cual exista disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información- que se encuentra sujeto a la vigilancia y el escrutinio de la sociedad en su conjunto. Su práctica debe verse reflejada en “las rutinas y procedimientos de las organizaciones públicas, como en el conjunto de valores (cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles” (Vergara, 2005: 9), reduciendo las posibilidades de que dichos actores desvíen su comportamiento de los intereses u objetivos gubernamentales hacia sus intereses personales.

Por otro lado, Aguilar Rivera, define a la transparencia así: “es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones” (Aguilar Rivera, 2008: 11), haciendo énfasis en las acciones del gobierno tendientes a brindar la información que el ciudadano necesita.

Es interesante confrontar estas definiciones de transparencia con la que nos brinda el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, el cual dice lo siguiente: “En el ámbito del derecho a la información, la transparencia es la obligación que tienen los servidores públicos para proporcionar a toda persona interesada en los actos del gobierno, de manera clara y expedita, la información que se deriva de las funciones que desempeñan” (ITAIPEM, 2009: 1). Advertimos que, mientras que las definiciones anteriores sugieren, por un lado, la relación entre la transparencia y la rendición de cuentas, y por otro, las acciones a las que deben atenerse las organizaciones, en ésta última, surge el carácter de obligatoriedad por parte de los funcionarios públicos quienes deben actuar con transparencia, o sea dar a conocer claramente la gestión pública.

Un concepto estrechamente vinculado con el anterior es el derecho a la información. En algunas ocasiones se lo identifica con acceso a la información, aunque no son necesariamente sinónimos.

¿Qué es el derecho a la información? Cabe señalar que no existe una respuesta unívoca de validez universal, aunque se puede construir una definición que sea compatible con las definiciones recurrentes articuladas desde el ámbito de la comunicación y de la doctrina jurídica. Según Ernesto Villanueva y Jorge Carpizo, el derecho a la información (en un sentido amplio) y de acuerdo con el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR), emitido en 1948 por la Asamblea General de la ONU, es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada. El artículo 19 expresa: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” De este derecho se pueden deducir tres cuestiones muy importantes:

- A. El derecho a atraerse información. Esto incluye las facultades de a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
- B. El derecho a informar incluye a) las libertades de expresión y de imprenta y, b) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
- C. El derecho a ser informado que contiene las facultades de a) recibir información objetiva, oportuna y completa y, b) con carácter universal, es decir, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna (Zaldívar, 2006: 34).

De este artículo se desprende que el derecho a la información tiene una doble vía porque, por un lado, incluye al sujeto que informa, que es un sujeto activo y, por otro lado, al receptor de la información que es un sujeto pasivo, quien debe exigir de aquel una cierta calidad de la información.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha buscado, por un largo tiempo, precisar el sentido del vocablo derecho a la información, para finalmente identificarlo con el de derecho de acceso a la información pública, ratificando que el último párrafo del artículo 6^a constitucional es una garantía individual o derecho fundamental, sujeto a los límites establecidos en la propia ley.

Usualmente se considera que el término transparencia es sinónimo de “derecho de acceso a la información” o de “rendición de cuentas”; lo cual no es así pues, aunque sí tienen relación entre sí, son conceptos diferentes.

““Acceso a la información” designaría simplemente aquella información que, en contraste con la de transparencia, *debe solicitarse* para obtenerla” (Guerrero, 2008: 14). El acceso a la información “es el ejercicio de un derecho ciudadano por medio del cual los gobernados pueden conocer, solicitar y supervisar las acciones de los gobernantes” (Escudero, 2007: 13), por lo que la información debe ser de dominio público a menos que existan razones para reservarla: que se comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública, la estabilidad económica y financiera, la seguridad e integridad de las personas o la defensa nacional. De lo que se trata es que la información fluya “hacia abajo” para que los gobernados puedan conocer, evaluar y supervisar las acciones de los gobernantes, y así ejercer una suerte de control social “hacia arriba”.

En un sentido amplio, transparencia significaría “política de transparencia”, en tanto que “acceso a la información”, se entendería como “el derecho de acceso a la información”, siendo éste último un instrumento de la transparencia, la cual va variando de estado en estado, dentro de un mismo país. Según Mauricio Merino, “el derecho de acceso a la información pública es, en la práctica, el derecho que tienen las personas para conocer los documentos que producen y manejan las autoridades públicas” (Merino, 2007: 128), en el ejercicio de sus atribuciones y que puede llegar a ser un verdadero motor de la política de transparencia. En una definición similar, Guerrero Gutiérrez, nos dice que el derecho de acceso a la información pública, es en principio, “la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados¹¹, salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la ley” (Guerrero, 2008: 78). Como podemos ver, en esta segunda definición, aparecen resaltados dos aspectos de este derecho; por un lado, no sólo el acceso a la información sino también la posibilidad de revisar y analizar dicha información y, por otro lado, señala las excepciones a las que puede enfrentarse todo ciudadano y que se expresan a través de lo que se llama información confidencial y reservada.¹²

¹¹ “Sujetos obligados: se refiere a las autoridades, entidades, órganos y organismos que deben acatar el mandato de una norma” (Guerrero, 2008: 81).

¹² Por información confidencial se entiende aquella información que no puede hacerse pública indefinidamente para proteger la privacidad e intimidad de las personas y que es regulada por ley. La información reservada es aquella que no puede hacerse pública temporalmente por diversas razones, entre ellas, evitar daños a la seguridad nacional, las relaciones internacionales, la estabilidad económica, etc., y que también es regulada por ley. (Guerrero, 2008: 79).

El derecho de acceso a la información pública se aplica bajo las mismas reglas esenciales en cualquier espacio sea federal, estatal o municipal, dado que es un derecho *fundamental* que se debe garantizar a todos los ciudadanos por igual y que tiene que guiarse por el “principio de máxima publicidad”. Según Aguilar Rivera, “el derecho de acceso a la información, por su parte, consiste en “un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del estado” (Aguilar, 2008: 11), con lo cual se señala que el ciudadano puede pedir documentos e información al gobierno para su análisis y evaluación, dado que los funcionarios públicos están obligados a proporcionarlos.

La primera ley de acceso a la información fue aprobada en Suecia en 1766 y se titulaba: Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas (Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act). A partir de allí, “las leyes de acceso a la información contemporáneas son un resultado de las viejas batallas por las libertades de expresión, de prensa y por el derecho a participar en la toma de decisiones públicas” (Guerrero, 2008: 15). Es notoria la promulgación de leyes en materia de transparencia y acceso a la información que se ha dado en la última década al punto de que existen más de 69 países que ya la adoptaron, aunque faltan alrededor de 50 países que aún no la tienen. Es curioso observar que la mitad de las leyes de transparencia que están vigentes en el mundo actualmente, entraron en vigencia a partir de enero de 2000.¹³

Con relación al término “rendición de cuentas”, éste está muy vinculado con la idea de controlar al poder, de prevenir y evitar sus abusos, de limitarlo a ciertas normas y reglas de conducta. Este concepto pone de manifiesto la preocupación por supervisar, controlar y restringir al poder, con lo que adquiere una gran relevancia democrática. Deriva de la palabra inglesa *accountability*, la cual a veces se traduce como control, otras veces como fiscalización, otras como responsabilidad, pero la traducción más frecuente es como “rendición de cuentas”, incluyendo a los que rinden cuentas como a los que exigen cuentas.

La definición que se utiliza con mayor frecuencia es la del politólogo James D. Fearon, quien señala:

decimos que una persona, A, rinde cuentas a otra, B, si se cumplen dos condiciones. Primero, hay un entendimiento de que A está obligado a actuar de alguna manera a favor de B. Segundo, B tiene la

¹³ Se sugiere consultar el cuadro que presenta Guerrero Gutiérrez en su libro *Para entender la transparencia*, en el cual reúne las leyes de transparencia aprobadas alrededor del mundo antes y después de 2000 (2008: 22).

capacidad a través de algunas reglas formales o, quizás, informales de sancionar o premiar a A por sus actividades o por su actuación en esa modalidad (Guerrero, 2008: 13).

De esta manera, así como un empleado rinde cuentas a su jefe, la autoridad pública rinde cuentas a la comunidad, o sea que el gobierno democrático rinde cuentas explicando sus acciones a la sociedad, logrando así, que las autoridades se responsabilicen de sus actos.

Por otro lado, Andreas Schedler nos dice que la noción de rendición de cuentas encierra dos dimensiones básicas. “Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (Schedler, 2004: 12). Esta definición nos parece muy acertada dado que es más precisa que la anterior al incluir, no sólo el derecho a recibir información y la obligación de difundirla, sino también, el derecho a recibir una explicación como el deber de justificar el ejercicio de poder. Concretamente, los gobernantes deben estar abiertos a la inspección pública, deben poder explicar y justificar sus actos y si incurren en faltas o ilegalidades, deben sujetarse a las sanciones correspondientes. De este modo, la rendición de cuentas se transforma en un diálogo crítico entre funcionarios y ciudadanos, es un puente de comunicación permanente que se establece entre las autoridades y la sociedad. “Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos” (Schedler, 2004: 24).

La rendición de cuentas incluye tres maneras distintas para prevenir y corregir abusos de poder: “obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones” (Schedler, 2004: 13). Como se puede advertir este concepto se vincula con términos afines como el de vigilancia, monitoreo, auditoría, fiscalización, penalización, coacción, castigo, entre otros, y todos comparten la misma inquietud: controlar el ejercicio del poder. De este modo, queda claro que la rendición de cuentas es un elemento imprescindible de la democracia, dado que se opone totalmente a cualquier régimen autoritario. Sus dos dimensiones: la transparencia de hechos y de razones, ponen de manifiesto su estrecha relación con la transparencia, la cual es una aspiración que siempre encontrará obstáculos en su lucha contra la opacidad del poder.

El gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de

acuerdo con la ley y de modo ético. Con la rendición de cuentas el agente (es decir, el empleado) se justifica ante su principal (es decir, el jefe), y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo (Guerrero, 2008: 12-13).

En un gobierno democrático, la ciudadanía hace las veces de principal y el gobierno las de agente, siendo la información el elemento fundamental que posibilita el debate público entre los que exigen y los que rinden cuentas.

Relación entre transparencia y democracia

Aunque la relación entre transparencia y democracia parece ser muy obvia, nos ha parecido conveniente realizar algunas precisiones terminológicas a fin de contar con la claridad conceptual necesaria para su comprensión. Algunos autores opinan que la transparencia, la democracia y la ciudadanía se encuentran estrechamente vinculadas y una no es posible sin las otras. Es fundamental para la transparencia y la democracia contar con una ciudadanía activa y participativa, y ésta, a su vez, requiere de ambas para actuar y participar con libertad. En todo ello, hay que reconocer que la transparencia es “una recién llegada” a la práctica democrática; aunque, nadie puede dudar de la importancia que tiene el acceso a la información pública como una condición fundamental para incrementar la calidad democrática y la capacidad de control de la sociedad sobre la gestión pública. Es a finales del siglo XX que se convierte en un derecho totalmente garantizado en los países con gobiernos democráticos.

Actualmente, con mayor insistencia, se concibe a la transparencia como un proceso activo en el que, los gobiernos no solamente permiten que los ciudadanos los observen, sino también, deben dedicarse a divulgar continuamente la información que tienen. De este modo, en una democracia representativa, los electores pueden llegar a premiar o castigar el desempeño de sus autoridades y representantes. La transparencia se convierte en un elemento “facilitador” de todo gobierno democrático, al permitir, no sólo que cualquier ciudadano pueda acceder directamente a aquellos datos que le interesen particularmente, sino también, al propiciar la divulgación de la información que se encuentra en manos del gobierno. Además, la transparencia es necesaria para exigir cuentas a los gobernantes, por un lado, al obligar a los funcionarios a que respondan por lo que hacen y, por otro, influyendo en los ciudadanos para que sancionen las malas prácticas. Según Mauricio Merino

no basta el compromiso ético de los funcionarios con la rendición de cuentas, sino que es necesaria la construcción de reglas del juego que auspicien y garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que, efectivamente, se cumplan. Pero también es indispensable, del otro lado, que los ciudadanos no solamente obtengan el derecho de acceso a la información, sino que además la utilicen cada vez más para fortalecer las vías de participación y el control democrático del poder” (Aguilar, 2008: 29).

Así, la transparencia, por un lado, capacita al poder ciudadano y, por el otro inhibe las conductas y acciones que afectan al funcionamiento de un buen gobierno democrático, al detectar las fallas y defectos de las políticas públicas y propiciar conductas autocorrectivas.

Es necesario señalar que la transparencia tiene también una influencia positiva sobre la ciudadanía, pues al facilitar el acceso a la información genera confianza en la sociedad y aumenta las posibilidades de que el pueblo apoye las políticas adoptadas. Un gobierno democrático transparente es más legítimo, fuerte y fiscalmente más poderoso que uno autoritario. Esto no implica una confianza ciega en el gobierno, sino que requiere de un ciudadano alerta, bien informado de los asuntos públicos y atento a las decisiones que deberá tomar en cada momento. De este modo, la transparencia, al propiciar un gobierno más acotado y fuerte puede obrar con firmeza al tener el respaldo de la ciudadanía y, a partir de ello “aumentar el poder real de los gobiernos democráticos” (Aguilar, 2008: 31), por lo que “la gobernanza democrática se vigoriza a través de los mecanismos de autocorrección y aprendizaje que la transparencia permite” (Aguilar, 2008: 33).

La transparencia es, a la vez, el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado, de lo cual se deduce que la transparencia tiene funciones estrictamente democráticas.

Es importante señalar, que en una democracia no todo se circunscribe al derecho a la información, pues también existe el derecho a la privacidad y a la intimidad, factores fundamentales para un sano ejercicio del gobierno. La democracia requiere que *lo gubernamental* sea transparente, con lo que queremos decir que la información que debe estar a disposición de los ciudadanos es aquella que posibilita la evaluación del desempeño real del gobierno y sus representantes, a los que se les debe exigir la rendición de cuentas para evaluar positiva o negativamente sus acciones. De ahí que un gobierno es más democrático en tanto más información cierta y precisa esté dispuesto a entregar a la sociedad.

En democracia, los asuntos públicos deben ser de dominio público. En democracia, la transparencia es un valor y, por sobre todo, un ejercicio cotidiano. Si hay transparencia, surgen repentinamente los rumbos alternativos, el cuestionamiento, mayor apego a la ley, y en especial, mayor cuidado en todo aquello que el gobierno dice y hace.

Justamente, para que el ciudadano pueda debatir, argumentar y contra-argumentar necesita contar con información pública, aspecto de la transparencia que hace al acceso a la información, principal conquista democrática de los últimos años. La información y el voto son dos de los pilares de la democracia que sostienen y hacen posible la permanencia del sistema y la interacción de todos sus componentes. El libre acceso a la información se vuelve un requerimiento básico para que la democracia funcione como tal, para que haya mayor transparencia, para que el ciudadano pueda ejercer sus derechos participando políticamente y pueda contar con libertad de expresión. La transparencia es un instrumento de control del poder. “Se espera que la transparencia cumpla un doble papel, por un lado, disuadir la mala conducta de los servidores públicos (por el temor de ser descubierto) y, segundo, proporcionar a los ciudadanos los medios para detectarla, atacarla y corregirla” (Zaldívar, 2006: 17). Si la información es distorsionada se afecta directamente a la calidad democrática. Por ello, no se debe temer transparentar la información y rendir cuentas, porque de ese modo se genera mayor credibilidad en la sociedad y se pueden tomar las decisiones más adecuadas dentro del marco mismo de la democracia.

Por su parte la UNESCO, en una declaración conocida como la Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública, planteó las siguientes consideraciones:

1. El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información (...);
2. El libre acceso a la información pública contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate a la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública;
3. El libre acceso a la información pública garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público, factor indispensable para la construcción de una cultura democrática (Zaldívar, 2006: 19).

De este modo, la información se transparenta y por ende se democratiza porque pone a disposición de todos la misma información, lo cual influye incluso a nivel económico, ya que a mayor transparencia, mayor certidumbre y por ende un incremento del número y monto de inversionistas. El acceso a la información, principio que las fuerzas políticas del gobierno deben ubicar como tema fundamental en sus agendas, reduce la pérdida de confianza al generar un flujo confiable de información que redundará en acciones productivas para el país.

Así, la transparencia se convierte en un valor fundamental para la función pública, en buena medida, gracias al impulso que le dieron las organizaciones internacionales (Banco Mundial o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), que la promovieron en función de una reforma

administrativa pública. Esto motivó al gobierno mexicano a establecer una política clara y precisa sobre la transparencia y el acceso a la información, tanto en relación a los funcionarios mexicanos como a la sociedad en general. “Uno tiene el derecho a saber y cuestionar, el otro tiene la obligación de explicar y dar razones de sus actos” (Zaldívar, 2006: 23). Alcanzar en nuestro país la máxima transparencia y el arraigo de la cultura de la rendición de cuentas en los diversos estamentos y niveles del gobierno es una cuestión de conciencia y compromiso con los valores éticos y sociales, pues sin transparencia, sin acceso a la información y sin rendición de cuentas no hay democracia, no hay un correcto ejercicio del poder. La difusión de los actos de gobierno no es una concesión de los mismos, sino más bien, es un derecho legítimo de la sociedad de conocer y evaluar el desempeño de sus servidores, quienes manejan recursos públicos, por lo tanto, estamos hablando de una obligación ineludible del poder político. La transparencia debe ser respetada y reconocida por todos, debe transformarse en parte sustancial de la nueva democracia mexicana. No pueden permitirse situaciones excepcionales porque se manejan recursos de la sociedad, de los trabajadores, por lo que necesariamente debe haber acceso a la información. Es un derecho que está por encima de los intereses particulares: debe hacer públicos los asuntos públicos. El derecho a la información es un derecho expresado en el Artículo 6° constitucional, que promueve que la información sea pública, verificable, incluyente y que se emplee con responsabilidad.

El derecho de acceso a la información es una proyección del derecho a estar informado de manera consciente y objetiva. El ciudadano requiere la información como parte de una decisión personal de estar informado, basándose en la característica de todo Estado democrático de hacer públicos todos sus actos y de transparentar la administración de los mismos. Parte de la idea de considerar a los funcionarios como verdaderos gestores o mandatarios de los gobernados.

El reconocimiento de un derecho de acceso a la documentación pública –vertiente subjetiva- y del correspondiente principio de transparencia administrativa –vertiente objetiva- constituye una fase o etapa avanzada de los sistemas democráticos, pues debe recordarse que la democracia no es tanto un estado como un proceso siempre abierto (Ríos, 2005: 129).

El tradicional secreto administrativo basado en una actitud paternalista de los entes públicos, que consideraban menores de edad a los gobernados, cambia radicalmente con la implementación de una política de transparencia y contribuye a combatir la corrupción, apoya la inversión privada, profundiza la confianza ciudadana en sus autoridades políticas y promueve la eficiencia en los

servicios públicos. De este modo, la transparencia implica una tendencia hacia la apertura, bajo los siguientes puntos:

- La transparencia es necesaria en la toma de decisiones, ya que un acto no puede producir efectos jurídicos si no es conocido por sus destinatarios.
- El conocimiento de las intenciones que inspiran a la Administración pública por parte de los ciudadanos hace que posiblemente sea más fácil la aceptación voluntaria de las decisiones tomadas. [...]
- El conocimiento del interior de la Administración pública por parte de los ciudadanos permite que estos lleven a cabo una función de control sobre el buen funcionamiento de la Administración.
- La transparencia también se traduce en un estímulo a los funcionarios, ya que sintiéndose estos “controlados” intentarán realizar su trabajo de una forma más adecuada (Ríos, 2005: 130).

El principio de transparencia, junto con los de legalidad y eficacia, conforman los tres grandes principios que sostienen las actividades de las administraciones públicas, siendo base y fundamento de un Estado democrático. Por ello, el derecho de acceso a la información pública es un derecho de naturaleza constitucional que se deriva del derecho a estar informado, que a su vez deviene de la libertad de informarse.

Bibliografía

- Aguilar Rivera, José Antonio (2008), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, IFAI, 5-42 pp.
- Dahl, Roberto A. (2002), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 3ª ed., 228 pp.
- Escudero Morales, Pablo, y Galindo Rodríguez, José (2007), *Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 181 pp.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008), *Para entender la transparencia*, China, Nostra Ediciones, 92 pp.
- ITAIPEM (Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México) (2009), “Preguntas de interés general”, México, ITAIPEM, <http://transparencia.edomex.gob.mx/informacion/formatos/preguntas2.htm>. Consultado el 8 de junio.
- Lizcano Fernández, Francisco (2009), “Democracia directa y democracia representativa”, México, en dictaminación.
- (2007a), “Clasificación de las experiencias democráticas de la historia universal”, *Contribuciones desde Coatepec*, julio-diciembre, núm. 013, México, UAEM, 61-76 pp.
- (2007b), “Conceptos de democracia y autoritarismo en sentido amplio y aplicación del primero”, en Lizcano Fernández, Francisco y Zamudio Espinosa, Guadalupe Yolanda (comps.), *Memoria*

del Tercer Simposium sobre Historia, Sociedad y Cultura en México y América Latina, octubre 2007, México, UAEM-CICSyH/UNAM-CIALC, 11-29 pp.

Merino, Mauricio (2007), “El desafío de la transparencia organizacional”, en Jorge Bustillos Roqueñí y Miguel Carbonell (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM, 127-140 pp.

Ríos Estavillo, Juan José (2005), *Derecho a la información en México*, México, Porrúa, 323 pp.

Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, 39 pp.

Vergara, Rodolfo (2005), *La transparencia como problema*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, núm. 5, 46 pp.

Zaldívar, Ángel Trinidad (2006), *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Angel Porrúa, 155 pp.

REGRESAR

AL ÍNDICE



**La migración
en la democracia globalizada**

LOS GIROS Y EVOLUCIÓN DE LAS EMIGRACIONES EN LA ÉPOCA DE LA GLOBALIZACIÓN

Antonio Colomer Viadel¹

Existe una dualidad dialéctica entre los conceptos de emigrante e inmigrante. En realidad cada persona que se moviliza para dejar su lugar de origen y buscar aquel otro espacio en donde establecerse fuera del país del que es nativo y ciudadano, tiene, al mismo tiempo, esta doble condición. De una parte, al salir de su tierra originaria emigra de ella y mantiene la añoranza del posible regreso y la tristeza del desarraigo. Por otra, en la nueva tierra a la que quiere incorporarse es considerado un inmigrante, una persona que llega a lo nuevo, a lo desconocido, y que se introduce en medio de una comunidad a la que no pertenece nativamente pero en la que quiere encontrar la esperanza de crecimiento y supervivencia.

La historia de la humanidad es la historia de las migraciones sea por necesidades naturales o huyendo de catástrofes, en la búsqueda de nuevos trabajos de caza o de pesca, para intercambiar mercancías con otros pueblos e incluso por afán de aventura en nuevos horizontes.

Lo significativo de la hora actual es que esa aldea global en la que se ha convertido el mundo permite llevar hasta el último rincón informaciones de los lugares más lejanos a través de los medios de comunicación y de ahí el deslumbramiento del escaparate televisivo que presenta ese mundo feliz y maravilloso que presentan los países desarrollados, lugar de la abundancia inagotable y de una mágica facilidad para acceder a todos los bienes. No deja de ser una publicidad engañosa pero con un efecto fascinante de paraíso alcanzable y salvador para tantas gentes que viven en la desesperación de la miseria para ellos y sus familias.

Otro rasgo de este modelo de globalización vigente especialmente acentuado es que, por una parte, fomenta la libertad absoluta de movimientos de capitales, la libertad amplia de bienes y mercancías —aunque con grandes limitaciones a los productos agrícolas procedentes del sur

¹ Adscrito al Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO), Universidad Politécnica de Valencia, España. Correo electrónico: ancovia@urb.upv.es.

subdesarrollado—, y por el contrario establece restricciones crecientes a la libertad de circulación de personas (Estefanía, 2006).

A pesar del incremento de las trabas, y del crecimiento de las barreras y los muros, la estrategia desesperada de supervivencia ante la pobreza y la enfermedad del subdesarrollo y también ante la violencia y la inseguridad en muchos de sus países, actúa como una oleada irrefrenable, provocada por el efecto de huida de estos males, combinado con el efecto de llamada de esa tierra prometida del Norte en donde se sueña que todos ellos tendrán solución.

Se ha escrito que las migraciones es la odisea del siglo XXI y que la magnitud de estos desplazamientos de poblaciones, y las barreras que encuentran generan unos conflictos especialmente dolorosos.

Otro rasgo a destacar de este fenómeno es la “feminización” de las migraciones, al haberse incorporado las mujeres en los últimos años de forma masiva a estas olas de desplazamientos fuera de sus países de origen y al tener un porcentaje altísimo en la generación de ahorro que se remite a las familias que permanecen en los países de salida (Contrafatto, 2006).

El incremento de las cifras de migraciones es espectacular en los últimos años. Al parecer hay hoy 100 millones más de inmigrantes que en 1990. En un Informe de la ONU, publicado en junio de 2006, se indica que a finales del 2005 alrededor de 191 millones de personas vivían fuera de sus países de origen. El Informe es bastante optimista al considerar que esa ola migratoria ha traído grandes beneficios tanto para los países receptores como para las naciones de origen, además de mejorar notablemente la vida de los propios trabajadores. Hania Zlotnik, directora de la División de Población de la ONU, señala que “las sociedades deberían preguntarse así mismas que es lo que harían sin inmigrantes”. En la Asamblea General de la ONU que se celebró en septiembre de 2006 el debate de la inmigración fue el tema estrella.

En el informe citado se señala que el 75% de los inmigrantes viven en 28 países desarrollados. Otro dato significativo es que los inmigrantes mandaron de vuelta a sus países de origen un total de 240.000 millones de dólares en 2005, cifra que supera con creces la ayuda internacional al desarrollo recibida por aquellos países. En consecuencia, se convierten estas remesas en un sustento fundamental de las economías de los países en vías de desarrollo.

El Informe detecta también la existencia de “puntos negros” como la explotación por mafias dedicadas al tráfico humano, el elevado coste de los envíos de dinero y las dificultades de la mano de obra cualificada para regresar a su país.

Otro de los mitos que derriba es el hecho de que los inmigrantes ocupan puestos de trabajo que podrían desempeñar los ciudadanos nativos. En general son los trabajos más peligrosos e incómodos, así como los de menor cualificación, los que realizan. Liberan a los ciudadanos nativos para tareas más cualificadas y mejor remuneradas. La inmigración con sus aportes a la seguridad social permite salvar de la crisis a estos fondos sociales, en países con población envejecida.

El informe de la ONU predice nuevas y mayores oleadas de inmigrantes debido al aumento de la necesidad de la mano de obra. Hoy por hoy, en los países desarrollados, hay una proporción de 142 nuevos empleados por cada 100 que se jubilan. Dentro de 10 años, la proporción habrá variado drásticamente —87 jóvenes por cada 100 jubilados— por lo que hará falta cubrir el déficit con la llegada de inmigrantes^b (Fresneda, 2006).

Estos problemas habían sido observados desde la orilla mediterránea del Magreb hace algunos años. Al tratar de la emigración clandestina en un coloquio organizado por la Facultad de Derecho de Rabat, en abril de 1999, el profesor Mohamed Khachani, en su Informe introductorio escribía:

La clandestinidad no es, ciertamente, un estado natural sino el producto de una conjunción de varios factores. La existencia de fracturas económicas y sociales entre las dos orillas es una explicación simplista del fenómeno (el PNB per capita en el Magreb es diecinueve veces menos importantes que el de los países de la UE). Esto no hubiera adquirido esta importancia si no existieran otros factores de llamada: una demanda de trabajo específica en los países de acogida respondiendo, por razones de coste y flexibilidad, a las necesidades de un mercado secundario particularmente inícuo, caracterizado por empleos precarios y/o socialmente indeseables, y una construcción jurídica restrictiva.

Tal multiplicación de los problemas ha engendrado necesariamente la ilegalidad y el desarrollo del “comercio de las ilusiones”. Después de una docena de años el fenómeno ha focalizado la atención en el espacio público europeo. La lucha contra la inmigración clandestina se ha convertido en el tema principal del discurso político sobre la inmigración, hasta el punto de enmascarar los verdaderos problemas a los que se encuentran enfrentados los emigrados residentes de una manera legal en estos países.

Así, una de las cuestiones centrales que se plantean los Gobiernos de los países de la Unión Europea es convencer a los Gobiernos de los países tercer-mediterráneos, de lo bien fundado de una política de la que perciben, sobretodo, el carácter defensivo: presiones son ejercidas sobre estos países para aceptar acuerdos de readmisión, y ciertas posiciones oficiales, como la del Ministro alemán de Asuntos Exteriores van hasta proponer suprimir la Ayuda Pública al Desarrollo (APD), a los países que rechacen readmitir a sus nacionales.

En este contexto la clandestinidad se convierte en el terreno de todas las crueldades; las graves consecuencias y los daños cada vez más numerosos a los derechos humanos fundamentales nos interpelan de la manera más urgente (Khachani, 2000: 9-10).

Lógicamente, se acentúan estos problemas ante la crisis económica en el 2008 y 2009. El porcentaje de desempleados entre inmigrantes es superior a la media nacional.

Las cifras en España son también espectaculares: en una década (1994-2004) ha aumentado un 541% el empleo desempeñado por extranjeros, como se destaca en el estudio “Perspectivas de las

migraciones internacionales” publicado por la OCDE en Paris, en junio de 2006. El porcentaje de extranjeros sobre la población activa española es del 11,2%, inferior aún a otros países europeos pero con un ritmo de crecimiento superior. Datos negativos es que en nuestro país hay más extranjeros desclasificados. Un 42% no ocupan empleos acordes con su nivel de educación. También tenemos el record en la precariedad del empleo. Casi el 45% de los inmigrantes realiza trabajos eventuales (Cembrero, 2006).

También en Estados Unidos, uno de los países más destacados en la recepción de inmigrantes, existe una política restrictiva incluso con medidas tan significativas como la propuesta de construir un muro físico en la enorme frontera con México y la movilización del ejército para frenar el acceso de inmigrantes clandestinos.

El 16 de diciembre de 2005 la Cámara de Representantes, o Cámara Baja, del Congreso Norteamericano aprobó por 239 contra 182 votos la Ley HR- 4437 de “Protección Fronteriza, Antiterrorista y Control de Inmigración Ilegal”. La iniciativa de la propuesta fue del congresista F. James Sensenbrenner, Presidente del Comité de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Representantes. Ya en su enunciado se mezclan y confunden los temas de inmigración, terrorismo y defensa fronteriza. En la Ley, casi se equipara a los inmigrantes con criminales, castigando cualquier tipo de ayuda, trabajo, alquiler de vivienda o cobijo a algún inmigrante.

La policía puede detener y trasladar a la Oficina de inmigración por una simple infracción de tráfico o por parecer inmigrante ilegal.

También propone que a todos los niños nacidos en USA y que sean hijos de inmigrantes, les sea retirada la nacionalidad norteamericana, deportándolos con sus padres a sus países de origen, además de negarles el acceso a la educación, asistencia social y cualquier servicio médico.

La culminación de esta increíble norma legal es la propuesta de construcción del famoso muro en la frontera con México.²

La situación en este país ha llegado a un grado tal de tensión que el uno de mayo de 2006 se declaró por las comunidades hispanas de USA como “día sin inmigrantes”, declarándose un paro general para protestar contra esa política restrictiva y demostrar el gran peso social y económico de la

² El Congresista Sensenbrenner es dueño del grupo de empresas Kimberly Clark, muchos de cuyos productos se venden en países latinoamericanos. Los grupos de apoyo a los inmigrantes de esa región han promovido una campaña de boicot a tales productos. Para más información véanse las páginas electrónicas de Olganza weblog business (www.olganza.com) y National Council of La Raza (www.nclr.org).

población de origen latinoamericano en USA, mediante ese día sin trabajar y sin comprar ni bienes ni servicios en las tiendas y empresas estadounidenses.³

La situación no es ciertamente fácil y prueba de ello es el Tercer Informe sobre la pobreza en Europa, elaborado por Caritas Europa en el 2006, con el título “Emigración: ¿un viaje hacia la pobreza?”, el subtítulo de este Informe también es expresivo: “un estudio de Caritas Europa sobre la pobreza y la exclusión que sufren los inmigrantes en Europa”.

En el Informe se constata que hay 56 millones de inmigrantes en Europa. Analiza las causas de exclusión en cinco áreas: empleo, vivienda, salud, educación y participación en la vida pública. Constata la existencia de “trampas de pobreza” que arrastran a otras con un efecto dominó, actuando tanto horizontal como verticalmente (influencia en otras generaciones).

Los factores que influyen en el empobrecimiento de los inmigrantes, referentes a las cinco áreas citadas y que el Informe analiza con gran detalle y comparando la situación en los diferentes países europeos, son los siguientes:

En cuanto al empleo: empleos atípicos por su carácter temporal o a tiempo parcial, presencia en la economía sumergida con mayor riesgo e inseguridad, falta de protección social, sueldos inferiores, no tener vacaciones pagadas ni bajas por enfermedad.

Con relación en el mercado de la vivienda: no reunir requisitos para acceder a viviendas de protección oficial, discriminación en el alquiler y/o precios desorbitados, hacinamiento y baja calidad de las viviendas, rotación en el uso de las camas, vivir en la calle.

En cuanto a la salud: mayor riesgo de accidentes laborales al desempeñar trabajos más sucios y peligrosos, riesgo de enfermedades infecciosas como la tuberculosis, por condiciones de vida y desnutrición.

En la educación: dificultades de aprendizaje, más abandonos de colegios, niños con peores calificaciones o asimilados a educación especial y menores títulos.

En cuanto a la participación en la vida pública: en general, excluidos de los procesos democráticos, incluso en los temas que les afecta.

³ La Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores (COLACOT) lanzo una gran campaña con motivo de la celebración del primero de mayo en la que decía “nos solidarizamos con los trabajadores inmigrantes de América Latina en los Estados Unidos, Europa, Asia y las misma América Latina. Ellos son seres humanos con sueños y esperanzas, quizás tu has tenido suerte, millones de ellos no la han tenido, y luchan por sus derechos. colacotcolombia@yahoo.com”.

En todas estas áreas existen numerosas barreras legales o administrativas o simplemente obstáculos prácticos o cotidianos que incrementan las dificultades y la conexión entre los problemas en todos estos campos. Todo ello favorece la exclusión y afecta también a la salud mental, con situaciones depresivas.

Los grupos de mayor riesgo son los inmigrantes irregulares, y entre ellos, las mujeres, los niños, los de edad avanzada, los africanos subsaharianos, los turcos y marroquíes.

La pobreza, además, puede heredarse de una generación a otra. Descender de inmigrantes es una losa. Ni siquiera ser ciudadano ayuda a paliar la discriminación, la exclusión y la pobreza.

El Informe termina con nueve recomendaciones:

1. Cuidar de que se ratifiquen y apliquen las leyes y los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que refuercen los derechos de los inmigrantes.
2. Abrir canales a la inmigración laboral legal.
3. Poner en marcha políticas de inclusión social que incorporen medidas específicas en los casos que se requiera.
4. Fortalecer las políticas educativas, una poderosa herramienta en la erradicación de la pobreza.
5. Eliminar las barreras que impiden el desarrollo integral del potencial de los inmigrantes.
6. Incrementar los fondos estructurales de la UE con vistas a mejorar la situación de los inmigrantes en el periodo económico 2007-2013.
7. Alentar y apoyar la participación de los inmigrantes en la vida pública.
8. Contrarrestar la demonización de la inmigración, promoviendo las ventajas de una política de migración abierta.
9. Fomentar la investigación a escala europea en materia de discriminación contra los inmigrantes en términos de empleo, vivienda, atención sanitaria, educación y participación en la vida pública (Caritas Europa, 2006).

En España se han dado también situaciones muy duras de vida para los inmigrantes. Un caso que trascendió fue la situación de los temporeros de la fresa en Huelva, a los que en un libro sobre su situación se les califica de los nuevos esclavos de este siglo: precariedad, miseria y falta de dignidad (AA.VV., 2004).

Una primera reacción de buenos sentimientos sería compadecerse de personas sometidas a un trato tan inhumano y degradante pero tales sentimientos se tornan a menudo en desconfianza, temor y el atribuir responsabilidades o culpas a todo el colectivo por hechos individuales de algunos

miembros de esa comunidad de inmigrantes. Resulta significativo la criminalización de los inmigrantes en su conjunto por actos delictivos de algunos de ellos. Recuerda esto a la doctrina de la peligrosidad social que ponía bajo sospecha a grupos sociales y humanos completos, sin deslindar las responsabilidades individuales.

En tales prejuicios pueden caer incluso destacados intelectuales. El sociólogo Amando de Miguel en una conferencia pronunciada en las “Jornadas sobre Inmigración y Sociedad: un compromiso social desde el Poder Legislativo” celebradas en las Cortes Valencianas, el 7 de junio de 2006, llegó a decir, según reseñaba la prensa al día siguiente, que la violencia doméstica incide más de la media en autonomías como Canarias, Baleares y Comunidad Valenciana “ porque son receptoras de inmigrantes”, muchos de ellos varones solos, desprovistos de familias y amigos, y provenientes de culturas en las que no se respeta a la mujer”. También se refirió a la inviabilidad del Estado de Bienestar ante millones de personas que no han cotizado a la seguridad social y que no han pagado impuestos y, de repente, tienen derecho a utilizar nuestros servicios sociales. El problema más perceptible derivado de la inmigración sería el aumento de la delincuencia (EM, 2006a: 5).

Aunque la noticia anterior debería ser matizada por el académico aludido y no debe olvidarse su vocación provocadora, lo cierto es que tales juicios resumen opiniones bastantes extendidas. Se olvida que las primeras víctimas de organizaciones criminales son los propios inmigrantes, sometidos a mafias que organizan abusivamente sus llegadas y extorsionados, otras veces, por grupos criminales de sus propios países, una vez establecidos en los países de llegada. En todo caso, el tratamiento de este fenómeno de criminalidad debe tener en cuenta que es un porcentaje ínfimo del conjunto de la población inmigrante y que debieran implementarse políticas de seguridad para combatirla en las que sería, desde luego, necesaria la colaboración de la gran mayoría de inmigrantes, denunciando tales comportamientos criminales, que les impiden vivir en paz y dañan su imagen de personas a la búsqueda de un trabajo justo con el que mantener a sus familias.

No podemos desconocer el trato humanitario a la llegada de inmigrantes ilegales, rescatados en el mar por los servicios marítimos del Estado, y atendidos de inmediato, sanitariamente. En este sentido también tienen un papel destacados las ONG que se han hecho cargo del 80 por 100 de los inmigrantes trasladados a la Península, en 2006, exactamente de 9.585, de los 11.826 de la estadística oficial (LP, 2006a).

Las políticas europeas y también la española han sido inadecuadas, defensivas y desconfiadas frente al fenómeno migratorio. En el caso español, la ley de extranjería y en especial, su reglamento

tuvo que ser revisado por el Tribunal Supremo, como atentatorio a derechos fundamentales, anulando varios de sus artículos del. El acceso policial a los datos del padrón —al empadronarse el inmigrante accede a asistencia sanitaria y escolarización de sus hijos— tiene una perspectiva fundamentalmente represiva, a la vez que se consagra la desigualdad ante la inadmisión de solicitudes de inmigrantes ilegales que quisieran regularizar su situación. También resulta de dudosa constitucionalidad los permisos de trabajo limitados a un territorio determinado —provincia o Comunidad Autónoma— y a áreas laborales determinadas, con gran dificultad de cambios a otras distintas, por nuevos contratos.

Algún autor ha destacado las reformas en el Código Penal promovidas contra los inmigrantes sin papeles y la criminalización de los movimientos de apoyo al inmigrante. Así, la reforma del artículo 118 bis del Código Penal cuya redacción actual dice que el que directa o indirectamente promueva, favorezca, facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España, será castigado con la pena de 4 a 8 años de prisión. Ello supone equiparar el tráfico a la ayuda humanitaria que puedan realizar algunas ONG (Santos, 2004: 48).

El proyecto de reforma de la Ley de Extranjería, aún no aprobado —julio de 2009— ha provocado bastante polémica al incrementarse las medidas represivas.

También se ha señalado que hasta ocho artículos de la Ley de Extranjería violan directamente los siguientes Tratados Internacionales: la Convención Europea de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de Derechos del Niño y el Convenio nº 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

Existen cinco conjuntos normativos: las libertades de reunión, asociación y sindicación, y el derecho de huelga, por un lado; el derecho al trabajo y a la seguridad social, por otro; el derecho a la educación, en tercer lugar, el derecho a la vida familiar, en cuarto término, y finalmente, el derecho a la asistencia jurídica gratuita, que no son efectivos. La Ley de Extranjería, en los artículos 7, 8 y 11, establece un límite inaceptable a estos derechos “que sólo podrán ejercerlos cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España” (Chueca Sanchez, 2002).

En este mismo sentido, el constitucionalista Manuel Aragón ha escrito que

entender que todos los extranjeros son titulares de los derechos, pero que sólo los residentes los pueden ejercer, además de ser una impropiedad jurídico-dogmática, es emplear un lenguaje confuso para encubrir (con una especie de falso pudor) una realidad: la de que si un mayor de edad no incapacitado tiene la titularidad y no el ejercicio del derecho, no tiene entonces, en el presente, derecho alguno (Aragón, 2001).

Una situación semejante se produjo al final del curso escolar en Francia (julio de 2006), en donde la Red Escuela Sin Fronteras (RESF) se prepara para esconder de la policía a unos 50.000 niños y niñas amenazados con la expulsión de Francia por la situación “sin papeles” de sus padres. La Red esta procediendo a esconder por separado a estos niños, acogiéndose a que la ley francesa impide expulsar a una familia si no se controla a la totalidad de sus miembros. A la vez el 1 de junio en París y otras ciudades francesas miles de personas salieron a la calle para decir no a las expulsiones de extranjeros sin papeles y pedir la derogación de la Ley Sarkozy sobre la inmigración (LM, 2006).

En la pasión suscitada por las avalanchas de emigrantes africanos llegados a las Islas Canarias en los últimos meses, se ha llegado a reprochar por algún dirigente de aquel continente, como el Ministro de Interior de Senegal, que es la Ley española de Extranjería la que provoca estas inmigraciones masivas, ya que a los cuarenta días de encontrarse en centros de internamiento tales ilegales, si no son devueltos a sus países de origen, deben ser puestos en libertad (EM, 2006).⁴ No deja de ser paradójica tal afirmación porque en la repatriación puede haber alguna negligencia por el país receptor pero también responsabilidad en los países originarios de los inmigrantes, y, por otra parte, no sé si se pretende que permanezcan detenidos o encarcelados indefinidamente si no se realiza tal repatriación.

También habría que abordar los derechos y responsabilidades de los inmigrantes respecto a los países de acogida. El filósofo Amitai Etzioni desde la perspectiva de su Diversidad en la Unidad (DWU), en el tratamiento de la inmigración, ha afirmado que ésta es un privilegio, no un derecho. Podría rebatírsele refiriéndonos al estado de necesidad en bastantes de las situaciones desesperadas de estos inmigrantes, y también a la inmigración humanitaria a la que él alude. Lo cierto es que se necesita un esfuerzo mediante la educación para, sin renunciar a sus orígenes, comprender los valores y costumbres de la nueva sociedad en la que desean integrarse para alcanzar ese mínimo común denominador de convivencia en paz, a la vez que permitir la libre expresión y la sensibilidad de las minorías.⁵

⁴ “Senegal asegura que la Ley de Extranjería española fomenta la emigración clandestina”, *Diario El Mundo*- 9-9-2006. Precisamente el nuevo proyecto de Ley de Extranjería (2009) eleva a 60 días la estancia en los Centro de Internamiento, de acuerdo con la Directiva Europea.

⁵ Véase la página web de este autor: www.amitaietzioni.org

En el proceso de integración de los inmigrantes, a la vez que respetan su cultura originaria, un mecanismo que nos parece válido es el de su participación en las elecciones municipales. Ahora, sin embargo, la pasión y polémica sobre la situación de los ilegales hace especialmente difícil esta regularización participativa, aunque son ellos, quizá, los más interesados en abordar en el ámbito local los problemas que les afectan. Sobre esta polémica véase las tesis de José María Ruiz Soroa en “Extranjería y ciudadanía” y de Jesús López Medel en “Convivir, integrar, codecidir” (diario *El País*, 10-9-2006).

Alguna reconsideración de estas políticas se han intentado recientemente. En España el Plan Estratégico de Ciudadanía e integración-2009, presentado por el Ministerio de Trabajo ante el Consejo de Ministros del 23 de junio de 2006, cuenta con 2000 millones de euros de presupuesto y contempla medidas contra la segregación escolar, fomento del autoempleo y actuaciones para establecer un sistema de acogida que asegure la rápida inserción laboral de los inmigrantes, así como la atención integral a menores extranjeros no acompañados. También se pretende mejorar la imagen pública de la inmigración y generar cambios en las actitudes hacia este colectivo. El plan favorece la promoción del aprendizaje intensivo de las lenguas y usos sociales de la sociedad de acogida y la formación de profesionales de la educación en la interculturalidad. En materia de vivienda se apoyarán programas de inserción de familias inmigrantes en entornos con escasa población, para prevenir situaciones de infravivienda y promoción de programas de desarrollo local en barrios con un alto índice de población inmigrante.

Con relación en este último punto es interesante observar como una orientación del asentamiento de inmigrantes puede regenerar la vida de núcleos de población en el campo, abocados a la muerte demográfica por el despoblamiento y la vejez de sus últimos moradores. Es interesante observar que el influyente diario *Washington Post* publicó, no hace mucho, un largo artículo sobre las minúsculas aldeas de Agua Viva y Las Parras de Castellote (Aragón), que presenta con muchísima simpatía por intentar experiencias no sé si inéditas —dice el corresponsal—: recurrir a la inmigración para intentar escapar a la muerte demográfica (Quiñonero, 2006).

En el verano de 2006 se celebró en Rabat (Marruecos) una Conferencia Euroafricana, bajo el título 1ra. Conferencia sobre Inmigración y Desarrollo, (celebrada los días 10 y 11 de julio). A la misma asistieron los 25 países de la UE y 27 países africanos. El objetivo fundamental era suscribir acuerdos de readmisión de inmigrantes ilegales. Tales acuerdos, sujetos a posteriores ratificaciones concretas de cada Estado, son definidos como acuerdos de segunda generación con un pretendido enfoque global, pragmático y operativo que en realidad busca el freno “a los sin papeles”, a cambio de promocionar cuotas de entrada y ayudas para el desarrollo de las naciones de origen y tránsito de emigrantes.

Existen grandes dificultades de cumplimiento por la impopularidad de las repatriaciones de inmigrantes, y sus consecuencias para los dirigentes políticos.

La iniciativa responde al miedo de la UE ante la avalancha de desesperados sin documentación. El Ministro Miguel Ángel Moratinos de España definió este problema con cierta retórica: “nos encontramos ante el gran reto del siglo XXI”.

Fue, sin embargo, la intervención de Nicolás Sarkozy, entonces, Ministro del Interior de Francia, la que dio el tono defensivo e intransigente de la Conferencia: “la inmigración clandestina es intolerable para Europa porque atenta contra el orden público de los países europeos y la estabilidad de sus pactos sociales”. “La inmigración ilegal es la esclavitud del Estado moderno. El fracaso de África hoy será un desastre para la Europa de mañana” (Cruz, 2006).

Este clima de emergencia europea lo refleja bien el dossier dedicado a la inmigración por el diario parisino *Libération*, bajo el título “Los naufragados del sueño europeo”. Se refiere a los más de 22.000 clandestinos africanos llegados por barcos, desde enero del presente año al archipiélago español de Canarias, que se encuentra en estado de crisis humanitaria.

En este informe se realiza una entrevista a Froilán Rodríguez, “Vice-Ministro de Canarias para la Inmigración”, encabezada por una frase un tanto tremendista: “Hay que prepararse ante avalanchas jamás vistas” (*Libération*, 2006).

La actual crisis económica mundial, por el contrario, ha reducido esas avalanchas.

No es de extrañar que ante la urgente petición española para que la Agencia de Control de Fronteras Exteriores de la UE intervenga en la protección de Canarias y otras fronteras, se le haya contestado, en la reunión de Ministros de Interior y Justicia, celebrada el 21 de septiembre de 2006, en Tampere, Finlandia, que están dispuestos a conceder ayudas para el tratamiento de la llegada de inmigrantes legales pero, a la vez, piden repatriaciones rápidas (LP, 2006b).⁶

En España se ha producido una reacción semejante, con peticiones de reforma de la Ley de Extranjería para prohibir legalizaciones masivas (EP, 2006a).

Cada vez, sin embargo, más seres humanos están dispuestos a arriesgar sus vidas para llegar a un lugar que les ofrezca algo más que una segura miseria, escribía Jesús López-Medel, al comentar una declaración del Presidente de Senegal, de mayo de 2006, en la que manifestaba que su país “acepta la devolución de inmigrantes a cambio de dinero para hacer pantanos”. “Con esos pantanos el país estaría llenos de lagos. Eso pararía la desertización y frenaría la inmigración... y añadiendo que “hay que crear suficientes empleos para que estas personas no tengan la tentación de partir y para eso está la agricultura”.

⁶ En este clima de temor generalizado se explica que en un referéndum federal en Suiza se hayan aprobado dos leyes sobre asilo y extranjería, con un endurecimiento radical y restrictivo para la entrada de inmigrantes extracomunitarios, por casi un 70 por 100 de votos afirmativos. En uno de los puntos de estas leyes, se señala que los suizos que acojan a extranjeros con una orden de expulsión podrán ser condenados a cinco años de prisión y 300.000 euros de multa (EP, 2006b).

La vinculación entre desarrollo e inmigración es evidente y la necesidad de una política de cooperación con programas de microcréditos, programas de desarrollo social, autoempleo, creación de pequeñas empresas y cooperativas, formación profesional y facilidades para el retorno y la reinserción de emigrantes que puedan trasladar sus experiencias y ser agentes de desarrollo en sus lugares de origen. La clave es luchar verdaderamente contra las causas que hacen que esas gentes tengan que huir de su miseria degradante. Mientras que el hambre, la sed, la polio, el sida, la malaria, las guerras —añade López Medel— sigan matando a millones de personas cada año, seguirán las avalanchas de estas personas. Además de la insuficiente cooperación al desarrollo, sigue paralizada la liberación del comercio y el proteccionismo inaceptable de occidente sigue dando un trato pésimo a los productos de la agricultura de estos países, dificultando el desarrollo de estas economías (López-Medel, 2006a).

Hace años apunté que la bomba demográfica del sur era la gran arma estratégica que les quedaba a los países subdesarrollados frente al Norte desarrollado pero envejecido y decrepito. No es posible poner barreras ni muros a procesos casi fatales de cambio que solo pueden ser abordados por una voluntad sincera de cooperación y de asumir el valor del mestizaje en el futuro cósmico que se avecina (Colomer, 1992).

El empobrecimiento de estas sociedades del sur por la fuga de cerebros y cuadros hacia el Norte es otro fenómeno que no nos puede pasar inadvertido.

En unas declaraciones periodísticas bajo el título “Sería suicida que Europa cerrara sus fronteras a los inmigrantes” me refería mayoritariamente al problema de la deuda externa de los países en vía de desarrollo que es una cuestión que pesa como una losa en la regeneración económica y en la política social de estos pueblos, y factor que ha propiciado muchas de sus crisis y empujado sus sucesivas mareas migratorias.

Hace algunos años, y con relación en Colombia y América Latina, nuestro Instituto INAUCO, en colaboración con el Consejo Mundial de Formación Profesional, propuso crear allí la Ciudad de las Profesiones, aplicando la experiencia española en formación profesional acelerada, para dar respuesta a necesidades formativas de aquellos países y también para preparar a posibles emigrantes hacia España y Europa, completando su formación con datos sobre legislación española, tanto laboral como de la situación de los extranjeros inmigrantes, vivienda, educación, seguridad social... y sobre cultura, costumbres, etcétera.

He insistido en lo extraordinariamente útil que sería crear estas Ciudades de las Profesiones en Canarias y Melilla y Ceuta, donde, además, habría que también dar clases aceleradas de lengua española para inmigrantes de lenguas nativas diferentes. Tales proyectos formativos, apoyados con algunos créditos para autoempleo y microempresas, podrían estimular a regresar a los países de origen para iniciar en ellos actividades productivas.

La doble condición de emigrantes e inmigrantes, con una suerte de esquizofrenia cultural en los que la viven y la mutación de este fenómeno en la burbuja globalizadora que vivimos, me ha preocupado desde hace tiempo.

Resuenan aún en nuestros oídos los gritos de tantos inmigrantes doloridos: ¡somos seres humanos! si, esos seres humanos sobre cuyas declaraciones de derechos hemos presumido excesivamente en nuestras sociedades del Norte desarrollado. Pareciera imposible no sentir compasión ante situaciones tan conmovedoras y terribles, pero lo más terrible es que esos sentimientos puedan evolucionar hacia el miedo, el asco o el rechazo. Pensemos por un momento que nosotros tuviéramos que viajar, angustiados, a territorios desconocidos, a veces sin conocer el idioma, con el temor de ser rechazados, y a la vez con la necesidad ineludible de salvarnos y salvar a nuestras familias, de la miseria y de la muerte. Pongámonos en su piel, en su mirada y tal vez podamos comprender mejor el grito de estos hombres y mujeres.

Fuentes citadas

- AA.VV. (2004), *La fresa amarga*, Sevilla, Atrapasueños/CGT/SU/SOC.
- Aragón, Manuel (2001), “¿Es constitucional la nueva Ley de Extranjería?”, *Claves de razón práctica*, núm. 112, pp. 11-12.
- Caritas Europa (2006), “Emigración: ¿una viaje hacia la pobreza?”, Tercer Informe sobre la pobreza en Europa, Bruselas, julio.
- Cembrero, Ignacio (2006), “España sextuplica su mano de obra extranjera”, *El País*, 18 de junio.
- Chueca Sancho, Ángel (2002), “La Ley de Extranjería viola directamente cinco Tratados Internacionales que vinculan a España”, *El Vuelo de Icaro*, núms. 2-3, Madrid, pp. 237- 248.
- Colomer Viadel, Antonio (1992), “Palabras para los hombres y las mujeres del sur”, *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, núms. 25-26-27, otoño.
- Contrafatto, Silvia (2006), “Mujeres, migraciones y derechos humanos”, *Río Negro on line*, 15 de junio.
- Cruz, Marisa (2006), “1ª Conferencia sobre inmigración y desarrollo”, *El Mundo*, 11 de julio.

- EM (El Mundo) (2006a), “Amando de Miguel responsabiliza a los inmigrantes del incremento de la violencia domestica”, *El Mundo*, 8 de junio, p. 5.
- (2006b), “Senegal asegura que la Ley de Extranjería española fomenta la emigración clandestina”, *El Mundo*, 9 de septiembre.
- EP (El País) (2006a), “El futuro de la inmigración. PSOE y PP rechazan nuevas regulaciones aunque Rajoy prefiere prohibirlas por Ley”, *El País*, 12 de septiembre.
- (2006b), *El País*, 25 de septiembre.
- Estefanía, Joaquín (2006), “Otra vuelta de tuerca: la emigración elegida”, *El País*, Madrid, 14 de mayo.
- Fresneda, Carlos (2006), “La inmigración beneficia a países de origen y de destino”, *El Mundo*, 8 de junio.
- Khachani, Mohamed (2000), “Rapport Introductif”, en *La migration clandestine. Enjeux et perspectives*, Rabat, Marruecos, pp. 9-10.
- Libération (2006), *Libération*, París, 12 de septiembre.
- LP (Las Provincias) (2006a), “El Gobierno ha enviado 12.000 inmigrantes de Canarias a la Península durante este año”, *Las Provincias*, 31 de agosto.
- (2006b), “La UE ayudará a España contra inmigración ilegal, a cambio de repatriaciones rápidas”, *Las Provincias*, 22 de septiembre
- López-Medel, Jesús (2006a), “Cambio agua por inmigrantes”, *El País*, 6 de junio.
- (2006b), “Convivir, integrar, codecidir”, *El País*, 10 de septiembre.
- LM (Le Monde) (2006), www.lemonde.fr. Consultado el 1 de julio.
- Quiñonero, Juan Pedro (2006), “¿Cuándo estallará la burbuja?”, *Diario ABC*, 9 de junio.
- Ruiz Soroa, José María (2006), “Extranjería y ciudadanía”.
- Santos Castillo, Luis de los (2004), “Las leyes de Extranjería como elemento criminalizador de los trabajadores/as inmigrantes. Aplicación al laboratorio de Huelva”, en AA.VV. (2004), *La fresa amarga*, Sevilla, Atrapasueños/CGT/SU/SOC.

LA INMIGRACIÓN EN DEMOCRACIA: MEDIDAS DE SEGURIDAD PÚBLICA INTERNACIONAL CON RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS PARA LOS INMIGRANTES EUROPEOS Y LATINOAMERICANOS

José Carlos de Bartolomé Cenzano¹

Derechos, libertades y obligaciones reconocidas a los extranjeros

Fundamento iusnaturalista y constitucional del concepto de integración ciudadana

a) La dignidad humana

La plena integración como concepto jurídico constitucional, no se encuentra reconocido expresamente en nuestra vigente Constitución, pero su contenido sí se encuentra de manera implícita en una serie de principios y normas que a continuación expondremos.

El concepto de integración del individuo o de los grupos oprimidos en la sociedad tiene su fundamento último en la propia dignidad de la persona. Ésta y sus derechos inalienables son anteriores al propio Estado, y por ello, el art. 10.1 de la CE. asevera que “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás *son fundamento del orden político y de la paz social.*”

b) Los valores superiores del ordenamiento jurídico: La libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político

El primero de los preceptos, sistemáticamente, que sirve además para fundamentar constitucionalmente el concepto de integración, es el art. 1.1 CE. Los valores superiores del ordenamiento jurídico español son la Libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

¹ Adscrito al Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO) de la Universidad Politécnica de Valencia, España. Correo electrónico: jobarcen@urb.upv.es.

Todos estos valores, que constituyen en general los grandes fines del Estado, deben ser considerados como contenido irrenunciable de la necesidad de una plena integración social.

c) La igualdad, en todas sus dimensiones constitucionales

En este sentido, y centrándonos en el valor igualdad, ésta se recoge como un objetivo o finalidad deseable por el orden constitucional. El TC, desde su más temprana jurisprudencia señaló que este valor debía proyectarse con una eficacia transcendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional debía devenir incompatible con el orden de valores que la Constitución, como norma suprema, proclama.

De otra parte, el art. 9.2 de la Constitución Española, expresa también un mandato claro e incontestable al establecer la participación y la igualdad real como dos necesidades que los poderes públicos deben perseguir y facilitar a todos los ciudadanos. Ello supone el reconocimiento constitucional implícito de que en realidad existen profundas diferencias de carácter social, económico, cultural, etc, que inciden en los individuos y condicionan su existencia. Por ello, se establece una función promocional de la igualdad real que deben realizar los poderes públicos, en virtud de la cual les corresponde “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (...)”.

La igualdad real pretende corregir las consecuencias del sistema capitalista e impulsa muy diversas políticas sociales a tal fin. La Constitución no pretende la uniformidad ni el desequilibrio social, por ello, en este precepto encuentra su fundamento todas las medidas denominadas de “discriminación positiva” para, en la medida de lo posible, igualar, cohesionar e integrar a todos los grupos sociales más desfavorecidos.

De cualquier forma, el sustento constitucional más importante de la integración lo constituye el artículo 14 CE, toda vez, que la integración es una consecuencia directa del principio de igualdad. Se trata de una verdadera necesidad que deriva directamente de la igualdad formal de todos ante la ley.

La igualdad formal, jurídica o ante la ley se contiene, como acabamos de señalar, en el artículo 14 de nuestra Constitución, iniciando el Capítulo Segundo, si bien antes de la sección primera. Este precepto dispone textualmente que “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

En primer lugar, y como cuestión de principio, se debe reseñar que el artículo 14 CE, técnicamente no recoge un derecho fundamental, sino un principio constitucional que debe inspirar todo el sistema de derechos y libertades. Por ello precisamente se encuentra fuera de la sección primera titulada: “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”. Su ubicación sistemática justo antes del catálogo de derechos fundamentales y libertades públicas es una buena muestra de ese carácter informador que debe tener la igualdad proyectándose sobre todos y cada uno de esos derechos.

No obstante, el Constituyente ha deseado que el artículo 14 goce de las mismas garantías que los derechos fundamentales reconocidos en la Sección primera del Capítulo segundo, por ello el art. 53.2 CE lo ha recogido expresamente junto a éstos extendiéndole sus garantías. Por este hecho se ha dicho que la igualdad tiene la naturaleza jurídica de un principio constitucional que goza de la accionabilidad de un derecho fundamental.

Además hay que advertir la naturaleza relacional o conexas de la igualdad, pues cuando invocamos la conculcación de la igualdad ante la jurisdicción, ya sea ordinaria o Constitucional, se deberá haber violado otro derecho subjetivo, principio jurídico u otro bien jurídicamente protegido. Ello es una exigencia del propio concepto de igualdad: siempre necesita una referencia para su utilización con propiedad, a riesgo de caer en la tautología: no se puede concebir la violación de la igualdad en abstracto, sino en relación a un concreto ámbito jurídico. Ello, a su vez es una consecuencia de esa naturaleza proyectable o inspiradora del principio.

También el Tribunal Constitucional ha reconocido desde su primera jurisprudencia la fuerza vinculante del principio de igualdad y su consideración como *auténtico límite a la acción de los poderes públicos*, especialmente del poder legislativo, convirtiéndola en auténtico parámetro de la constitucionalidad de su actuación.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha sido desarrollada, a través de dos conceptos fundamentales, esto es, de la distinción entre *el principio de igualdad en la ley* y *el principio de igualdad ante la ley*.

El primer supuesto, el principio de igualdad en la ley, se refiere al contenido de la norma, y supone que este principio actúa como un auténtico límite a la libertad normativa del legislador, que no podrá establecer distinciones artificiosas o arbitrarias entre situaciones de hecho cuyas diferencias reales, si existen, carecen de relevancia desde el punto de vista de la razón de ser discernible en la

norma, o de no anudar consecuencias jurídicas arbitrarias o irrazonables de los supuestos de hecho legítimamente diferenciados (véase STC 83/1984, de 24 de julio, entre otras)

El segundo supuesto, el principio de igualdad ante la ley, hace referencia a la eficacia de la norma, según el TC, ello implica que un mismo órgano no pueda modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficientemente razonable.

Cuando se trate de distintos órganos jurisdiccionales, el principio de igualdad ante la ley deberá de cohonestarse con el principio funcional de independencia de los mismos (art. 117.1 CE). De este principio se deduce la posibilidad de interpretar y aplicar la norma de forma diferente siempre que se motive jurídicamente (sin tener que realizar una mención expresa de los precedentes ni explicitar el cambio de actitud, cuando la motivación se encuentre implícitamente en la resolución).

Además un mismo órgano jurisdiccional podrá variar su criterio interpretativo, pero la misma exigencia de la fundamentación jurídica le será aplicable.

En STC 30/1987, el TC señaló que

no pesa la exigencia de resolver siempre en los mismos términos sobre supuestos que se pretenden iguales, pues cada caso, para el mismo juzgador, puede merecer una consideración diversa, ya por las peculiaridades que a su juicio muestra, ya porque el entendimiento judicial de la norma aplicable variase a lo largo del tiempo, ya, incluso, porque parezca necesario corregir errores anteriores en su aplicación. Lo que el principio de igualdad garantiza no es que quienes acudan a los tribunales vayan a obtener una resolución igual a las que se hayan adoptado en el pasado por el mismo órgano judicial, si no simplemente, la razonable confianza de que la propia pretensión merecerá del juzgador (...) la misma respuesta obtenida por otros en caso iguales...

El marco normativo básico regulador de los derechos y libertades de los extranjeros en España

La normativa en materia de extranjería e inmigración en España es profundamente inestable, toda vez que se han sucedido vertiginosamente en estos últimos años, soluciones muy diferentes, en ocasiones sin siquiera permitir una lógica consolidación de la anterior. Ha sido, y es lamentablemente, una normativa provisional, lo que genera gran inseguridad jurídica en una materia tan trascendental.

Como se ha dicho, la jurisprudencia se produce, con frecuencia, sobre normas derogadas, y nos encontramos en permanente espera de sentencias del Tribunal Constitucional, tardías en la medida en que se produce la impugnación de la nueva ley antes de que se haya resuelto el recurso correspondiente a la anterior.

Se trata de una normativa compleja, dispersa y sometida a continua revisión jurídica y política.

La primera de nuestras leyes, fue la *LO 7/1985*, vigente hasta el 2000. Posteriormente, la *LO 4/2000, de 11 de enero*, fue aprobada en contra de la mayoría gubernamental y ya nació aquejada de un alto grado de provisionalidad.

La *LO 8/2000 de 22 de diciembre*, tuvo la apariencia de una reforma, pero fue en realidad, un texto diferente aunque igualmente aprobado sin el consenso necesario.

De otra parte, la *LO 11/2003, de 29 de septiembre*, a pesar de afectar a un número escaso de preceptos, resulta muy importante en la medida en que, en poco menos de tres años trató de endurecer la respuesta penal frente a los extranjeros y flexibilizar los mecanismos de expulsión.

La *LO 14/2003, de 20 de noviembre* modificó 31 de sus 70 artículos e introdujo 8 nuevos, en buena medida constituyendo una respuesta a la STS de 20 de marzo de 2003, que anuló muchos de los artículos del Reglamento de extranjería por vulneración del principio de legalidad, y que consiguió el consenso de los dos principales partidos políticos,

La aprobación del *Reglamento de extranjería, mediante el Real Decreto 2393/04*, de 30 de diciembre, ha buscado un acuerdo no tanto entre fuerzas políticas, sino sobre todo con sindicatos y empresarios, en el contexto de una patente laboralización, que constituye la gran apuesta de esta normativa.

En lo referente al contenido de los derechos y libertades de los extranjeros en España, el art. 27 del Código Civil asienta la idea de equiparación entre españoles y extranjeros. Sin embargo, en relación con las libertades públicas, el art. 13.1 de la CE viene a adoptar una postura no igualitaria como punto de partida, si bien admite la posibilidad de que los Tratados y la propia Ley extienda a los extranjeros el pleno goce de las libertades públicas que la Constitución proclama.

De todo lo dicho, bien se puede asegurar que el goce de las libertades en este artículo queda subordinado a lo que pudiera desarrollar un Tratado o una Ley; pero debemos resaltar, llegado este momento, que España ha ratificado los más importantes Textos internacionales en materia de protección de los derechos humanos y las libertades públicas. El artículo 10 de la CE establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Por ello, los extranjeros tienen garantizados en nuestro país la práctica totalidad de los derechos recogidos en la Constitución.

El contenido constitucional de los derechos de los extranjeros en España, las claves de su alcance y límites según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La STC 107/1984, de 23 de noviembre, interpretó el primer párrafo del art. 13 y aclaró su significado señalando que “supone que el disfrute de los derechos y libertades —el término “libertades públicas” no tiene, obviamente, un significado restrictivo— reconocidos en el Título I de la Constitución se efectuará, en la medida en que lo determinen los tratados y la ley interna española, y de conformidad con las condiciones y el contenido previsto en tales normas”. Sin embargo, el Tribunal Constitucional dice que tal disposición no implica “que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros relativa a los derechos y libertades públicas , pues la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuyen los tratados y la ley, sino de las libertades que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley. De modo que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dotados —dentro de su específica regulación— de la protección constitucional, a pesar de su concreta configuración legal.

Por lo que se refiere a los límites del legislador a la hora de establecer restricciones a los derechos y libertades de los extranjeros en España, el TC ha dicho que el art. 13.1, si bien autoriza al legislador a restringirlos, no le otorga una libertad ilimitada. Esta limitación proviene del art. 10.1 de la CE (“aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 constituye fundamento del orden político español”) como del art. 10.2, ya que no puede afectar al contenido delimitado para el derecho “por la Constitución o los tratados internacionales suscritos por España”, pues “una cosa es autorizar diferencias de tratamiento entre españoles y extranjeros y otra es entender esa autorización como una posibilidad de legislar al respecto sin tener en cuenta los mandatos constitucionales”.

El distinto estatuto jurídico del extranjero y del ciudadano europeo

a) La integración y protección de las minorías en la Unión Europea

El Consejo de Europa, creado en 1948, constituyó el primer organismo regional que abordó la cuestión de las minorías nacionales en el marco jurídico de la protección de los derechos humanos.

En efecto, la Convención Europea para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, de 1950, establecía en su art. 1, en conexión con el 14, el compromiso de los Estados miembros con la protección y garantía de los derechos humanos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión. Esta formulación aparecía reforzada en el art. 9,1; que al introducir el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, admitía su práctica “individual o colectiva”, lo que implicaba que la protección de este derecho debía aplicarse, a colectividades como las minorías nacionales existentes en cada Estado.

Aunque este planteamiento inicial pudiese parecer exclusivamente indirecto, lo cierto es que permitía la introducción del tema de los derechos de las minorías y abría así el debate sobre tan importante problema europeo. Además posibilitaba la aplicación del principal instrumento que durante décadas protegió los derechos humanos a escala europea. Me refiero a la Comisión de Derechos Humanos y al Tribunal de Derechos Humanos del Consejo de Europa, ante los cuales cabía la formulación de demandas individuales en aquellos países miembros que habían aceptado el Protocolo, como es el caso de España.

Las sentencias del Tribunal Europeo en los casos de: sentencias lingüísticas en Bélgica (1968); Abdulaziz, Cabales y Balkandali contra el Reino Unido (1985), Marckz contra Bélgica, Airey contra Irlanda o Johnson contra Irlanda, evidenciaron la preocupación de ambas instituciones, Comisión y Tribunal, por abordar la cuestión de las minorías. Sin embargo, hubo que esperar a la desaparición del bloque soviético, en 1989, para que el Consejo de Europa plantease un ambicioso programa de medidas legales, institucionales, políticas y culturales que contemplasen la especificidad de los derechos de las minorías. Tales medidas aparecen recogidas en la Declaración de Viena, de 1993, y pueden resumirse en las siguientes:

1. Reforma del sistema institucional de protección de los Derechos Humanos, unificando la Comisión y el Tribunal en una única Corte de Justicia;
2. La adopción de una Declaración sobre las Minorías Nacionales, en la que se encargaba al Comité de Ministros diversas medidas, entre las que destacaban la conclusión de Tratados internacionales para la protección de las minorías, incluida la elaboración de un Convenio-Marco y un Protocolo a la Convención sobre los derechos humanos de naturaleza cultural;
3. Lanzamiento de un Programa de medidas contra el Racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, que incluye, además de campañas de concienciación, la constitución de un

Comité de Expertos gubernamentales que ha pasado a denominarse Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI).

De acuerdo con las decisiones recogidas en la Declaración de Viena, el Consejo de Europa elaboró el Convenio-Marco para la protección de las minorías nacionales, firmado en Estrasburgo el 1 de Febrero de 1995. En el conjunto de sus 32 artículos, se enuncian, de forma detallada, los derechos a la educación, al empleo de la lengua, a la libertad de pensamiento y expresión, etc. de las minorías. Destacan, entre otros aspectos del Convenio, la expresa prohibición de las políticas de asimilación desarrolladas por los Gobiernos contra las minorías (art. 5,2) o las medidas destinadas a modificar la proporción demográfica de aquellas áreas geográficas donde se concentran las minorías (art. 16).

La responsabilidad de llevar a cabo la supervisión en el cumplimiento de este Convenio por los países signatarios, corresponde al Comité de Ministros, a pesar de que la Convención queda abierta a la firma y ratificación por los Estados que no son miembros del Consejo de Europa (art. 24). En las tareas de supervisión, el Comité de Ministros contará con la ayuda de un Comité Consultivo dependiente de él y cuyos miembros deberán gozar de una reconocida competencia en el tema de minorías (art.26).

Como podemos apreciar, las iniciativas del Consejo de Europa constituyen una primera aproximación jurídico-política para proteger a las minorías nacionales en el ámbito europeo. Sin embargo, estas iniciativas presentaron y presentan una importante limitación: sólo afectan a los Estados miembros, lo que significa a los Estados que gozan de regímenes democráticos y efectivos sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, en otras palabras, durante años sólo participaron los países de Europa Occidental y aunque en la actualidad se han incorporado algunos países de Europa Central, siguen quedando fuera del Consejo algunos de los países en donde las minorías nacionales sufren una mayor discriminación.

Una segunda limitación, no menos seria que la anterior, radica en la naturaleza eminentemente jurídica de las medidas aportadas por el Consejo de Europa. No obstante, como es bien sabido, la solución del problema de las minorías nacionales requiere medidas de naturaleza política, económica y cultural, además de la adopción de normas legales, porque también en estos ámbito se manifiesta la discriminación. En este terreno, el Consejo de Europa carece de competencias efectivas, más allá de las recomendaciones a sus miembros.

En España el “status activae civitatis” o conjunto de derechos, libertades y deberes de los ciudadanos y residentes es distinto según se trate de ciudadanos de la Unión Europea o de extranjeros.

Estos últimos tienen importantes mermas en cuanto a derechos constitucionales y fundamentales frente a aquellos. A continuación lo veremos, si bien, a modo de ejemplo si podemos adelantar que algunos derechos como la libertad de residencia para el ciudadano extranjero se ve condicionada temporalmente al cumplimiento de una serie de requisitos de carácter legal, o el derecho al trabajo, que también se condiciona legalmente.

b) El espacio Schengen

Los acuerdos firmados en Schengen, pequeña localidad de Luxemburgo, permitieron gradualmente al ciudadano viajar sin tener que presentar el pasaporte en las fronteras. Millones de jóvenes pudieron estudiar en otros países con ayuda de la UE, la comunicación se facilitó notablemente a medida que se extendía el uso del teléfono móvil y de Internet.

El 26 de marzo de 1995, los acuerdos de Schengen entraron en vigor en siete Estados miembros: Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal, desde entonces, otros países se han ido incorporando a la zona Schengen.

Los orígenes de estos acuerdos se remontan a julio de 1984, con sólo dos países signatarios, Francia y Alemania, a los que se adhieren posteriormente los países del Benelux (1985), Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Dinamarca, Suecia y Finlandia (1996), Islandia y Noruega.

Así pues, en la actualidad forman parte del territorio de Schengen los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal y Suecia. Suiza se adhirió al acuerdo de Schengen el 5 de junio de 2005. La aceptación del acuerdo se realizó a través de un referéndum popular, con un 56,4% de votos a favor del mismo. La adhesión de Suiza será efectiva en 2008 cuando el SIS (Sistema Informático Schengen) esté en funcionamiento.²

² El Sistema de Información de Schengen o SIS es un sistema de información común que permite a las autoridades competentes de los Estados miembros disponer de información relativa a algunas categorías de personas y objetos. Esta información es compartida entre los estados participantes, que son mayoritariamente signatarios del Acuerdo de Schengen (AS), como Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Después de su creación varios países se han unido al sistema; Grecia, Austria, Islandia, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Italia, Portugal, España y Noruega, que firmaron el AS. Cabe resaltar que Islandia y Noruega no son miembros de la Unión Europea.

El sistema de información permite a las autoridades asignadas por las partes contratantes, gracias a un sistema informatizado, disponer de descripciones de personas y de objetos, con ocasión de controles en las fronteras, aduanas y controles de policía. La base de datos SIS está en Estrasburgo y a ella tienen acceso todos los estados parte. Cada parte contratante dispone de una oficina SIRENE (Supplementary Information Request at the National

Todos los países del Espacio Schengen, con la excepción de Suiza, Noruega e Islandia son miembros de la Unión Europea (UE). Por otra parte, dos miembros de la Unión, Irlanda y el Reino Unido han optado por permanecer fuera del Schengen.

No obstante, todo Estado miembro de la Unión Europea podrá convertirse en Parte del territorio de Schengen en el futuro inmediato a través de la paulatina ampliación a la que estamos asistiendo.

Actualmente, entre los países anteriormente aludidos, se aplican las siguientes medidas:

- La supresión de los controles de personas en las fronteras interiores, en particular la supresión de obstáculos y restricciones a la circulación en los pasos fronterizos de carretera en las fronteras interiores. (Excepto en Grecia).
- La introducción y aplicación del régimen de Schengen en los aeropuertos y aeródromos.
- La realización de los controles en las fronteras exteriores y medidas destinadas a mejorar la seguridad de dichas fronteras.
- La política común en materia de visados.
- La lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- La responsabilidad en materia de asilo.
- La ejecución de las solicitudes de asistencia judicial internacional.

Entry) cuya finalidad es la preparación de expedientes para la introducción de datos en el SIS, intercambio de información adicional y servir de órgano de comunicación bilateral con las SIRENE de otros países.

El SIS sirve además para la búsqueda de personas, objetos, vehículos, armas billetes y documentos. El sistema ofrece la posibilidad de intercambiar, por vía informática, la información importante. El SIS está compuesto por: - el sistema de información central (C.SIS) situado en Estrasburgo - Sistemas de información nacionales (N.SIS) de las partes contratantes concertados con el C. SIS y que permite a los servicios de policía nacionales competentes consultar la información introducida en el C. SIS.

El SIS almacena la información según la legislación local de cada Estado. Tiene más de un millón de entradas individuales, detallando para las personas registradas:

- Nombre y apellido, con los posibles alias registrados por separado;
- Señas personales;
- Primera letra del segundo apellido
- Fecha y lugar de nacimiento;
- Sexo;
- Nacionalidad;
- Si los involucrados están armados;
- Si los involucrados son violentos;
- Razón para el informe;
- Acción a tomarse.

Dado que el sistema actual ha quedado desactualizado tecnológicamente y que sus recursos son inadecuados para atender el aumento de los países participantes, se ha planeado una nueva versión, conocida como SIS II, que incluirá más categorías de datos y que estará a disposición de autoridades judiciales, Europol y servicios de seguridad. Véase más información en wikipedia.

El Acuerdo de Schengen distingue además según se trate de fronteras interiores o exteriores.

Se entiende por fronteras interiores: las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios.

Por fronteras exteriores: las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores.

Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas. No obstante, cuando así lo exijan el orden público o la seguridad nacional, una Parte contratante podrá decidir que se efectúen en las fronteras interiores y durante un período limitado controles fronterizos nacionales adaptados a la situación.

En principio, las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas.

Los pasajeros de un vuelo procedente de terceros Estados que embarquen en vuelos interiores serán sometidos previamente, a la entrada, a un control de personas y a un control de los equipajes de mano en el aeropuerto de llegada del vuelo exterior. Lo mismo se observará con respecto a los pasajeros que embarquen en un vuelo con destino a terceros Estados.

Por vuelo interior se entiende todo vuelo con procedencia o destino exclusivamente en los territorios de las Partes contratantes, sin aterrizaje en el territorio de un tercer Estado (todo Estado que no sea una de las Partes contratantes).

La circulación transfronteriza en las fronteras exteriores se efectuará con arreglo a los siguientes principios uniformes:

a) El control de las personas incluirá no sólo la comprobación de los documentos de viaje y de las restantes condiciones de entrada, de residencia, de trabajo y de salida, sino también la investigación y la prevención de peligros para la seguridad nacional y el orden público de las Partes contratantes. Dicho control se referirá asimismo a los vehículos y objetos que se hallen en poder de las personas que crucen las fronteras, y cada Parte contratante lo efectuará de conformidad con su legislación, en particular en lo que se refiere al registro de los mismos.

b) Todas las personas deberán ser objeto de al menos un control que permita determinar su identidad tras haber exhibido o presentado documentos de viaje.

c) A la entrada deberá someterse a los extranjeros a un control minucioso, con arreglo a lo dispuesto en la letra a).

d) A la salida se procederá al control que exija el interés de todas las Partes contratantes en virtud del derecho de extranjería y en la medida en que sea necesario para investigar y prevenir peligros para la seguridad nacional y el orden público de las Partes contratantes. Dicho control se efectuará sobre los extranjeros en todos los casos.

e) Si no pudieran efectuarse dichos controles por circunstancias especiales se establecerán prioridades. A este respecto, el control de la circulación a la entrada tendrá prioridad, en principio, sobre el control a la salida.

Además, en materia de cooperación policial, el Convenio destaca el compromiso de las Partes a que sus Servicios de Policía presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, siempre que el Derecho nacional no reserve la solicitud a las autoridades judiciales.

Así, los agentes de una de las Partes contratantes que, en el marco de una investigación judicial, estén vigilando a una persona que presuntamente haya participado en un hecho delictivo que pueda dar lugar a extradición estarán autorizados a proseguir tal vigilancia en el territorio de otra Parte, cuando ésta haya autorizado la vigilancia transfronteriza a raíz de una solicitud de asistencia judicial presentada previamente. Cuando por razones urgentes no pueda solicitarse la autorización judicial previa, los agentes encargados estarán autorizados a proseguir, más allá de la frontera, la vigilancia de una persona que presuntamente haya cometido hechos delictivos graves, si bien se establecen una serie de condiciones.

Asimismo, los agentes de una de las Partes contratantes que en su país estén siguiendo a una persona hallada en flagrante delito de comisión de infracciones graves estarán autorizados a proseguir la persecución, sin autorización previa, en el territorio de otra Parte contratante cuando las autoridades competentes de esta Parte, debido a la especial urgencia, no hayan podido ser advertidas previamente de la entrada en su territorio. Lo mismo se observará cuando la persona perseguida se hubiese evadido mientras estaba bajo detención provisional o cumpliendo una pena privativa de libertad. En todo caso, también se señalan una serie de condiciones para estos supuestos.

Además de existir una cooperación en materia penal y judicial, las disposiciones del Convenio en materia de extradición tienen por objetivo completar el Convenio Europeo de Extradición de 13 de septiembre de 1957, facilitando la aplicación del mismo.

Así, las Partes se comprometen a concederse entre ellas la extradición de las personas que sean perseguidas por las autoridades judiciales por las infracciones que contempla el Convenio, o que sean buscadas por aquéllas, para la ejecución de una pena o de una medida de seguridad, impuestas para una de esas infracciones.

Si la extradición de una persona reclamada no estuviera manifiestamente prohibida en virtud del Derecho de la Parte contratante requerida, esta Parte podrá autorizar la extradición sin procedimiento formal de extradición, siempre que la persona reclamada consienta en ello en acta redactada ante un miembro del poder judicial y una vez que éste le haya informado de su derecho a un procedimiento formal de extradición. La persona reclamada podrá ser asistida por un abogado durante la audiencia.

Un protocolo agregado al Tratado de Ámsterdam permitió la integración de las innovaciones aportadas por Schengen a la Unión Europea. Primer ejemplo concreto de cooperación reforzada entre trece Estados miembros, el espacio Schengen se incorpora al marco jurídico e institucional de la UE y se beneficia de un control parlamentario y jurisdiccional. El objetivo de libre circulación de las personas, inscrito a partir del Acta Única Europea de 1986, se logra garantizando al mismo tiempo un control parlamentario democrático y poniendo a disposición de los ciudadanos recursos jurisdiccionales cuando se cuestionan sus derechos (Tribunal de Justicia u órganos jurisdiccionales nacionales según los ámbitos).

Una de las tareas más importantes del Consejo de cara a la integración del espacio Schengen, fue seleccionar, entre la normativa y las medidas adoptadas por los Estados signatarios de estos acuerdo intergubernamentales, las que constituían un verdadero acervo, es decir, un conjunto de actos que deben conservarse para permitir proseguir la cooperación emprendida. El 20 de mayo de 1999 se aprobó una lista de los elementos de los que se compone el acervo así como la definición para cada uno de ellos de la base jurídica correspondiente en los Tratados europeos (Tratado CE o tratado sobre la UE) [Diario Oficial L 176 de 10.07.199, rectificación: Diario Oficial L 9 de 13.01.2000]. Estos elementos se publican en el Diario Oficial excepto los datos confidenciales. Señalar además que esta publicación es tanto más importante cuanto que forman parte de las normas jurídicas que los países candidatos a la adhesión deben incorporar a su legislación nacional.

c) El ciudadano europeo y el extranjero en España: su diferente estatuto jurídico

Con relación al Título II de la Ley Orgánica, relativo al régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros, la premisa que ha informado las modificaciones efectuadas sobre su articulado ha sido la de establecer un régimen de situaciones y permisos que incentiven a los extranjeros a entrar y residir en nuestro país dentro del marco de la regularidad, frente a la entrada y estancia irregular.

Este Título ha sido adaptado a lo establecido respecto a la entrada, régimen de expedición de visados, estancia y prórroga de estancia en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, en tanto que España, como hemos visto, forma parte de este Acuerdo.

Se ha mantenido la situación de residencia temporal y residencia permanente de los extranjeros introduciéndose la posibilidad de concesión de un permiso de residencia temporal cuando concurren razones humanitarias o circunstancias excepcionales.

Se establece una diferencia entre la situación de las personas apátridas y la de todos aquellos extranjeros que, no pudiendo ser documentados por ningún país, desean obtener una documentación en España que acredite su identidad.

Respecto a la regulación del permiso de trabajo que autoriza a los extranjeros a realizar en España actividades lucrativas por cuenta propia o ajena, se clarifica la diferencia entre dicho permiso y la mera situación de residencia legal, siendo igualmente destacable el tratamiento concedido en la nueva ley al contingente de trabajadores extranjeros, estableciéndose unas excepciones al mismo en base a circunstancias determinadas por la situación del trabajador extranjero. En definitiva, se pretende articular un régimen documental, que a pesar de los requisitos burocráticos, intenta facilitar que el extranjero que desee trabajar en nuestro país, lo pueda hacer con todas las garantías y derechos.

El artículo 25 de la Ley es, en buena medida, una transcripción del artículo 5 del Acuerdo de Schengen y establece los requisitos de entrada en España, y las causas que pueden provocar su denegación.

Entre estos requisitos se encuentra el pasaporte o documento de viaje, el visado en caso de que sea necesario, que no estén inmersos en una prohibición de entrada en nuestro país (artículo 26). Además deberán presentar “los documentos que se determinen reglamentariamente que justifiquen el objeto y condiciones de entrada, y acreditar medios de vida suficientes para el tiempo que pretendan permanecer en España o estar en condiciones de obtener legalmente esos medios”. Los artículos 7 y siguientes del Reglamento establecen como se justifica el objeto y las condiciones de la entrada, ejemplificativamente, billetes de vuelta, invitaciones, viajes organizados, la acreditación de medios

económicos, por remisión a una orden del Ministerio de la Presidencia, y los requisitos sanitarios. La denegación de entrada (13 del Reglamento) se hará mediante resolución motivada, con información de los recursos que puedan interponer contra ella, plazo para hacerlo y ante quién deben formalizarlo, y de su derecho a la asistencia letrada, que podrá ser de oficio, y de intérprete, que comenzará en el momento mismo de efectuarse el control en el puesto fronterizo.

En cuanto al control judicial de este tipo de decisiones ha seguido con frecuencia (entre otras SSTSJ Madrid de 13 de noviembre de 2001, 1 de febrero de 2002, 25 de junio de 2002, 26 de junio de 2002) un esquema de razonamiento a tenor del cual corresponde al extranjero acreditar y justificar “el objeto y las condiciones de la estancia prevista” y a la Administración motivar de manera clara y precisa la concreta causa que motivó la denegación, siendo la más frecuente la falsedad de las alegaciones realizadas en el momento en que pretende su entrada, valorando los elementos que llevaron a la Administración a esa consideración.

Por lo que se refiere a los acuerdos de readmisión, La DA.6ª de la Ley, añadida por la LO 14/03, establece que “a los extranjeros que, en virtud de los acuerdos que regulen la readmisión de las personas en situación irregular suscritos por España, deban ser entregados o enviados a los países de los que sean nacionales o desde los que se hayan trasladado hasta el territorio español, les será de aplicación lo dispuesto en los citados acuerdos y esta ley, así como su normativa de desarrollo”, lo que significa que se aplicará de manera prevalente el régimen establecido por el concreto Acuerdo de Readmisión. Consisten básicamente en un compromiso de las autoridades fronterizas para readmitir en su territorio, a petición formal del Estado requirente, a sus propios nacionales y/o los de países terceros que han entrado ilegalmente en el territorio procediendo del Estado requerido. A su vez el Estado que deba readmitir a estos nacionales terceros se encarga de enviarlos a su país de origen o donde comenzaran el viaje, en la medida en que no tengan derecho a permanecer en su territorio. Han sido objeto de críticas al oponer una disminución objetiva de garantías, y por su eventual incidencia sobre el principio de non refoulement de la Convención de Ginebra.

d) Un ejemplo de la integración autonómica española: las relaciones de la Comunidad Valenciana con la Unión Europea

Nuestro nuevo Estatuto valenciano también prevé un Título VI, con un único artículo, el 61, dedicado a regular las relaciones de la Comunidad Valenciana con la Unión Europea. No resulta suficiente el Comité de las Regiones, o, mejor, resulta un buen complemento el hecho de tener una Delegación en

Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de los intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea.

Debemos señalar que la Oficina de la Comunidad Valenciana en Bruselas, tuvimos la ocasión de visitarla hace poco tiempo, y resulta muy interesante para los intereses de la Comunitat Valenciana, toda vez que se potencia de una manera muy directa en la “capital de Europa” todos los productos valencianos y en especial el turismo. Se puede encontrar información muy útil sobre empresas valencianas, direcciones de interés y de información variada y viene a constituir un lugar de encuentro y de participación de cualquier iniciativa ciudadana relacionada con la Comunitat.

Tuvimos la ocasión de comprobar personalmente las buenas relaciones de la Oficina con los diversos Órganos de la Unión Europea, ya que nos concertaron una serie de visitas y entrevistas organizadas por la propia oficina con eurofuncionarios, diputados e importantes miembros con responsabilidad en funciones de Gobierno y administración de la Unión Europea.

Asimismo, según el apartado segundo del art. 61 EACV la Generalitat, a través del Organismo de Promoción de la Comunitat Valenciana, abrirá una red de oficinas de promoción de negocios en todos aquellos países y lugares donde crea que debe potenciarse la presencia de las empresas valencianas.

La Comunidad Valenciana tiene además un papel activo en el marco de la participación, como región de la Unión Europea y dentro del marco de las relaciones del Estado español. La participación se articulará a través de la participación en todos los procesos que establezca el Estado cuando se refieran a competencias propias de la Comunitat Valenciana. También tendrá derecho a ser oída cuando le afecte directa o indirectamente, aunque no se trate de una competencia propia.

El President de la Generalitat será el representante de la Comunitat Valenciana en el Comité de las Regiones, y, la Generalitat también podrá formar parte y participar en organizaciones e instituciones de carácter regional que trasciendan al Estado.³

³ El Comité de las Regiones fue creado por el Tratado de Maastricht en 1994 como órgano consultivo del Consejo de Ministros y de la Comisión. En la actualidad, y tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Comité de las Regiones queda recogido en los artículos 263 a 265 del Tratado, pudiendo ser consultado a partir de este momento también por el Parlamento Europeo cuando éste lo estime conveniente.

La función del Comité de las Regiones es presentar los puntos de vista locales y regionales en la legislación de la UE. Lo hace emitiendo dictámenes sobre las propuestas de la Comisión.

La Comisión y el Consejo deben consultar al Comité en cuestiones de importancia directa para las autoridades locales y regionales, pero también pueden consultarlo siempre que lo deseen. Por su parte, el Comité puede emitir dictámenes por propia iniciativa y presentarlos a la Comisión, al Consejo y al Parlamento, tal y como veremos a continuación.

Existe, por último una reserva de Ley en el apartado 5º. Del art. 61 previendo la creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, que se constituirá como órgano de carácter consultivo, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana.⁴

Respecto de la Unión Europea, ésta incrementa la posibilidad de participación ciudadana y así, la Unión se inspira en la voluntad de los ciudadanos y en la de los Estados de Europa de construir su futuro en común.

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. La afirmación de estos valores constituye la expresión de la Unión como Comunidad política democrática.

Respeto a la identidad nacional. La Unión respeta la identidad nacional de sus Estados Miembros así como la integridad territorial, inherente a sus estructuras políticas y constitucionales fundamentales, incluyendo la autonomía regional y local.

En la actualidad, el CDR está compuesto por 317 representantes de entes locales y regionales, quedando establecido en el Tratado que el número máximo de miembros que puede alcanzar esta institución es un total de 344, siendo, en el caso de España 21 miembros y 21 suplentes, compuestos por un miembro titular y un miembro suplente por cada Comunidad Autónoma, más un miembro titular y un miembro suplente de 4 municipios designados por la FEMP. Los miembros del CDR tienen la responsabilidad de dar a conocer su punto de vista sobre las propuestas de la Unión Europea e informar a sus ciudadanos sobre éstas.

Las áreas de consulta del Comité de las Regiones son: Política regional, redes transeuropeas, cultura, formación profesional, educación, salud pública, empleo, asuntos sociales, medio ambiente y transporte.

Por lo que respecta a los órganos, La Mesa tiene como competencias la elaboración del proyecto de orden del día, la asignación a las comisiones de los dictámenes y de los ponentes, el nombramiento de los altos cargos del Comité de las Regiones, y la aprobación del anteproyecto de presupuesto. La Mesa se reúne normalmente antes de cada sesión plenaria y excepcionalmente a convocatoria del Presidente, por propia iniciativa o a petición de sus miembros. Además actúa como motor político, ya que es ella la que elabora el programa político del CDR al comienzo de cada mandato, controlando la ejecución de dicho programa y coordinando de forma general los trabajos de los plenos y de las comisiones.

De otra parte, las Comisiones tienen por función la elaboración de proyectos de dictamen y de resolución, que se presentan en la sesión plenaria para su adopción por todos los miembros del CDR.

Son cuatro los grupos políticos que componen el CDR, que son el reflejo de las principales fuerzas políticas europeas: el Partido de los Socialistas Europeos (PSE), el Partido Popular Europeo (PPE), el Partido Europeo de los Liberales Demócratas y Reformistas (ALDE) y la Alianza Europea (AE).

⁴ La integración en Europa y la asunción de los valores de la Unión Europea y el velar por el cumplimiento de sus objetivos exige la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos residentes en la Comunitat Valenciana. También por los derechos de las comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunitat Valenciana y en especial su derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo valenciano.

La Unión se ha intentado dotar por primera vez de una Declaración de derechos. La Carta de Derechos Fundamentales, que constituía la Parte II del Tratado Constitucional, no obstante, a pesar de que esté en tela de juicio incluso la vigencia efectiva de ésta en todos los países miembros, la Unión tiene como referencia el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales añadiendo un control externo al respeto de los derechos humanos por parte de la Unión.

Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado Miembro posee la ciudadanía de la Unión que se añade a la ciudadanía nacional. Existe una serie de derechos propios para los ciudadanos de la Unión: derecho a circular y residir libremente en el territorio de otros Estados Miembros, derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado miembro en que residan, derecho a la protección diplomática y consular, derecho de petición al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo y derecho de dirigirse a las instituciones y órganos consultivos de la Unión, entre otros.

Por lo que respecta al sistema de toma de decisiones en el Consejo. La doble legitimidad de la Unión, de los ciudadanos y de los Estados, se ve reflejada en el sistema de voto del Consejo. Como hemos visto, se establece un mecanismo de voto en el Consejo basado en la denominada “doble mayoría”: el Consejo adopta decisiones cuando se pronuncian a favor de una determinada medida una mayoría de Estados (55%) que representan a su vez una mayoría significativa de la población de la Unión (65 %).

Además, el control de la subsidiariedad por los Parlamentos nacionales presupone que se otorgue a los Parlamentos nacionales un control efectivo sobre la subsidiariedad con el fin de que las decisiones que se tomen sean lo más próximas al ciudadano afectado.

El principio de democracia representativa se traduce en que los Estados miembros quedan representados en el Consejo por sus Gobiernos, democráticamente responsables ante los ciudadanos de sus Estados miembros. El Parlamento Europeo elegido por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto representa directamente a los ciudadanos de la Unión.

Por su parte, el principio de democracia participativa también toma cuerpo, ya que el Tratado prevé toda una serie de mecanismos apropiados para que los ciudadanos de la Unión y sus asociaciones representativas mantengan un diálogo abierto y transparente con las instituciones de la Unión.

Además, la Unión reconoce y promueve el papel de los interlocutores sociales. Los ciudadanos europeos se ven reconocidos el derecho de iniciativa legislativa mediante un millón de firmas de ciudadanos provenientes de varios Estados miembros. De esta manera se articulan cauces

para que la ciudadanía pueda, de forma directa, expresar sus opiniones y promover iniciativas en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho al acceso a los documentos de las instituciones. Además, el Parlamento y el Consejo, cuando delibera y vota sobre un proyecto legislativo, se reúnen en sesión pública.

La Unión en sus relaciones con el resto del mundo promoverá sus valores y la protección de los derechos humanos.

Por lo que se refiere al valor solidaridad, el Tratado proclamaba entre los objetivos de la Unión la promoción de la cohesión económica, social y territorial, y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión, además, reafirma su política de cohesión económica, social y territorial, y su acción encaminada a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas. La política de cohesión tiene atribuido un carácter horizontal al indicar el Tratado que las políticas comunes deben participar en la realización de los objetivos de la cohesión económica, social y territorial.

Por lo que se refiere a las Regiones Ultra periféricas. Se consolida y mejora el régimen de Canarias en tanto que región ultraperiférica, lo que permitirá canalizar la solidaridad de la Unión con territorios que presentan dificultades de orden estructural.

En cuanto a los derechos sociales, el Tratado reconoce toda una serie de derechos, tales como: derecho a la información y a la consulta de los trabajadores, derecho a la negociación colectiva, derecho de acceso a los servicios de empleo, protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas, prohibición del trabajo infantil, protección de la vida familiar y profesional, derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente y protección de los consumidores.

Diez propuestas concretas para la integración de los inmigrantes en el país de destino y el respeto a sus derechos fundamentales y libertades públicas

Tal y como ya he señalado en otras ocasiones, el problema de la integración ciudadana, debe trascender el ámbito funcional de una única Administración y resulta preciso que se impliquen los

diversos Ministerios e instancias Administrativas y políticas y se reflejen las diversas medidas coordinadas en un presupuesto coordinado y homogéneo.

He tenido la ocasión hace muy poco tiempo de visitar la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Torrente, en Valencia, España. Me he entrevistado durante más de dos horas con los responsables en materia de inmigración y extranjería, y algunas de las propuestas que recojo en este documento os las traslado en su propio nombre y desde la experiencia policial.

*I*º. Tal y como he venido sosteniendo en diversas instancias, me parece imprescindible para una correcta integración de la diversidad en la sociedad, la implementación de campañas informativas a los inmigrantes sobre los aspectos que les resultan esenciales para vivir sin temor y para una correcta integración, no sólo social sino jurídica.

Se trata de informar —en la lengua que les resulte comprensible— sobre su estatuto jurídico, sobre el conjunto de derechos y deberes que tienen en el país de destino. Sobre cómo ejercitar esos derechos y deberes y las principales instituciones locales, federales y nacionales a su servicio.

En esta materia, sugiero que se informe sobre los aspectos más acuciantes para iniciar una vida integrada en el país de destino. Las áreas que a mi juicio no pueden faltar en el tríptico (si se realizase mediante folletos) son:

- Vivienda (Régimen de la vivienda en el país: alquiler, alquiler en régimen compartido, zonas periféricas más económicas, compra subvencionada, albergues, ayudas sociales, etcétera).
- Trabajo (requisitos, salario mínimo interprofesional, medios para denunciar a los explotadores, etcétera.).
- Sanidad. En este punto es necesaria una mayor dotación presupuestaria para medios y personal. A partir de los datos que se ofrecen en los medios de comunicación, de un 10% a un 15% de incremento en el presupuesto.
- Medios básicos para la vida (si fuera preciso un plan de acogida básico): vestido, alimentación y techo hasta la plena integración.
- Escolarización de los hijos.
- Transporte más económico o gratuito en función de los ingresos acreditados (para toda la población de ciudadanos, con independencia de la edad o nacionalidad).
- Principales instituciones al servicio del residente no nacional.

2º. Las Oficinas de información e Integración Ciudadana.

Me parece una buena idea, como apoyo a la campaña informativa que describo en el apartado precedente, la creación de varias Oficinas de Información e Integración Ciudadana. Se trataría de una Oficina por cada Región con características distintivas, dotada de los trípticos informativos y de personal especializado en las demandas más acuciantes de los ciudadanos residentes y no nacionales.

He propuesto una Oficina por cada Región, ya que parece bastante claro que el fenómeno de la inmigración tiene peculiaridades propias en cada lugar, aunque sea de un mismo país. Con el tiempo, y en función de la eficiencia de éstas en materia de integración ciudadana, podrían implantarse más Oficinas en las poblaciones periféricas de las grandes ciudades, que acogen importantes cantidades de residentes no nacionales. Pensamos en “ciudades-dormitorio” y periféricas de las grandes ciudades.

3º. Una medida complementaria de las anteriores, y también dentro de este plano de carácter informativo y logístico para la plena integración del residente no nacional, podría consistir en habilitar un teléfono gratuito de información para la integración ciudadana. Este teléfono debería estar capacitado para poder derivar la llamada a la Instancia adecuada para poder resolver la duda o el problema que se plantea. Podría ubicarse dentro de las Oficinas de Información e Integración Ciudadana.

4º. Se debe de dotar de más efectivos a la unidad de extranjería de las Policías Federales. En una ciudad de unos 80.000 habitantes como Torrente (en la que yo vivo, en Valencia, España), sólo hay en la actualidad tres personas dedicados a tramitar los expedientes de expulsión. En ocasiones los propios Policías tienen que visitar físicamente, con los expedientes en la mano, a los Jueces o Fiscales.

Podría plantearse la creación de nuevos órganos judiciales especializados en materia de integración del inmigrante. Al igual que ha sucedido con otras materias de primer orden para la sociedad como la violencia doméstica o lo mercantil, pensamos que muy bien puede merecer la especialización de juzgados y de la propia fiscalía, la materia de inmigración y de ayuda a la integración ciudadana.

5º. Para todos aquellos casos en los que el inmigrante no desea dar sus datos, como su edad, nacionalidad, etc., es preciso solicitar trámite de audiencia con el Cónsul del País que se piensa que es el propio del detenido. Para estos casos el despliegue de medios materiales y humanos resulta

excesivo. Pues deben desplazarse unos tres efectivos a la capital del Estado generalmente, además del detenido. Según la Policía Nacional, para estos casos, sería muy conveniente la descentralización de Representantes Diplomáticos en las Regiones con Oficina de Integración ciudadana.

En este sentido me he permitido realizar una sugerencia que ha sido muy bien acogida por la propia Policía Nacional. Ésta consiste en el empleo de las video-conferencias con todas las garantías para el inmigrante, tales como el abogado, Ministerio Público, en los casos que se requiera, intérprete, etc. Ello abarataría el coste y dotaría de mucha más agilidad a los expedientes. No debemos olvidar que la Policía Nacional en España sólo cuenta con la posibilidad de detener durante 40 días en el CIE a los inmigrantes; y dentro de este periodo deben de realizar todos los trámites referidos o dejar en libertad inmediata a personas que pueden ser muy peligrosas.

6º. En muchos casos los inmigrantes entran en cualquier país sin visado y para periodos inferiores a 90 días como turistas. Entonces aprovechan para ir generando lazos y hechos que denoten arraigo a medio plazo. En estos momentos son muy vulnerables por su situación de “ilegales” y ello lo suelen aprovechar ciudadanos nacionales sin conciencia que los explotan económicamente. Para estos casos, se debe contar con medios represores, firmes y contundentes, que deberán aplicarse a todos aquellos ciudadanos españoles o de cualquier nacionalidad que se traten de beneficiar de esta situación precaria.

Se suele tratar de una “simbiosis” según la cual el “explotado” tolera esa situación a cambio de conseguir los elementos que le generan lazos y elementos de arraigo que posteriormente se valorarán para no poder ser expulsados de nuestro país. Se trata de un instrumento perverso de mutuo beneficio, pues genera explotación.

7º. Todas las medidas de promoción y fomento de prestaciones tenderán a mezclar nacionales de diversos países y etnias. Ello para evitar los guetos o suburbios que se singularizan por el origen de sus ocupantes y en los que imperan los poderes fácticos por encima, a veces, de la propia Ley.

8º. Desde los Servicios de Empleo del país de destino se deben impartir cursos de formación y promoción profesional a los inmigrantes legales para favorecer la inserción laboral en la sociedad Valenciana.

9º. Se deben hacer Convenios entre la Administración y las Universidades radicadas en los Estados de destino, con la finalidad de que el derecho a la Autonomía Universitaria, sirva para fijar libremente

los parámetros de convalidación y finalización de las principales titulaciones de los inmigrantes, desaprovechadas. Ello sería posible a través de la propia Universidad a distancia. Soy también Profesor de esta Institución y sería muy valioso que se hiciera desde la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia, en España) por razones de homogeneidad y valor nacional de todas las medidas.

10º. Es preciso utilizar criterios y parámetros de igualdad material (amparados en el art. 9. 2 CE —en el caso español—) para poder poner en marcha muchas de estas políticas públicas, pero no debemos olvidarnos de otros colectivos tradicionalmente marginados y a veces poco atendidos desde la Administración. Debemos ocuparnos de la integración sin descuidar ningún sector oprimido de la sociedad, si deseamos que no se creen agravios comparativos y se puedan llegar a generar actos vandálicos o de verdadera inseguridad ciudadana al estilo de lo que sucedió en Francia con la quema de miles de vehículos en la vía pública.

Se me ocurren más medidas que intentaré explicar en la propia Conferencia en función del tiempo asignado a mi intervención.

Bibliografía recomendada sobre la materia

- Alarcón Caracuel, M. R (1979), “Derecho al Trabajo, libertad profesional y deber de trabajar”, *Revista de Política Social*.
- Alvarez Conde, E. (1990), *El Régimen político español*, Madrid, Tecnos.
- (1992), *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos.
- Alzaga Villamil, O. (1978), *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro.
- Anton Barbera, F. y J. I. Soler Tormo (1996), *Policía y medio ambiente*, Granada, COMARES.
- Aragón Reyes, M. (1999), “El derecho al honor de las personas jurídicas y sus posibles colisiones con el derecho de información”, *Revista Jurídica de Estudiantes*, núm, 1, Madrid, UAM/Dykinson.
- Astarloa Villena, F. (1994), *El Defensor del Pueblo en España*, Palma de Mallorca.
- Bandres Sánchez-Cruzat, J. Manuel (1996), *Derecho administrativo y Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Civitas.
- Bar Cendón, A. (1982), “El Defensor del Pueblo en el Ordenamiento jurídico Español”, en M. Ramirez (coord.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza.

- Bartolomé Cenzano, J. C. (2002a), *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*, Madrid, CEC.
- (2002b), *El marco constitucional del trabajo penitenciario*, Valencia, Nomos.
- (2002c), *La Comunidad Valenciana: Derecho autonómico e instituciones políticas*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- (2001), *Introducción a la política*, Madrid, Ediciones del Laberinto.
- Bueno Arús, F. (1988), “De nuevo sobre el derecho de los reclusos a un trabajo remunerado (comentario al Auto de 14 de marzo de 1988 dictado por el Tribunal Constitucional en el recurso de amparo número 87/1987)”, núm. 12, México, Poder Judicial.
- Castiñeira Fernández, J. (1987), “El trabajo de los penados, en *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, Madrid, EDERSA.
- Cobo Del Rosal, M. y J. Boix Reig (1983), “Artículo 25. Garantía Penal”, en O. Alzaga Villaamil (coord.), *Comentarios a las leyes políticas. Tomo III. Constitución Española de 1978*. Madrid, EDERSA.
- Colomer Viadel, A. (2002), *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*, Valencia, Nomos.
- Cotarelo, R (1996), *Partidos políticos*, Madrid, Sistema.
- Cuesta Arzamendi, J. L. de la (1988), “Un deber (no obligación) y derecho de los privados de libertad: el trabajo penitenciario”, *Revista de Treball*.
- (1982), *El trabajo penitenciario resocializador. Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa*, San Sebastián.
- David Malakoff (1998), “Reaction to Stem Cells: A Tale of the Ticker”, *Science*, núm. 282.
- Diez Bueso, L. (1999), *Los Defensores del Pueblo de las CCAA*, Madrid, Senado.
- Espin Canovas, E. (2002a), “Derechos de la esfera personal”, en *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, vol. I.
- (2002b), “Libertades de expresión e información. Límites” en *Derecho constitucional*, vol. I, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Fairén Gillen, Victor, (1986), *El Defensor del Pueblo*, Madrid, CEC, 2 vols.
- Fusi Aizpurua, J.P. y J. Palafox Gamir (1999), *Historia de España. Vol. 14. La España de Juan Carlos I, transición y democracia (1975-1999)*, Madrid, Espasa Calpe.
- García Morillo, J. (2002), “Los derechos de libertad I, la libertad personal”, en *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, vol. I.
- Gil Robles, Y. y A. Gil Delgado (1981), *El control parlamentario de la Administración: el Ombudsman*, Madrid, INAI.
- Gonzalez Pérez, J. (1971), *Comentarios a la ley de orden público*, Madrid, Abella.
- Hauriou, A. (1980), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, Montchrestien.
- Jemolo, A.C. (1961), *I problemi pratici della libertà*, Milano, Giuffrè.
- John D. Gearhart et al. (1998), “Derivation of pluripotent stem cells from cultured human primordial germ cells”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, núm. 95.

- Jordán Villacampa, M. Luisa (1996), “La tolerancia en la sociedad actual: el ámbito de la tolerancia en el ordenamiento jurídico vigente”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 16, verano.
- (1993), “El derecho de libertad religiosa en la doctrina española”, *rev. Ius Canonicum*, vol. XXXIII, núm. 65.
- Kriele M. (1980), *Introducción a la teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Buenos Aires, Ediciones Depalma.
- Loewenstein, K. (1986), *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel.
- López González, J. L. (1995a), “Consideraciones de Derecho comparado en torno a la libertad de reunión y manifestación”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 11-12, Valencia, Dep. Derecho Constitucional, primavera-verano.
- (1995b), *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior.
- López Guerra, L. (2002), “Derechos de participación política”, en *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, vol. 1.
- (1994), *Introducción al Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Lucás Verdu, P. (1983), *Curso de Derecho político*, Madrid, Tecnos.
- Martín Rebollo, L. (2000), *Constitución Española*, Madrid, Aranzadi.
- Martínez Sospedra y Lucía Aguilo (1982), *Lecciones de derecho constitucional Español, II Derecho autonómico*, Valencia, Fernando Torres.
- (1980), *Aproximación al derecho constitucional español*, Valencia.
- Molano, E. (1986), *La laicidad del Estado en la Constitución española*, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*.
- Molas, I. (1998), *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos.
- Morón, R. et al. (2002), *Condiciones laborales del personal docente e investigador contratado por las Universidades*, Madrid, Federación de Enseñanza de CCOO.
- Nicholas Wade (1998), “Researchers claim embryonic cell mix of human and cow”, *The New York Times*, 12 de noviembre.
- Oehlin Ruíz, H. (1991), *El Defensor del Pueblo, algunos problemas en su adaptación orgánico-funcional*.
- Otto y Pardo, I. (1988), *La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el art. 53.1 de la Constitución*, en *Derechos fundamentales y Constitución*, Madrid, Civitas.
- EDPE (El Defensor del Pueblo Español) (2009), <http://www.defensordelpueblo.es>.
- EO (euro-ombudsman) (2009), <http://www.euro-ombudsman.euro>.
- Palomeque López, M. C. (1990), “El derecho al trabajo de los penados y la efectividad de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*.
- Pérez Calvo, A. (1984), “Comentarios al art. 54 de la Constitución española: el Defensor del Pueblo”, en O. Alzaga O. (coord.), *Comentarios a la Constitución de 1978*, Madrid, EDERSA, tomo IV.

- Pérez Luño, A. E. (1993), *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos.
- Pérez Royo (1994), *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons.
- Pérez Tremps, P. (1994), “Las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales”, en *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, vol. I.
- Pérez Ugena y M. Coromina (1996), *Defensor del pueblo y Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Rowatt, DC. (1990), *El Ombudsman en el mundo*, Barcelona, Teide.
- Ruiz-Giménez Cortés (1984), *Comentarios a las leyes políticas*, Madrid, tomo II.
- Sáinz Moreno *et al.* (1992), *Diez años de la LO del defensor del pueblo*, Madrid, Univ. Juan Carlos I.
- Sánchez Ferriz, R. (1995), *Estudio sobre las libertades*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2ª ed.
- (1992), “Algunas reflexiones sobre la efectividad de los derechos”, *Revista de Derecho Político*, núm. 36.
- (1989), *Estudio sobre las Libertades*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Santaolalla López, F. (1979), “Los Tratados como fuentes de Derecho en la Constitución española de 1978”, en *La Constitución española en las fuentes del Derecho*, Madrid, Ins. Est. Fiscales, vol. III.
- Sastre Ibarreche, R. (1996), *El derecho al trabajo*, Madrid, Trotta.
- Semerai, G. (1957), *Voz: ordine púbblico*, en *Enciclopedia filosofica, Istituto per la collaborazione culturale*, Firenze, Sansoni, tomo III.
- Sevilla Andrés, D. (1969), *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, Editora Nacional, vol. II.
- (s.a.), *Libertad religiosa*, Barcelona, Enciclopedia jurídica Seix.
- Solozabal Echevarria, J. J. (1991), “La teoría de los derechos fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 71, Madrid, CEC, enero-marzo.
- Soriano Díaz, R. (1990), *Las libertades públicas*, Madrid, Tecnos.
- Tierno Galván, E. (1984), *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos.
- Torres del Moral, A. (1992), *Principios de derecho constitucional español*, Madrid, Facultad de Derecho, vol. I.
- Valles, J. M. (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.
- Viladrich, P. L. (1983), “Los principios informadores del derecho eclesiástico español”, en González del Valle, *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona, Eunsa.
- Visiedo Mazón, F. (1987), *El defensor del pueblo en el ámbito de las comunidades autónomas: principales problemas que plantean en las Cortes Generales*, Madrid, IEF, vol. III.

HACIA UNA POLÍTICA COMÚN EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN. REFLEXIONES EN TORNO A LA DIRECTIVA EUROPEA 2008/115/CE, LA DIRECTIVA DE LA VERGÜENZA

Vicente Cabedo Mallot¹

Introducción

El tratamiento jurídico del fenómeno de la inmigración y, en particular, el estatus de los extranjeros —el denominado Derecho de extranjería—, como competencia soberana de cada uno de los Estados miembro de Unión Europea, no había merecido la atención comunitaria hasta la década de los noventa.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), de 1992, en su Título VI, denominado “Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior” (Tercer Pilar), incluirá la cooperación en materia de inmigración como un ámbito de interés para realizar los fines de la Unión (en particular la libre circulación de personas). Ahora bien, se planteaba una cooperación intergubernamental, lejos, por tanto, del establecimiento de una de política común sobre inmigración.

El Tratado de Amsterdam, aprobado en 1997, modificó el art. 2 del TUE, incluyendo entre los objetivos de la Unión el de “mantener y desarrollar la Unión como espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la lucha contra la delincuencia...”. Además se comunitarizan materias incluidas en el Tercer Pilar, que quedan ahora integradas en el nuevo Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), intitulado “Visado, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”. También pasó a formar parte del TCE el Acuerdo de Schengen de 1985, por el que se suprimieron fronteras comunes a los Estados firmantes del Acuerdo.

¹ Adscrito al Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO) de la Universidad Politécnica de Valencia, España. Correo electrónico: vicamal@urb.upv.es.

La política de inmigración será abordada en el Consejo Europeo de Tampere, Finlandia, celebrado los días 16 y 17 de octubre de 1999, acordándose que se debería armonizar la legislación nacional sobre inmigración en vigor para regular los flujos migratorios de acuerdo con las necesidades de la economía y la capacidad de la UE para asimilar e integrar a los nuevos inmigrantes, sin olvidar la lucha contra la inmigración ilegal, en especial contra la trata de seres humanos y la explotación económica de los inmigrantes. Se hace referencia a una “política común de inmigración” como objetivo prioritario para el 1 de mayo de 2004.

Esta política común en materia de asilo e inmigración comprendería cuatro elementos: a) la asociación con los países de origen; b) un régimen de asilo europeo común; c) un tratamiento equitativo para los nacionales de terceros países; y d) una gestión más eficaz de los flujos migratorios.

Las Conclusiones de Tampere son reafirmadas en el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado el día 21 y 22 de junio de 2002. Se insiste, una vez más, en la lucha contra la inmigración ilegal.

En 2004, el Consejo Europeo, celebrado en Bruselas los días 4 y 5 de noviembre de 2004, aprueba un programa para el período 2005-2010: *Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea*. Este Programa, en el ámbito de la lucha contra la inmigración ilegal, destaca la importancia que reviste la intensificación de la cooperación con terceros países y regiones de origen y de tránsito de inmigrantes, así como la gestión eficaz de los flujos migratorios. El Consejo Europeo de Bruselas de 2006, celebrado los días 14 y 15 de diciembre, hizo un balance del Programa de La Haya, reafirmando en su contenido.

El acervo comunitario de inmigración, de acuerdo con González Vega (2006), se caracterizaría por ser fragmentario y, consiguientemente, falta de coherencia. Este autor distingue:

a) En materia de admisión y estancia

- Armonización o coordinación (Tercer Pilar).
 - Reglamento (CE) nº 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.
 - Directiva del Consejo 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.
- Reglas mínimas entre los Estados miembros en relación con diferentes colectivos de inmigrantes.

- Directiva 2003/109 del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la definición del estatuto de los nacionales de terceros países de larga duración.
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho de reagrupación familiar.
- Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.
- Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, sobre admisión de investigadores nacionales de terceros Estados.

b) En materia de expulsión y readmisión.

- Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de expulsión de nacionales de terceros países.
- Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alojamiento por vía aérea.
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Con relación a la política de inmigración, la doctrina se cuestionaba si la normativa relacionada era ubicable en el ámbito de las políticas comunes o en el de las políticas coordinadas. González Vega señala que estas últimas “constituyen ámbitos de actuación cuya determinación y conducta corresponde en principio a los Estados miembro, pues la autoridad comunitaria no interviene en este contexto con miras a sustituir a las políticas nacionales, sino para armonizar las disposiciones legislativas o reglamentarias internas, coordinar las diferentes políticas de los Estados miembros o incentivar algún género de actuaciones” (González, 2006). De acuerdo con esta definición, la normativa europea sobre inmigración no formaría parte de las políticas comunes de la UE.

Se criticaba el carácter fragmentario y, consiguientemente, la falta completud de la normativa europea sobre inmigración. Sin embargo, esta visión puede cambiar tras la aprobación del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, refrendado en Bruselas por los 27 Jefes de Estado y de Gobierno el 16 de octubre de 2008.

El Pacto europeo sobre inmigración y asilo

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, de 2008, propone cinco compromisos políticos principales (MIINDS, 2008):

Compromiso 1. Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinada por cada Estado miembro y favorecer la integración.

Corresponde a cada Estado miembro poner en práctica políticas de inmigración profesional y decidir el número de personas que desea admitir en su territorio en función de las necesidades de su mercado de trabajo.

El atractivo de la UE para trabajadores altamente cualificados debe ser reforzado. Se deben facilitar las migraciones circulares, evitando la fuga de cerebros de los países de origen de los migrantes.

La inmigración familiar debe estar mejor organizada. Ésta debe llevarse a cabo en el respeto en el respeto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en función de la capacidad de acogida de los Estados miembros y de la capacidad de integración de las familias.

Los Estados miembros deben de aplicar políticas de integración sustentadas en el equilibrio entre los derechos y las obligaciones. Son factores esenciales de integración el aprendizaje del idioma del país de acogida y el acceso al empleo.

Compromiso 2. Luchar contra la inmigración irregular, especialmente garantizando el retorno de los extranjeros en situación de irregularidad al país de origen o a un país de tránsito.

La cooperación con los países de origen y de tránsito de las migraciones será reforzada para luchar contra las organizaciones criminales internacionales de tráfico de migrantes y de trata de personas.

Los extranjeros que se encuentren en situación irregular tendrán que abandonar el territorio, a ser posible de forma voluntaria.

Se auspician los dispositivos de ayuda al retorno voluntario.

Se establecerán acuerdos de readmisión con terceros países.

Los Estados miembros deberán cooperar entre ellos y recurrir a dispositivos conjuntos con el fin de garantizar el retorno de los extranjeros en situación irregular.

Los Estados miembros deberán limitarse a las regularizaciones caso por caso por motivos humanitarios o económicos.

Compromiso 3. Reforzar la eficacia de los controles fronterizos.

Cada Estado miembro es responsable del control de las fronteras.

La expedición de visados que contengan identificadores biométricos a partir de enero de 2012.

Se implantará un Sistema de Información de Visados que conectará digitalmente a todos los consulados y las administraciones centrales de los Estados miembros. Este sistema permitirá luchar con mayor eficacia contra la inmigración irregular.

La agencia FRONTEX garantizará, cuando sea necesario, la coordinación del control de fronteras exteriores de la UE.

Se reforzará la cooperación con los países de tránsito con objeto de permitirles que mejoren el control de sus propias fronteras.

Los Estados miembros que se enfrentan a afluencias masivas y desproporcionadas de migrantes deberán contar con la ayuda efectiva de los otros Estados miembros.

Compromiso 4. Construir la Europa del asilo.

El Pacto recuerda que cualquier extranjero perseguido tiene derecho a obtener ayuda y protección en el territorio de la UE.

El Pacto apela a la implantación de un régimen común de asilo europeo. Antes de 2012 se implantará el procedimiento único de asilo.

Compromiso 5. Establecer una cooperación global con los países de origen y de tránsito favoreciendo las sinergias entre las migraciones y el desarrollo.

La UE recuerda su vinculación al “Planteamiento global sobre la inmigración” (organización de la inmigración legal, a la lucha contra la inmigración irregular y a las sinergias entre migraciones y desarrollo). Este enfoque pretende poner de relieve el desafío de las migraciones mediante la cooperación entre los países de destino, de origen y de tránsito.

Los Estados miembros deben cerrar acuerdos con los países de origen o de tránsito en los que tengan en cuenta todos los aspectos de la migraciones.

Se auspician las migraciones circulares.

El Pacto promueve acciones de desarrollo solidario que permitan a los migrantes participar en el desarrollo de sus países de origen.

Por primera vez, señalaba Brice Hortefeux, Ministro de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Desarrollo del Estado francés, se ha aplicado una estrategia común, con unos objetivos claros, unas herramientas concretas y un calendario preciso.

Recientemente, la Vicepresidenta primera del Gobierno español, María Teresa Fernández del Vega, al ser preguntada sobre la decisión de Italia relativa a la posibilidad de que los médicos denuncien a aquellos pacientes que residan ilegalmente en dicho país cuando acudan a los centros médicos, ha vuelto a reiterar el interés del Gobierno español en lograr alcanzar una política común en materia de inmigración (ED, 2009).

La directiva europea de la vergüenza

La Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, fue aprobada por el parlamento Europeo el pasado 18 de junio de 2008 por 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones. Era la primera vez que se seguía el procedimiento de codecisión en materia de inmigración.

El objeto de la norma comunitaria es armonizar los procedimientos que siguen los Estados miembros en la repatriación de los inmigrantes irregulares.²

El catedrático Javier de Lucas (2008) señala las principales medidas de esta Directiva:

1. La directiva prevé la repatriación –retorno- al país de origen del inmigrante, a un país de tránsito con el que la UE tenga acuerdo de repatriación, o a otro país al que el inmigrante decida ir, siempre que sea admitido (artículo 3). Tal y como señala de Lucas, no se trata de una repatriación o retorno en sentido estricto, sino de una expulsión.
2. Emitida una orden de expulsión, se establece un periodo para el retorno voluntario del inmigrante, de entre 7 y 30 días (art. 7). El periodo puede extenderse en función de algunas circunstancias (hijos escolarizados en el país, lazos familiares, entre otras).
3. Transcurrido dicho período, se prevé el internamiento de los inmigrantes irregulares hasta 6 meses, que se pueden extender 12 meses más (un total de 18 meses) en caso de falta de cooperación del inmigrante para su repatriación o problemas en el proceso (art. 15.5 y 6).
4. El internamiento en realidad significa la detención, la privación de libertad.
5. El referido internamiento no necesariamente por decisión judicial sino mediante una orden administrativa, aunque se exige un control judicial “lo más rápidamente posible” (art. 15.2.a).
6. Se permite la detención de menores no acompañados (art. 17), aunque esta medida se tomará sólo “como último recurso” y “por el menor tiempo posible”. No obstante, los menores no acompañados podrán ser expulsados a países donde no tengan un tutor o una familia siempre que haya estructuras adecuadas de acogida (art. 10). Mientras estén internados, se les garantiza el acceso a la educación.

² Hasta ese momento nueve países de la UE no contemplaban en su legislación límite alguno para la retención de inmigrantes. También es cierto que otros países como Italia, Francia o España tenían plazos muy inferiores a los que indica la nueva Directiva.

7. No se garantiza la asistencia jurídica gratuita, aunque se admite la posibilidad de la defensa gratuita de los inmigrantes detenidos.
8. Se establece (art. 11) que cuando una persona en situación irregular sea expulsada, tendrá prohibida su entrada en territorio comunitario durante un periodo de cinco años.

Tras la lectura de las medidas apuntadas se constata un mensaje criminalizador de la inmigración, denunciado por las ONG, por las asociaciones de inmigrantes, por los propios Gobiernos de los países de procedencia de muchos inmigrantes,... Se estarían violando derechos tan importantes como el derecho a la defensa gratuita (art. 6.3.c) del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de la Libertades Fundamentales de 1950); autorizándose plazos de detención desproporcionados, contraviniendo el Convenio Europeo de Extradición, de 13 de diciembre de 1957, que fija una duración máxima de 40 días, y la Carta de los Derechos Humanos de la UE, de 12 de siembre de 2007, cuyo art. 49 prescribe que la intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción; e imponiéndose un doble castigo: privación de libertad y posterior expulsión, por una parte, y prohibición de regreso en 5 años.

Con relación a los menores extranjeros, diversas organizaciones han denunciado que resulta injustificable la mera insinuación de retener a estos menores en los centros de internamiento para extranjeros, lo que constituiría, en su opinión, una flagrante violación de la Convención sobre los Derecho del Niño (art. 37), así como del principio fundamental del interés superior del menor, reconocido en dicha Convención.

Los peligros de esta Directiva son evidentes y un ejemplo lo encontramos en la Italia de Silvio Berlusconi.

El Gobierno Italiano, acogiéndose a esta Directiva de la Vergüenza, pretendía aprobar una enmienda a la Ley de Seguridad y extender la retención de los inmigrantes sin papeles hasta un máximo de 18 meses. Sin embargo, el Senado italiano ha aprobado una enmienda presentada por el Partido Democrático, por la que se limita dicha retención a 60 días (plazo que fijaba la anterior Ley de Inmigración).

Con relación a la criminalización de la inmigración, en la referida Ley de Seguridad se prevé una pena de cárcel de hasta cuatro años para los inmigrantes sin papeles que no obedezcan la orden de expulsión. Otro ejemplo, lo constituye la posibilidad, anteriormente indicada, de que los médicos denuncien a los inmigrantes indocumentados pacientes suyos.

Las referencias a los menores en esta Directiva son las siguientes:

Considerando lo siguiente:

(22) En consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989, el «interés superior del niño» debe ser una consideración primordial de los Estados miembros al aplicar la presente Directiva. De conformidad con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el respeto de la vida familiar debe ser una consideración primordial de los Estados miembros al aplicar la presente Directiva.

La Convención sobre los Derecho del Niño, adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, prevé que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración especial a que se atenderá será el interés superior del niño” (art. 3.1). Principio que se reitera en al art. 9.1, al establecer que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando tal separación es necesaria en el interés superior del menor, y, con relación a la adopción, en el 21, que reza así: “Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial”.

Con relación al ordenamiento comunitario, debe destacarse, sin duda, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, aprobada por el Parlamento Europeo el 15 de noviembre de 2000, cuyo artículo 24 ha establecido que “En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por las autoridades públicas o instituciones privadas, el superior interés del menor constituirá una consideración primordial”. Esta Carta de Derechos Fundamentales se había incorporado en el malogrado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, recogiendo el precepto apuntado en el artículo II-84, relativo a los Derechos del Niño, en su apartado segundo. En el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, actualmente en curso de ratificación, dicha Carta adquirirá un carácter vinculante mediante la inserción de una mención por la que se le reconoce el mismo valor jurídico que los Tratados. A tal efecto, la Carta fue proclamada una segunda vez, adaptándola, en diciembre de 2007.

Conviene también citar, a nivel comunitario, la Resolución A3-0172/92, de 8 de julio de 1992, del Parlamento Europeo, sobre una Carta Europea de los derechos del niño. En la misma se señala que “Toda decisión familiar, administrativa o judicial, en lo que se refiere al niño, deberá tener por objeto prioritario la defensa y salvaguardia de sus intereses”.

Artículo 3. Definiciones:

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

9) “personas vulnerables” los menores, los menores no acompañados, las personas discapacitadas (...)

El hecho de que los menores se agrupen bajo el título genérico de personas vulnerables, junto con otras categorías de sujetos que también tienen derechos específicos, merece la primera crítica. El agrupar a los menores y a los menores no acompañados bajo ese título genérico y difuso supone, según la Red Europea de Defensores para la Infancia (ENOC, 2008), degradar la condición y total derecho del niño a la protección.

Artículo 5. No devolución, interés superior del niño, vida familiar y estado de salud:

Al aplicar la presente Directiva los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta:

el interés superior del niño.

la vida familiar.

(...)

Artículo 10. Retorno y expulsión de menores no acompañados

1. Antes de dictar una decisión de retorno respecto de un menor no acompañado, se concederá la asistencia de los servicios pertinentes distintos de las autoridades encargadas de la ejecución del retorno, teniendo debidamente en cuenta el interés superior del niño.

2. Antes de expulsar del territorio de un Estado miembro a un menor no acompañado, las autoridades de ese Estado miembro se cerciorarán de que será entregado a un miembro de su familia, a un tutor designado o a unos servicios de acogida adecuados en el Estado de retorno

La expulsión puede producirse, por tanto, aunque no tenga como finalidad la reagrupación familiar. La red ENOC define el retorno de menores como la reintegración en su ambiente social de origen y señala que dicha reintegración no se garantiza en la Directiva (ENOC, 2008) (z). En todo caso, el menor no tendría que ser retornado si va en contra de su interés superior y siempre debería tomarse en consideración su punto de vista.

La LEX, en su art. 35.3, establece que

La Administración del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor y previo informe de los servicios de protección de menores resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o aquel donde se encuentren sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España.

El REX, por su parte, en su art. 92.4, aclara que la decisión se tomará “después de haber oído al menor” y que, de acuerdo con el principio del interés superior de dicho menor, “la repatriación a su país de origen solamente se acordará si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen”. Por su parte,

el Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación o reinserción, de 2006, y el Acuerdo entre el Reino de España y el reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado,

de 2007, prevén la devolución del menor a su familia o a una institución pública de tutela de Marruecos o Senegal.

Artículo 14. Garantías a la espera del retorno

Los Estados miembros velarán, con la excepción de la situación cubierta por los artículos 16 y 17, por que se tengan en cuenta, en la medida de lo posible, los siguientes principios en relación con los nacionales de terceros países durante el plazo para la salida voluntaria concedido de conformidad con el artículo 7 y durante los períodos de aplazamiento de la expulsión de conformidad con el artículo 9:

- a) (...)
- b) (...)
- c) acceso para los menores, en función de la duración de su estancia, al sistema de enseñanza básica;
- d) consideración hacia las necesidades especiales de las personas vulnerables.

Artículo 17. Internamiento de menores y familias

1. Los menores no acompañados y las familias con menores sólo serán internados como último recurso y ello por el menor tiempo posible.
2. A las familias internadas en espera de expulsión se les facilitará alojamiento separado que garantice un grado adecuado de intimidad.
3. Se dará a los menores internados la posibilidad de participar en actividades de ocio, incluidos juegos y actividades recreativas adecuados a su edad y, dependiendo de la duración de su estancia, tendrán acceso a la educación.
4. A los menores no acompañados se les facilitará, en la medida de lo posible, alojamiento en instituciones con personal e instalaciones que tengan en cuenta las necesidades propias de su edad.
5. El interés superior del menor deberá ser una consideración de primer orden en el internamiento de los menores en espera de expulsión.

Con relación al internamientos de menores, el reciente Informe sobre la aplicación en la Unión Europea de la Directiva 2003/9/CE por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros: visitas de la Comisión LIBE de 2005 a 2008, aprobado por el Parlamento Europea el 5 de febrero de 2008, pide que se prohíba por principio la retención de menores, que la retención de menores junto a sus progenitores sea excepcional y tenga el fin de proteger el interés superior del niño (numeral 41). Recuerda, asimismo, que todos los menores tienen derecho a la educación, se encuentren o no en su país de origen, por lo que pide a los Estados miembros que respeten dicho derecho, incluso cuando el menor esté en situación de retención (numeral 44).

A modo de conclusión

La llamada Directiva de la Vergüenza es un claro ejemplo del interés de los Estados miembros de la UE por frenar la inmigración ilegal. Los compromisos del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, de 2008, han reafirmado dicho interés, pese al pretendido “Planteamiento global sobre la inmigración”. De esto modo la cooperación y firma de acuerdos con los países de procedencia de inmigrantes tiene como finalidad última limitar los flujos migratorios, de acuerdo con los intereses de los países de la Unión.

El tema de los menores inmigrantes no acompañados es, sin duda, más espinoso, dada su condición de menores de edad. Sus derechos no pueden ser conculcados por ninguna legislación de extranjería ni limitados por la normativa europea. En la actualidad se está planteado en el seno de la UE mejorar el intercambio de información, la cooperación con los países de origen, las técnicas para la evaluación de la edad y el rastreo de la familia, así como prestar especial atención a los menores no acompañados en el marco de la lucha contra la trata de seres humanos. En este sentido, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la UE, celebrado el 21 de septiembre de 2009, acordó que en el 2010 existirá un Plan Europeo para repatriar inmigrantes ilegales menores de edad.

Resulta altamente criticable que se presente a la inmigración, no regular, por supuesto, como un problema, cuya solución, incluso tratándose de menores de edad, pasa por la repatriación. En el caso de los menores inmigrantes, especialmente, debería velarse en primer lugar por su protección, siendo la repatriación a su país de origen una solución si lleva a cabo en interés de dichos menores, principio rector de la protección de la infancia.

Bibliografía

- De Lucas, Javier (2008), “Cal y arena de la UE ante las inmigraciones”, *Página Abierta*, núm. 196, septiembre.
- ECONOC (2008), “Declaración sobre la Directiva de retorno de la UE de 18.6.2008”, ENOC, <http://www.ombudsnet.org/enoc/>
- ED (EcoDiario) (2009), “Inmigración. El Gobierno apuesta por una ‘política común’ en Europa tras la polémica italiana”, *EcoDiario*, 6 de febrero, <http://ecodiario.eleconomista.es/>
- González Vega, Javier (2006), “¿Regreso al futuro? La difícil concreción de una política de inmigración” (ponencia), *Jornadas sobre Unión Europea, políticas de inmigración y derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València, www.uv.es/CEFD/14/gonzalezvega.pdf.

MIINDS (Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Desarrollo Solidario) (2008), “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo”, Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Desarrollo Solidario, http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_ES.pdf.

REGRESAR

AL ÍNDICE



América Latina, ayer y hoy

ESTADOS DE EXCEPCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL SOCIAL: NUEVAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

*Nelson Arteaga Botello
Roberto J. Fuentes Rionda¹*

Introducción

En la actualidad, en varios países latinoamericanos se han venido consolidando una variada serie de estrategias tendientes a reducir y combatir la inseguridad, la delincuencia, la criminalidad, la violencia y la ingobernabilidad; buscando, mediante la articulación de dispositivos de vigilancia y control de la población, proteger las incipientes instituciones democráticas, la aún débil sociedad civil y la siempre cuestionada soberanía nacional. Después del 9/11, y, quizá, como exigencia política del gobierno estadounidense y de organismos internacionales, varios países de América Latina han adoptado dispositivos de seguridad que entretejen la denominada “guerra contra el terrorismo” con cierta micro-gestión de pequeños miedos a nivel hemisférico, regional y local. De este modo, en países latinoamericanos (como México, Colombia, Brasil o Chile) se ha alineado esta “guerra” contra los delitos relacionados con el narcotráfico (tráfico de armas, lavado de dinero, ejecuciones, etc.) con estrategias transnacionales de seguridad que, finalmente, permean en la vida cotidiana de estas sociedades en formas muy concretas: la planeación de ciudades fortificadas, de espacios comerciales, financieros o gubernamentales altamente vigilados y controlados, así como la segregación, al mismo tiempo, política, social, económica y espacial de grupos específicos de la población, al ser considerados como peligrosos —generalmente aquellos que habitan en las zonas marginadas de las urbes latinoamericanas, caracterizadas por altos niveles de desigualdad, desempleo, densamente pobladas, y con incidencia de violencia.

¹ Adscritos a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correos electrónicos: arbnelson@yahoo.com (Nelson Arteaga), fuentesrionda@gmail.com (Roberto Fuentes).

De este modo, las políticas de seguridad recientemente adoptadas en la región Latinoamérica han tomado varias facetas: a través de acuerdos entre las naciones (v. g., el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida); con la constitución de estrategias nacionales que articulan bases de datos, inteligencia o reestructuración en cuerpos policíacos; reformas de las legislaciones en materia de seguridad, definiendo con ellas nuevas formas de administrar la justicia (por ejemplo, en México, la celebración de juicios orales adoptando el sistema anglosajón o la implementación de cateos a domicilios y personas sin orden judicial previa); y, instalación de equipos de vigilancia y seguridad de varios tipos, en fronteras, ciudades, espacios públicos y privados, así como su acoplamiento con otros de la misma clase con varios países de América Latina. Precisamente, estas políticas acoplan diversas tácticas aplicadas en varias escalas: planes internacionales y nacionales para el financiamiento; intercambio y enlace transnacional y regional de dispositivos de seguridad; transformaciones en la definición y aplicación de la ley; además de la administración y gestión de riesgos y pequeños miedos. Con esta armonización de estrategias securitarias a varias escalas (hemisférica, regional, nacional y local), las políticas de seguridad en América Latina expresarían la constitución de dispositivos de gubernamentalidad destinados a constituir espacios asépticos y de bienestar, ajenos a la violencia de ciertos grupos identificados como peligrosos.

En este sentido, la puesta al día de la agenda latinoamericana respecto a la seguridad ha implicado la activación de prácticas que, en ciertas expresiones, reconfiguran el espacio que tratan de defender: las instituciones democráticas, la sociedad, los ciudadanos o el espacio público. Al desencadenar estados en los que la excepción, la sospecha, el miedo y la exclusión prevalecen, las políticas securitarias puestas en marcha recientemente en Latinoamérica reconfiguran el espacio de lo social, la definición de ciudadanía y la constitución de la democracia. Por ello, este documento explorará el modo según el cual los dispositivos y políticas encaminadas a conservar la seguridad, al mismo tiempo de construir espacios de salvaguarda, profundizan los problemas que buscan atacar. Estas estrategias estarían extendiéndose en varios niveles de organización política, económica y social; teniendo, sin embargo, alta relevancia el contexto donde están ancladas. Desde este punto de vista, las políticas de seguridad recientemente adoptadas en la región latinoamericana, si bien tienen profundos referentes estructurales, sin duda se ven expresadas al nivel de la trama cotidiana, de modo tal que surten efecto en ella, en tanto se considere reconfiguran la organización de los actores sociales. La interacción entre las políticas de seguridad y su consolidación en patrones sociales se ve expresada en formas de organización particulares, que aquí se caracterizaran como “archipiélagos de seguridad”.

El argumento central de este documento parte del hecho que puede advertirse una transformación de los espacios sociales en las ciudades latinoamericanas, atravesadas por escaladas de violencia, crimen y delincuencia. En respuesta a este contexto, las políticas que buscan enfrentar esos escenarios han funcionado más como estrategias para la gestión de pequeños miedos, estableciendo espacios de excepción de la ley (Agamben, 2003; Diken y Bagge, 2005); efectuándose una gubernamentalidad vertical (Weizman, 2002; Braun, 2000); donde la distribución del espacio y sus relaciones corre respecto a una estética superfluida (Mbembe, 2004); y, sobre todo, donde los dispositivos de vigilancia, control y clasificación social, sobre todo mediante su acoplamiento, surgen como recursos para edificar fronteras entre los espacios de la vida cotidiana, formando lo que aquí llamaremos “archipiélagos de seguridad” —espacios separados del peligro, de la violencia, el crimen y el miedo.

El presente documento está dividido en cuatro partes. En la primera se exponen varios conceptos necesarios para el análisis de nuevas políticas de seguridad en América Latina, las cuales han adoptado estrategias de excepción, vigilancia y control social, poniendo en práctica cierta gubernamentalidad. En este sentido, se revisará como el concepto de la inseguridad y del miedo en las ciudades contemporáneas ha desembocado en la reconfiguración del territorio urbano, expresándose ahí un ejercicio de poder particular, articulando una gubernamentalidad específica. De este modo, la excepcionalidad jurídica se localiza —mediante prácticas políticas— en el espacio de las ciudades contemporáneas, fragmentándolas mediante la formación de lo que se caracterizará como “archipiélagos de seguridad”: espacios cuyas fronteras son vigiladas y controladas por diversos dispositivos de monitoreo, acoplados éstos con otros semejantes, permitiendo el flujo de la información, la previsión de contingencias y la gestión del riesgo. Estos archipiélagos de seguridad, como se verá, constituyen zonas de excepcionalidad, determinando las relaciones sociales en su interior y exterior. A partir de esto, en la segunda y tercera parte, se revisarán casos concretos en ciudades latinoamericanas, en distintos niveles: hemisférico, regional, nacional y local (como la Iniciativa Mérida, el Plan Colombia); los cuales siguen, sin duda, un mismo patrón de organización: la excepcionalidad, la vigilancia y el control social, así como la gestión de pequeños miedos. En la última parte, se elaboran ciertas reflexiones acerca del análisis realizado, enfatizando en las posibles consecuencias de las recientes políticas de seguridad en América Latina.

Estado de excepción, vigilancia y control social como nuevo paradigma securitario

En gran parte de los países mundo y a lo largo de las grandes ciudades —y el caso de América Latina ha venido a consolidarse como un asunto problemático—, la construcción del discurso de la seguridad se encuentra anclada en la idea de mantener el control de la delincuencia y la violencia criminal, así como en la amenaza global del terrorismo a partir del 9/11. De este modo, el establecimiento de estrategias destinadas a la seguridad han favorecido la conformación de espacios de gestión del miedo (como vecindarios, centros comerciales y de ocio, edificios privados y gubernamentales, parques, distritos de negocios, calles y avenidas), la implementación de políticas de seguridad en zonas consideradas como “peligrosas” (regularmente *favelas* y colonias marginadas), así como la articulación internacional y regional del políticas securitarias, estableciendo procedimientos destinados a reducir el aparente inminente riesgo de la violencia criminal o a enfrentar la amenaza del terrorismo a las instituciones democráticas. De este modo, en el conjunto de los países del mundo parecen consolidarse disposiciones políticas y reformas al sistema policial y judicial, así como el reforzamiento de fronteras con otros países. De igual modo, es posible advertir procesos securitarios en vecindarios y comunidades, que tienden a establecer y a perfeccionar los mecanismos de seguridad.

Generalmente, el problema de la desigualdad, la pobreza y la exclusión social se consideran como causas del delito y la violencia criminal. En ese sentido, usualmente las políticas gubernamentales consideran que esos problemas no admiten espera para su resolución. Por ello, la criminalidad debe ser contenida y castigada de forma inmediata y expedita. Así, en cierta manera, como apunta Wacquant (2004), las estrategias de seguridad parecen una nueva forma de gobierno aplicada a la inseguridad social, en el contexto de las turbulencias de la desregulación económica, el empleo precario, la marginación y la exclusión urbana. Esta visión de Wacquant, sin duda, se acerca a las últimas lecturas de Foucault (2004), donde coloca a la seguridad como estrategia de gubernamentalidad: los dispositivos de seguridad y vigilancia se insertarían en el control de una serie de eventos probables, en la que el Estado interviene en todos los casos donde la trama de la vida cotidiana es amenazada por un evento singular y excepcional.

En sus últimos escritos, Foucault (2004) entiende por gubernamentalidad al conjunto de discursos, instituciones y técnicas de administración, disciplina, control y seguridad, tendientes a establecer cierto gobierno sobre la población. En este sentido, gubernamentalidad explicaría como —en el marco de las sociedades liberales— ciertas disposiciones y tecnologías políticas, arquitectónicas, económicas, jurídicas,

morales y burocráticas que permiten la distribución de relaciones de poder. Con esto, se puede considerar que el poder se distribuye en el espacio, se expresa en el territorio, administra las relaciones de ciertos grupos sociales o de los miembros de la población. Las relaciones de poder se localizarían, en este sentido, en espacios concretos, especialmente, la ciudad. De este modo, las relaciones de poder ordenarían el territorio. Si bien cierto análisis llevado a cabo por Foucault coloca a la disciplina como forma política predominante, en sus últimos trabajos examina lo que llama dispositivos de seguridad, empatándolos con la noción de gubernamentalidad: la seguridad permite utilizar ciertos dispositivos que únicamente vigilan, controlan y administran la posibilidad del riesgo; el modelo espacial de la cárcel, regido por el panóptico, es sustituido por aquel de la ciudad; la totalidad del territorio en vez de la reclusión penitenciaria; el liberalismo por la disciplina.

Esta clase de gubernamentalidad, de esta manera, describiría límites espaciales, determinados por las fronteras nacionales o urbanas, controlados por tecnologías de control y seguridad. En cierta forma, si se extendiera el análisis de la gubernamentalidad —tal como lo haría Agamben (2006) y Bigo (2005; 2006)—, las relaciones de poder implicarían ya no un panoptismo, sino una articulación entre la política de la excepcionalidad, la vigilancia y la seguridad. Esta reconstitución de los dispositivos de gubernamentalidad resultaría en un *banoptismo* (Bigo, 2005): las estrategias que enfrentarían la inseguridad y el riesgo construirían espacios de suspensión de los derechos (tanto en niveles internacionales como en espacios concretos, por ejemplo, la ciudad), monitoreando y controlando el territorio mediante dispositivos de vigilancia globales —como lo muestra Rose-Redwood (2006) en un interesante trabajo sobre el GPS. Así, los dispositivos de seguridad establecerían espacios de suspensión de derechos, donde los movimientos de la población son vigilados y administrados por organismos de seguridad, públicos y privados.

Resulta oportuno considerar que, para Agamben (2003), la excepción es la maquinaria que echa a funcionar la política contemporánea; se caracteriza, primordialmente, por la suspensión temporal de la ley, que permite, sin embargo, reafirmar la propia ley; así como la delineación de un horizonte que define el interior y el exterior de la ley, posibilitando con ello la localización del poder en un territorio —en el caso de la excepcionalidad, un poder soberano. El estado de excepción, además, incluye el ordenamiento del espacio mediante la economía de dispositivos de control, clasificación y gestión de la población, así como la distinción de amigos y enemigos, ciudadanos y extranjeros, de lo seguro y lo peligroso (Agamben, 2006). Para este autor, en la actualidad, el paradigma político por excelencia es el campo de concentración: espacio de suspensión de toda ley, para afirmar, sin embargo cierto orden, cierta ley

(Agamben, 1996). En este sentido, los campos administrados por los *nazis* o las prisiones edificadas por los defensores de la guerra contra el terrorismo no serían los únicos espacios de excepción en nuestros días, además comprenderían a las comunidades encerradas y fortificadas, los centros comerciales altamente monitoreados, las áreas urbanas defendidas por seguridad privada y dispositivos de vigilancia, las zonas de detención temporaria en las fronteras y aeropuertos, así como los campos de marginados (Diken y Bagge, 2005).

A partir de esto, puede considerarse una armonización entre los dispositivos de gubernamentalidad y los dispositivos de vigilancia, determinando éstos últimos, en cierta medida, a aquellos. Esto, sobre todo, porque el incremento en la sensación de inseguridad que vive la sociedad contemporánea ha propiciado la expansión en el uso de dispositivos de vigilancia y monitoreo en la mayor parte de los países y principales del mundo —sobre todo, de tecnologías como los CCTV, de instrumentos biométricos (como la recolección de la información genética de la población, de las huellas digitales o la firma del iris ocular), de la exigencia de cartas de identidad o la conformación de bases de datos de la población. Para Lyon (2007), los dispositivos de vigilancia, además de monitorear a los grupos sociales, permiten administrar, gestionar cuidar y controlar a los individuos. De este modo, el incremento del delito a escala global, lo mismo que el miedo al terrorismo (aumentado después del 9/11), ha acelerado el proceso de consolidación de las tecnologías de vigilancia, tendientes a conservar la seguridad en lugares muy concretos, incluso en aquellas regiones donde, por ejemplo, un posible atentado terrorista está muy lejos de suceder —como el caso de la mayoría de países latinoamericanos.

En la actualidad, como respuesta más política que jurídica, los dispositivos de vigilancia permitirían la construcción de fronteras en los territorios nacionales y los espacios sociales, conformando estrategias ya no disciplinarias sino de seguridad y excepcionalidad, buscando prevenir eventos imprevistos o aportar información para la enfrentamiento del riesgo echando mano de la suspensión de la ley (como sucede en las ciudades latinoamericanas con el cierre de calles y avenidas, el monitoreo de los espacios privados). En este sentido, las políticas puestas en marcha hoy en día para enfrentar la inseguridad y el crimen suponen la necesidad del aumento de la vigilancia, y con ello el establecimiento de un tipo específico de gubernamentalidad, basado en la constitución de espacios de excepción gracias a la utilización extendida de dispositivos de vigilancia.

Desde esta perspectiva, los espacios sociales contemporáneos —como las ciudades— funcionarían como no-lugares políticos (donde la política, el mundo de la práctica de los conflictos y

el riesgo social, *no tiene lugar*). La urbanística contemporánea privilegiaría, en este sentido, la construcción de *ghettos* de bienestar, de locaciones aisladas semejantes a islas o “ciudades neutrales”: espacios estériles o encierros mono-funcionales, donde el contacto con el exterior es reducido gracias a bardas o cercas, aislándolos de la vida pública y del peligro (Diken y Bagge, 2005; Sennett, 1990). En la actualidad, el diseño de las ciudades, gracias a arquitecturas estandarizadas, implica la planificación de la proximidad y de la reclusión social. De este modo, el territorio urbano se dividiría en espacios de bienestar y seguridad (archipiélagos de seguridad), frente a espacios de exclusión y violencia (llamadas por Buck-Morss (2003) “zonas de poder salvaje”), constituyendo fronteras territoriales entre ellos, reforzadas por la clasificación social y económica. Si bien ambos espacios funcionarían mediante la localización de la excepción, ésta produciría dos clases de campos: voluntarios, donde la entrada está bloqueada pero la salida es libre; y aquellos (en cierto modo involuntarios) donde la salida estaría bloqueada y la entrada, abierta (Diken y Bagge, 2005).

Precisamente, la determinación del territorio nacional y urbano, a través de la maquinaria de la excepción, construye polos del espacio: aquel dónde reina la seguridad, el bienestar y la riqueza; y aquel otro atravesado por la violencia, el temor y el miedo. En el primer caso, las relaciones sociales se desenvuelven a la velocidad de las ciudades globalizadas (planificación urbana precisa, vías de comunicación óptimas, flujos económicos constantes), permitiendo la movilidad y la conexión con otros espacios semejantes (entre centros comerciales, zonas habitacionales, áreas de negocios o de trabajo). En el segundo caso, el territorio consolida las desproporciones y la desintegración de las relaciones sociales, caracterizadas por cierta sedimentación del movimiento; en estas zonas de poder salvaje, las políticas de seguridad localizan el punto de partida del conflicto y el riesgo, compuesto, sobre todo, por grupos caracterizados como marginales. En ambos casos, la vigilancia y control de cada acontecimiento permitiría que el desarrollo “normal” de las cosas no se vea alterado; en ambos casos, las políticas securitarias de gestión pequeños miedos se hace patente.

De esta forma, se puede advertir en las ciudades contemporáneas (como aquellas en Latinoamérica), tanto en espacios habitacionales como en comerciales, financieros, además de las plazas públicas, una característica aparecida en las ciudades poscoloniales (por ejemplo, Johannesburgo), aquello que Mbembe (2004) llama *estética de la superfluidéz*. Esta estética implica una reconfiguración de los espacios públicos, imitando lugares nostálgicos, seguros, fluyentes y en movimiento; lugares que en la actualidad exigen —para mantener la sensación de seguridad— una planeación urbana y arquitectónica más eficiente, redes de comunicación y transporte fluidos, así como una sofisticación de los sistemas de

seguridad y vigilancia —como los Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV). De este modo, las superfluidas ciudades latinoamericanas permiten mantener, ante todo, los signos de la exuberancia, la comodidad y la riqueza, el bienestar y la seguridad, excluyendo de su horizonte a aquellos grupos de la población que rompen con la imagen armoniosa de las metrópolis, tendiendo a poner en marcha actos de represión, separación y fantasía (Mbembe, 2004).

Como lo expone Weizman (2002) en su trabajo sobre West Bank en la Franja de Gaza, la localización de cierta política de excepción permitiría establecer ciertas “islas de democracia personal y territorial”, a partir de la puesta en práctica de un gobierno ya no únicamente horizontal sino vertical, donde el poder se reparte en calles y avenidas, zonas habitacionales, espacios financieros y comerciales, pero sobre todo en el espacio aéreo (a partir de la vigilancia con helicópteros o la instalación de equipos de CCTV) y los estratos subterráneos (gracias a la planeación de túneles que comunican esas “islas” con otras semejantes, evitando los barrios más pobres de la región). A partir de esto, se puede definir una “política de la verticalidad”, donde las tecnologías de vigilancia, de control y seguridad ya no implican la gestión del espacio horizontal, sino además del plano vertical, aún más con la administración de puntos estratégicos en las alturas y en el subsuelo, lejos de la mirada de la población.

De cierta manera, se puede notar como las políticas de seguridad puestas en marcha en la región latinoamericana de una década han inscrito esta clase de mecanismos de gubernamentalidad, donde la demarcación y fragmentación del territorio cobra relevancia. En este sentido, en la actualidad, los espacios donde la población se mueve comienzan a percibirse cada vez más vigilados, controlados y administrados, sobre todo luego de la proliferación, en distintos ámbitos, de discursos que buscan prevenir cualquier tipo de actuación que represente peligro, aunque ésta no sea más que la simple actividad de la población. De este modo, se han dibujado nuevas fronteras en el territorio, ya no únicamente aquellas que refieren al Estado, sino además las que involucran los límites de espacios privados. Gracias a la instalación de tecnologías de monitoreo que vigilan, controlan, cuidan y administran los movimientos de la población, gracias a cierta gubernamentalidad horizontal, lejana al contacto en el espacio público, el poder se ha localizado mediante la suspensión de los derechos civiles y sociales.

En consecuencia, no sorprenderá que comience en América Latina a verificarse una fusión entre las estrategias de seguridad orientadas a reducir los delitos y la lógica securitaria impulsada por los Estados Unidos (donde la iniciativa Mérida y el Plan Colombia, pueden señalarse como ejemplos

de este proceso), siguiendo ambas estrategias de excepcionalidad, vigilancia de la población y gestión del riesgo. Así, se puede notar no solamente la ampliación en el uso de distintos dispositivos de seguridad a lo largo de diferentes espacios y ámbitos sociales, formando mediante su acoplamiento una especie de “archipiélagos de seguridad”, los cuales funcionarían como diques que mantendrían bajo control a ciertos grupos sociales considerados como peligrosos —grupos sociales, por cierto, identificados de manera manifiesta con sectores de excluidos y marginados. De cierta manera, los archipiélagos de seguridad son localizaciones de la excepción, donde la suspensión de los derechos civiles o sociales (por ejemplo, el libre tránsito por calles o el acceso a servicios públicos) permite determinar las fronteras del territorio; pero, aún más, con la consolidación de estos archipiélagos, se define —en función de cierta clasificación y monitoreo de la población— a quién se le permite a entrada y a quién se le prohíbe. Para el otro polo del territorio, las zonas de poder salvaje, el estado de excepción permite vigilar quién entra y, sobre todo, controlar quién sale.

Estrategias hemisféricas, regionales y nacionales de seguridad en América Latina

Como se ha podido observar, el incremento de los delitos y la violencia criminal en la década de los años noventa, posibilitó que la seguridad se consolidara como un principio de organización social. Los acontecimientos del 9/11 hicieron posible que en la década siguiente se acelerara dicha lógica. La emergencia en distintos países de América Latina de una serie de reformas legales tendientes a establecer un marco jurídico contra del terrorismo permite dar cuenta de este proceso, sobre todo en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y México. La lógica del llamado terrorismo se enlaza claramente con la lucha contra el llamado crimen organizado, en particular, contra las actividades vinculadas al tráfico de drogas.

Este es el caso de la Iniciativa Mérida, que si bien tiene como objetivo reducir la asimetría entre los agentes —policía, inteligencia y ejército— de México y Centro América con respecto a los traficantes de drogas —que disponen de armas y equipo de información avanzado—, de igual modo, pretende fortalecer el equipo de comunicaciones, inspección y análisis de datos, a través de la incorporación de sistemas avanzados de cómputo y *software*. Por otro lado, se propone profesionalizar a los policías y los fiscales en el uso de dichas bases de datos y de los sistemas de telecomunicaciones. La instrucción sería proporcionada por agentes estadounidenses del ámbito

judicial o por contratistas privados (Freeman, 2008). En palabras del vocero oficial de la Casa Blanca, la Iniciativa Mérida implica la puesta en marcha de:

Equipo de inspección no intrusivo; escáneres de iones; unidades caninas para aduanas mexicanas, para la nueva policía federal y para el ejército para interceptar tráfico de drogas, armas, dinero y personas. Tecnologías para mejorar y asegurar los sistemas de comunicaciones, para favorecer la recolección de información, así como garantizar que la información vital sea accesible para las autoridades. Dispositivos técnicos y entrenamiento para fortalecer las instituciones de justicia: para la investigación por parte de la nueva fuerza policíaca, software para el manejo de maletas para consignar investigaciones destinadas a juicios, nuevas oficinas para las demandas ciudadanas y la responsabilidad profesional y el establecimiento de programas de testigos protegidos, helicópteros y aeronaves de vigilancia para apoyar actividades de interceptación y respuestas operativas rápidas por parte de las agencias de seguridad en México.

La Iniciativa Mérida proyecta para México y Centroamérica fondos que afiancen la cooperación en materia de seguridad, reduciendo los riesgos en el control de *gangs* y en el tráfico de drogas, bienes y personas. En general, como señalan Fyke y Meyer (2008), después de varios años esta es la primera propuesta que establece un apoyo económico a Centroamérica en materia de seguridad. Como estos mismos autores apuntan, en esta región la responsabilidad de los hechos de inseguridad se ha localizado en las pandillas, el crimen organizado y el tráfico de drogas. En este sentido, la Iniciativa Mérida sugiere instalar en toda la región centroamericana tecnologías de vigilancia, clasificación y control social, como sistemas de huellas digitales, nuevos equipos de inspección para puertos aéreos y marítimos, equipos y software (E-Trace) para el rastreo de armas, además del Centro de Información de Crímenes relacionados con las Drogas (Fyke y Meyer, 2008).

De esta forma, la Iniciativa Mérida pretende equilibrar una “asimetría” en la administración y gestión de la seguridad que guardan México y los países de Centroamérica con respecto a los Estados Unidos. No obstante, la Iniciativa Mérida rebasa el sentido de mera estrategia para la vigilancia, pues además pretende generar un acoplamiento de los distintos dispositivos de seguridad, lo cual permitiría ampliar el acercamiento regional entre Estados Unidos, México y Centroamérica para combatir al crimen. La idea es articular los distintos espacios de seguridad que cada miembro de la Iniciativa construya, de tal suerte que pueda garantizarse en la región el control de la delincuencia y el crimen organizado. Dicho acoplamiento parte de la misma arquitectura de seguridad que los Estados Unidos han puesto en funcionamiento, la cual entrelaza a la política, la burocracia, la milicia, al sistema

judicial, la policía y al control del crimen. La Iniciativa Mérida trataría de combatir al delito y al riesgo del tráfico de drogas, dinero y a la amenaza del terrorismo, acoplando la tecnología de vigilancia más avanzada, con los recursos humanos más capacitados en la materia de cada país y una mayor administración gubernamental. Este tipo de estrategia refuerza otras de carácter más particular, como aquella establecida entre México y Estados Unidos, por ejemplo, para aplicar un sistema de *wiretapping* entre ambos países, a de seguir a los usuarios de teléfonos celulares mientras viajan, y que incluye una gran capacidad de almacenamiento, haciendo posible identificar a los usuarios mediante una marca de su voz. Esta tecnología se ha implementado, según sus voceros, para combatir a las bandas criminales vinculadas al tráfico de drogas, armas y personas.

De igual forma, puede ser analizado el caso del Plan Colombia. Si bien los Estados Unidos y Colombia desde 1971 han impulsado una colaboración institucional para emprender una “guerra contra las drogas”, ésta también se ha orientado a frenar las actividades contra los grupos armados como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En este sentido, se da cuenta de la instauración en 1998 del Plan Colombia del empate de tácticas contrainsurgentes con metas contra narcóticos (Guáqueta, 2005), declarando a las FARC y el ELN como Foreign Terrorists Organizations, tratando de trasladar la problemática de la seguridad nacional colombiana a un nivel hemisférico. Los efectos de este desplazamiento tienen, sin embargo, efectos en la vida cotidiana de los habitantes de Colombia, pues el Plan contempla la implementación de servicios de seguridad y vigilancia en distintas esferas de la vida social. Por ejemplo, se establece el apoyo a las instituciones del sistema penitenciario, proporcionando asistencia para el tratamiento, la vigilancia y la seguridad de las prisiones, soporte al Servicio de Prisiones de Colombia, así como la utilización de software para manejo de información en las prisiones y seguimiento de liberados (Rivera y Wilkey, 2002). De igual manera, contempla la creación de condiciones propicias para la privatización de recursos públicos relacionados a la ruta hidrológica, energética y biológica; a incrementar las fuerzas para militares para proteger futuros emplazamientos; y crear programas de limpieza social, buscando eliminar la posibilidad de protestas en la región (Salazar, 2002). En general, el Plan Colombia sugiere que los habitantes de las regiones colombianas y de países vecinos —sobre todo los grupos indígenas— son potenciales amenazas a la seguridad que en un futuro podrían desestabilizar los Estados-nación de América Latina (Radcliffe, 2007). En este sentido, el Plan Colombia ha incrementado la escalada de violencia en la región y el número de refugiados que huyen de las zonas de conflicto. Además, el uso del herbicida *Roundup Ultra* y otros

herbicidas contra los plantíos de droga está generando daños importantes a la salud de las poblaciones y al medio ambiente (Morris, 2001).

Tanto la Iniciativa Mérida como el Plan Colombia se definen como estrategias de seguridad hemisférica. Sin embargo, sus dispositivos se articulan al archipiélago de las lógicas de seguridad que se ha venido construyendo desde la década de los noventa en el grueso de los países de América Latina. En ambos casos es posible observar la construcción de mecanismos de vigilancia y seguridad que rebasan la “guerra” contra el terrorismo, el tráfico de drogas o el crimen transnacional organizado, anclándose en distintas esferas de la vida cotidiana de las sociedades de la región: desde la intervención telefónica, el control satelital de movimientos de población, los controles en las prisiones y en el conjunto del sistema penitenciario, hasta la conformación de bases de datos de la población con información de distinto tipo. En este sentido, su puesta en acción en América Latina refuerza y acelera una tendencia instaurada para frenar el incremento de la violencia delictiva. No obstante, introduce en la lógica securitaria de la región un nuevo sentido, en la medida que la manipulación de distintas bases de datos e información —que involucran a distintos gobiernos a diversas escalas— permite dotar de una mayor capacidad a los planes y programas de seguridad.

Nuevas políticas de seguridad local en América Latina

En la década de los años noventa, la seguridad llegó a convertirse en un principio de organización de la sociedad latinoamericana. La presencia de instituciones democráticas en consolidación —al tener que enfrentar a las prácticas autoritarias— configuró, quizás, uno de los principales motivos por el cual las políticas de seguridad —en particular de seguridad pública— no fueran lo suficientemente efectivas. A razón de esto, quizás, las primeras medidas de seguridad organizadas en gran parte en las comunidades urbanas y rurales tuvieron la forma de estrategias de protección vecinal.

Las clases medias y altas de las sociedades latinoamericanas fueron las primeras en establecer una estrategia —ciertamente no planificada— de aislamiento de los grandes centros urbanos en enclaves cerrados (Caldeira, 1996; 2000). Espacios vecinales como las zonas residenciales en México o los *countries* en Argentina, se caracterizan por estar cercados y por contar con mecanismos de control del acceso basados en sistemas de videovigilancia, huellas dactilares y tarjetas de identificación (Arizaga, 2000; Giglia, 2001); la arquitectura de las casas es homogénea y responde al ideal de los suburbios

norteamericanos (Ellin, 1977). Las clases medias, por su parte, incapaces de poder acceder a viviendas de este tipo, han optado por cerrar el tránsito vehicular en sus vecindarios, aun en contra de las normas de circulación vehicular de muchas ciudades. Más allá de establecer tácitamente fronteras físicas para mantener seguros los vecindarios, entre sus habitantes se pone en juego la idea de inseguridad en los espacios abiertos, sin fronteras, vulnerables a la actividad criminal, provocando a la vez la sensación de compartir una misma forma y expectativa de vida (García y Villá, 2001). De esta forma, el cierre de las zonas habitacionales, en gran medida, define una manifestación política por parte de dichos sectores sociales, orientada a defender una posición de privilegio amenazada no sólo por el incremento de la delincuencia, sino por las transformaciones económicas ocurrida a partir de la década de los ochenta y de la primera mitad de la década de los noventa.

En paralelo a la construcción de fronteras físicas y dispositivos de vigilancia para controlar la entrada a estos vecindarios, se han desarrollado otras estrategias, inspiradas en gran parte por las políticas de vecino vigilante impulsadas en varios países desarrollados alrededor de la década de los setenta. Su objetivo radica en involucrar a la sociedad en estrategias de vigilancia al interior de su vecindario, con el fin de detectar sospechosos, actividades ilícitas o comportamientos considerados como “desviados” o potencialmente peligrosos (Arraigada y Godoy, 1999). En general, estas estrategias proponían que la comunidad de los vecindarios formara parte de un proceso integral de planeación anticriminal. Su desarrollo está orientado, sobre todo, para satisfacer la demanda de seguridad de ciertos sectores de clase media, y, en mayor medida, de las zonas marginadas en la periferia de los centros urbanos de las ciudades latinoamericanas. En estas últimas se trata, sobre todo, no sólo de organizar mecanismos de colaboración entre la comunidad y la policía, sino que, en última instancia, se pretende restablecer el tejido social en aquellas zonas consideradas con fuertes problemas de desorganización, marcados por la presencia de familias monoparentales, adicciones (abuso del alcohol y drogas), así como la presencia de pandillas y otras formas de organización juvenil.

La experiencia de este tipo de políticas en América Latina opera entorno a multiplicar los encuentros entre la policía y la comunidad a través de la organización de reuniones periódicas, en las cuales la policía recaba información acerca de aquello que la comunidad considera como un peligro para el vecindario, al tiempo que identifica personas y grupos que pudieran cometer delitos (Rico y Chinchilla, 2002; Jarrín, 2004; Smulovitz, 2005; Mesquita y Loche, 2005; Chinchilla, 2005). Por lo regular, estas reuniones sirven para difundir a los vecinos recomendaciones que acrecentarían la seguridad de las casas, mediante el reforzamiento de las cerraduras en puertas y ventanas, o fuera de

ella, al establecer rutas contempladas como seguras (iluminadas y transitadas) al trabajo, las compras o al hogar (Capano y Feleci, 1999). Por lo general, este tipo de estrategias ha propiciado la construcción y socialización de estereotipos alrededor de las personas consideradas “sospechosas”, que, en resumidas cuentas, resultan ser aquellas que no comparten las costumbres, las actitudes o la vestimenta del vecindario; o, simplemente, no se les reconoce como parte integrante del mismo.

Asimismo, se ha establecido un mecanismo de exclusión basado en el principio de seguridad a lo largo de los distritos comerciales y de negocios en los nodos de globalización en las ciudades latinoamericanas. Zonas como Santa Fe en la ciudad de México, Puerto Madero en Buenos Aires (Argentina), Centro Comercial Leste Aricanduva Sao Paulo (Brasil), Larcomar en Lima (Perú), *Sanhattan* en Santiago (Chile), son ejemplos de espacios cuyo objetivo es organizar los servicios, la construcción de edificios, las calles y avenidas de manera que garanticen el desarrollo óptimo de las operaciones de negocio y de comercio efectuadas por los sectores de la clase media y alta. Estos espacios son vigilados por policías, tanto uniformados como *undercover*, así como mediante circuitos cerrados de televisión y, algunos edificios, con policías privadas. De igual manera, como señala Zukin (1995), estos espacios parecen conformarse como una especie de urbanizaciones asépticas, cuyo modelo es tomado de las urbanizaciones de tipo *Disneyworld*. De igual forma sucede con la proliferación los centros comerciales (*malls*) al estilo de la aquellos surgidos en los Estados Unidos durante la década de los setenta. Destinados al consumo de productos que tienden a fortalecer la identidad de las clases medias y altas, los centros comerciales han comenzado a minar poco a poco la diversidad de los *downtown*, posible de observar en las ciudades de América Latina todavía en la década de los ochenta.

Entre las zonas habitacionales cerradas o reguladas y los distritos de negocios o los centros comerciales y los lugares de trabajo quedan entonces las calles y las avenidas que los vinculan, y que estarían lejanas al ambiente de seguridad creado en aquellas. Poco a poco, la lógica de la seguridad se ha expandido a las principales vías de comunicación de las ciudades, sobre todo a través de la instalación de los circuitos cerrados de televisión. Pero también a través de formas intrusivas de vigilancia: los retenes montados por las policías locales, nacionales e incluso el ejército, como sucede, por ejemplo, en México y Brasil (Arteaga, 2006; Wacquant, 2008b). El propósito es instalar *checkpoints* de la circulación de la población, con el fin de encontrar posibles sospechosos, criminales perseguidos, conductores que hayan bebido alcohol o consumido algún tipo de droga —como sucede en Brasil (Leeds, 2007)—, revisar la condición legal de los automóviles, así como detener

adolescentes o jóvenes sin edad legal para conducir. La intención, en última instancia, es consolidar la idea de que la circulación poblacional requiere estar bajo vigilancia, evitando circule el peligro y, de esa forma, garantizar que entre un lugar de encierro a otro (sea centro comercial, escuela, vecindario, etc.) se transite sin miedo. Sobre este escenario, la sociedad ha generado las denominadas “rutas de seguras” rumbo al trabajo o a los lugares de ocio y de consumo (Rotker, 2000). En América Latina es común, en la vida cotidiana, escuchar pláticas acerca de las rutas más seguras para transitar por la ciudad, en diferentes horas y días, pues una ruta puede ser segura un día a una hora determinada y no serlo pocos minutos después; así como escuchar cómo la gente comienza a dejar de visitar espacios públicos a causa del miedo a la inseguridad de la ciudad —como muestra el interesante trabajo sobre el tema desarrollado por Briceño-León (2007), para el caso de Caracas, Venezuela.

Conclusiones

Como se ha tratado de advertir de manera esquemática en este documento, la puesta en marcha de ciertas estrategias de seguridad en la región latinoamericana, ha comenzado a armonizar con un impulso global. Después de la identificación internacional de ciertos riesgos, el establecimiento de políticas de seguridad basadas en la excepcionalidad, la vigilancia y control de la población, así como la administración y gestión del riesgo, parece consolidar cierta gubernamentalidad, es decir, la disposición de instituciones, de discursos gubernamentales, de prácticas jurídicas y morales, además de cierta planeación arquitectónica y territorial. Este tipo de gubernamentalidad produciría un tipo específico de prácticas de gobierno, basadas en el enfrentamiento a las amenazas constantes, identificadas, sobre todo, en grupos marginados (como pobres o extranjeros), señalando, además, una figura del Otro que debe ser contenida, excluyendo y, paradójicamente, incluyendo en el mismo orden que regla la vida localizada en un espacio específico, sea éste un país, una ciudad o un edificio. La exclusión, en este sentido, funcionaría de acuerdo a cierta excepcionalidad: mediante la suspensión de toda ley, para afirmarla en el mismo movimiento (por ejemplo, al no permitir o condicionar el paso por ciertos espacios gracias a la clasificación económica, social o política).

Este contexto de creciente desertificación del terreno político a escala global, permite entrever una metamorfosis en las prácticas de control y gestión de la población, caracterizada por el ejercicio

impersonal, exacto, metódico y desarticulador de la violencia, el riego y el miedo. Este panorama lo ha descrito recientemente el filósofo esloveno Slavoj Žižek:

Hoy en día, el modo predominante de política es la *biopolítica pospolítica* [...] la ‘pospolítica’ es una política que reclama dejar atrás las viejas luchas ideológicas y, en vez de eso, enfocarse en la administración y manejo expertos; mientras la ‘biopolítica’ designa, como primordial meta, la regulación de la seguridad y el bienestar de las vidas humanas. [...] con la despolitizada, socialmente objetiva, experta administración y coordinación de los intereses como nivel cero de la política, la única manera de introducir pasión en este campo, para movilizar activamente a la gente, es a través del miedo, un constituyente básico de la subjetividad actual. Por esta razón, la biopolítica es, en última instancia, una política del miedo, enfocada en la defensa de la potencial victimización o acoso (Žižek, 2008: 34).

Este paisaje puede observarse espacialmente en las sociedades latinoamericanas, donde la construcción de espacios de bienestar, siguiendo una gubernamentalidad específica, ha permitido la reclusión —tanto voluntaria como involuntaria— de la población. La acción política comienza a advertirse administrada ya no solamente por el Estado, sino además por organismos no públicos (empresas privadas de seguridad o de gestión de riesgos financieros). La pospolítica biopolítica continúa la misma lógica de la gubernamentalidad vertical superfluida: dejar fuera de la acción política a la población, proporcionando estrategias en las que no interviene, conservando a toda costa su bienestar y seguridad (evitando pérdidas de dinero y de vidas), excluyendo, en el mismo movimiento, a ciertos grupos considerados como marginales. Este horizonte de la política contemporánea dispone en los países latinoamericanos el enfrentamiento constante a miedos identificados en las clases económicamente bajas, en los sectores de la población aislados de los nodos de globalización, adoptando prácticas de determinación de fronteras ya no únicamente físicas, sino, en cierto sentido, virtuales, dibujadas por la clase social, el poder adquisitivo o el origen racial.

En los países latinoamericanos, esta clase de prácticas se ven recrudescidas por los discursos donde el miedo a un pasado de instituciones dictatoriales o autoritarias funciona como motor. En la región, puede advertirse la movilización de la población en el mismo momento que los espacios de bienestar económico y social, bien delineados y protegidos, comienzan a ser amenazados. Sin embargo, dichas movilizaciones quizá no impliquen una reacción política ordinaria ante el conflicto, sino una respuesta previa a todo riesgo, activada por el miedo. La aceptación casi natural a dispositivos de vigilancia, control y administración puede ser sintomática de este contexto: en los países de Latinoamérica, al establecerse cierto temor ante instituciones estatales débiles y poco confiables la mejor opción aparece en la gestión experta del riesgo, dejada organismos no públicos de seguridad, legitimados por su pura eficiencia. Sin embargo, en la misma región, las instituciones

estatales no han dejado de intervenir en la vigilancia y control de la población, adquiriendo el papel de administradores, proveyéndose de aquellas empresas especializadas.

Por tanto, en los países de la región latinoamericana puede notarse un proceso de reconfiguración en las prácticas de protección de la población, basadas en técnicas de gubernamentalidad adoptadas globalmente y que, sin embargo, repercuten en la vida cotidiana. Como se ha tratado de analizar en el presente documento, la delimitación territorial de los espacios cotidianos de las ciudades de Latinoamérica tiene un fuerte referente con las prácticas adoptadas a nivel internacional, hemisférico y nacional. Siguiendo una política de excepcionalidad, el uso de dispositivos de vigilancia y control poblacional está siendo justificado como respuesta inmediata ante posibles riesgos, identificados con la criminalidad y la violencia, pero, además, incluyendo a grupos, conductas y prácticas políticas que supuestamente amenazan la estabilidad de las instituciones democráticas. Esto parece afianzar, en el contexto histórico de la región, prácticas autoritarias, pues, de hecho, las instituciones estatales aún son débiles. En este sentido, el peligro radicaría más en la guerra contra las amenazas, pues no atienden las causas iniciales de la violencia y el crimen, como la desigualdad económica, la fragmentación política y la exclusión social.

Bibliografía

- Agamben, G. (2006), *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Pre-textos.
- (2003), *État d'exception. Homo Sacer II*, París, Éditions du Seuil.
- (1996), *Means without end. Notes on politics, Theory out of Bounds*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Arizaga, María Cecilia (2000), “Las murallas y barrios cerrados. La morfología espacial del ajuste en Buenos Aires”, *Nueva Sociedad*, núm. 166, Caracas, pp. 26-37.
- Arraigada, Irma y Lorena Godoy (1999), *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Chile, CEPAL-ECLAC.
- (2006), *Pobres y delincuentes. Estudio de sociología y genealogía*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Braun, Bruce (2000), “Producing Vertical Territory: Geology and Governmentality in Late Victorian Canada”, *Ecumene*, vol. 7, Issue. 1, pp. 7-46.
- Briceño-Leon, Roberto (2007), “Caracas”, en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured cities: social exclusion, urban violence & contested spaces in Latin America*, Londres/Nueva York, Zed Books, pp. 86-100.

- Buck-Morss, Susan (2003), *Thinking past terror: Islamism and critical theory on the left*, Londres, Verso.
- Caldeira, Teresa P. R. (2000), *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, Berkeley, University of California Press.
- (1996), “Fortified Enclaves: The New Urban Segregation”, *Public Culture*, vol. 8, núm. 2, pp. 303-328.
- Capano, Mónica y Silvina Feleci (1999), “La comunidad y el municipio en la prevención de la violencia urbana. Casos en la Argentina”, en *Nuevas visiones para los municipios. Cuadernos del IFAM*, núm. 6, Argentina, Ministerio del Interior.
- Chinchilla, Laura (2005), “Experiencias de participación ciudadana en la prevención del crimen en Centroamérica”, en *Crimen y violencia en América Latina*, Colombia, Fondo de Cultura Económica.
- Deleuze, Gilles y Felix Guattari (1989), *Mil mesetas: capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, España, Pre-Textos.
- Diken, Bülent y Carsten Bagge Laustsen (2005), *The Culture of Exception. Sociology facing the camp*, Nueva York, Routledge.
- Ellin, Nan (1977), “Shelter from the Storm, or Form Follows Fear and Vice Versa”, en Nan Ellin y E. J. Blakely (eds.), *Architecture of Fear*, Nueva York, Princeton Architectural Press.
- Foucault, Michel (2004), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, París, Seuil/Gallimard.
- Fyke Joel y Maureen Meyer (2008), “No todo lo que es oro brilla y no todo lo que brilla es oro ¿Amenazas para México?”, *Foreign Affaire en Español*, vol. 8, núm. 3, México, ITAM, pp. 25-31.
- García, Pedro José y Marc Villá (2001), “De la sociedad vigilante a la urbanidad preventiva”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19.
- Giglia, Angélica (2001), “Los espacios residenciales cerrados: el caso de Villa Olímpica”, en María Ana Portal (coord.), *Vivir la diversidad. Identidades y culturas en dos contextos urbanos*, México, CONACyT.
- Guaqueta, Alexandra (2005), “Change and continuity in U.S-Colombian relations and the war against drugs”, *Journal of Drug Issues*, vol. 35, Issue 1, pp. 27-56.
- Jarrín R., Osvaldo (2004), “La junta de seguridad ciudadana: el Caso Sucumbios”, en *Seguridad ciudadana y orden público en América Latina*, México, Nueva Sociedad.
- Leeds, Elizabeth (2007), “Rio de Janeiro”, en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured cities: Social exclusion, urban violence & contested spaces in Latin America*, Londres/Nueva York, Zed Books, pp. 23-35.
- Lyon, David (2007), *Surveillance Studies an Overview*, Estados Unidos, Polity.
- Mbembe, Achille (2004), “Aesthetics of Superfluity”, *Public Culture*, vol. 16, núm. 3, Duke University Press, pp. 373-405.
- Mesquita Paulo Neto y Adriana Loche (2005), “Las asociaciones entre la policía y la comunidad en el Brasil”, en *Crimen y violencia en América Latina*, Colombia, Fondo de Cultura Económica.
- Radcliffe, Sarah A. (2007), “Latin American indigenous geographies of fear: living in the shadow of racism, lack of development, and anti-terror measures”, *Annals of the association of American geographers*, vol. 97, Issue 2, pp. 385-397.
- Rico, José María y Laura Chinchilla (2002), *Seguridad ciudadana en América Latina*, México, Siglo XXI.

- Rivera, Guillermo y William Wilkey (2002), "Plan Colombia: A Successful Long-Term Effort", *Corrections Today*, vol. 64, Issue 7, diciembre, p. 142.
- Rose-Redwood, Reuben S. (2006), "Governmentality, geography, and the geo-coded world", *Progress in Human Geography*, vol. 30, Issue. 4, pp. 469-486.
- Rotker, Susana (2000), "Ciudades escritas por la violencia (a modo de introducción)", en Susana Rotker (ed.), *Ciudadanía del miedo*, Caracas, Nueva Sociedad/The State University of New Jersey.
- Salazar, Gabriel (2002), "Origen y motivos de la violencia urbana en Santiago y Rancagua (Chile, 1980-1999)", en Klaus Bodemer *et al.* (eds.), *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad/Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina/Heinrich Boll Stiftung.
- Sennett, Richard (1990), *The conscience of the eye*, Londres, Faber and Faber.
- Smulovitz, Catalina (2005), "La inseguridad y el miedo de la ciudadanía: Respuestas públicas y privadas en la Argentina", en *Crimen y violencia en América Latina*, Colombia, Fondo de Cultura Económica.
- Wacquant, Loïc (2008), "The militarization of urban marginality: Lessons from the Brazilian metropolis", *International Political Sociology*, núm. 2, Blackwell Publishing, Oxford, Reino Unido, pp. 56-74.
- Weizman, Eyal (2002), "Politics of verticality", www.opendemocracy.net. Consultado 15 de diciembre de 2008.
- Žižek, Slavoj (2008), *Violence*, Londres, Profile Books.
- Zukin, Sharon (1995), *The cultures of cities*, Cambridge, Massachusetts, Blackwell.

Regresar

al Índice

DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: ESTADOS QUE INCLUYEN UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

José Said Sánchez Martínez¹

Introducción

La instauración de regímenes democráticos en América Latina generó altas expectativas en torno a aspectos económicos, sociales y políticos que hasta el momento no se han materializado de manera contundente. Entre los problemas que aún enfrentan estas democracias están los altos índices de pobreza y desigualdad, el predominio de instituciones informales (patrimonialismo, clientelismo, caciquismo, particularismo) sobre las instituciones formales y un déficit del componente liberal del Estado para garantizar los derechos de la ciudadanía. Por otro lado, los nuevos problemas que han surgido vienen a complicar aún más la situación: la fuerza del crimen organizado, la actual crisis económica, el desprestigio de las instituciones políticas, la capacidad de poderes de facto para influir en la agenda de gobierno y el deficiente grado de gobernabilidad que ejerce cada país.

¿Qué relación existe entre el tipo de Estado y la democracia existente en la región?, ¿qué responsabilidad tiene el estado ante los problemas arriba señalados? Las funciones que tiene a cargo el Estado así como la capacidad para desarrollarlas poseen una relación directa con la formación de una democracia de mayor calidad y con la generación de una ciudadanía de alta intensidad. Aspectos como la eficiencia en la capacidad fiscal, prácticas de corrupción, creación de infraestructura, calidad de servicios como la educación, la salud y la seguridad indudablemente ejercen una influencia sobre la forma de democracia que habrá de desarrollarse. En América Latina existen Estados que poseen un régimen democrático, es decir, poseen las características básicas de una poliarquía, sin embargo el respeto de los derechos sociales, económicos y culturales se han dejado de lado. Lo anterior no quiere decir que los derechos políticos sean respetados cabalmente. Sin embargo, estos están por encima de

¹ Egresado del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo. Correo electrónico: conocimiento.123@gmail.com

aquellos. La tarea de democratizar al Estado no sólo tiene que ver con el Estado democrático de derecho, sino también con fortalecer al Estado en aspectos fiscales, económicos y políticos para que pueda cumplir con sus responsabilidades.

El Estado

Siguiendo a Hobbes, el Estado surge por la peligrosa situación de vivir dentro del Estado de naturaleza. El principal objetivo del Estado es proporcionarnos seguridad y protegernos de nosotros mismos. Se trata de una institución política en la cual su cuadro administrativo mantiene con éxito el monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente (Weber, 1984).

Entre los principales componentes de un Estado están: la población, el cuerpo normativo y un territorio. El Estado existe para proveer una serie de bienes políticos a sus ciudadanos, es decir, seguridad, un sistema jurídico y de decisión judicial, libertades políticas, derechos económicos, sociales y culturales, infraestructura de comunicaciones, un sistema financiero y fiscal, y el contexto para que la sociedad civil se desarrolle (Rotberg, 2007).

Pero ¿Cuáles son las principales funciones del Estado, o mejor dicho, de un Estado fuerte? “Los Estado-nación existen para proporcionar un método descentralizado de suministro de bienes políticos (públicos) a las personas que viven dentro de los parámetros designados”. Para Robert Rotberg (2007: 106) los Estados fuertes “controlan sin discusión sus territorios...ofrecen altos niveles de seguridad frente a la violencia criminal y política, aseguran las libertades políticas y las libertades civiles. Prevalece el imperio de la ley. Los jueces son independientes” y los servicios públicos son eficaces y eficientes.

Por otra parte, el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 del Banco Mundial (extraído de Fukuyama, 2004) señala tres categorías de las posibles funciones del Estado:

- Mínimas. Suministro de bienes públicos, defensa, ley y orden. Derechos de propiedad, gestión macroeconómica, salud pública, aumento de la equidad y protección de los pobres.
- Intermedias. Educación, protección ambiental, regulación de monopolios, seguros y reglamentación financiera, y seguridad social.
- Dinámicas. Provisión de una política industrial y generación de riqueza.

Fukuyama (2004) utiliza el concepto de Estatalidad para medir la eficacia del Estado. Para ello se basa en los indicadores: Alcance y Fuerza. El primer concepto se refiere a las funciones y objetivos de los gobiernos, mientras que el segundo es:

la capacidad de elaboración y ejecución de políticas y de promulgación de leyes; administración eficaz con la mínima burocracia; control del soborno, la corrupción y el cohecho; mantenimiento de un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas y... el cumplimiento de las leyes (Fukuyama, 2004: 25).

¿Los Estados Latinoamericanos cumplen con los anteriores requisitos?, ¿Qué tanta relación existe entre un Estado fuerte y la calidad de la democracia? Me parece que los debates con respecto a las democracias latinoamericanas han dado un peso secundario al Estado. Se han analizado elementos como el sistema de gobierno (Linz, 1998; Sartori, 2003), el desarrollo económico (Lipset, 2001), factores culturales (Almond y Verba, 2001), factores externos (Whitehead, 1994), incluso religiosos (Huntington, 1994). Przeworski (1998: 35) señala al respecto: “Para sustentar la democracia, el Estado debe garantizar la integridad territorial y la seguridad física, debe mantener las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, debe disponer de ahorros públicos, coordinar la asignación de recursos y corregir la distribución de los ingresos.”

Pero ha sido sólo cuando se ha hecho evidente el fracaso de las reformas estructurales de la década de los ochenta (el aumento de la inversión, del crecimiento económico, del empleo y de las remuneraciones) cuando la función del Estado ha vuelto a la mesa de debate. Otros elementos que también influyeron para reincorporar la discusión acerca del papel del Estado fueron los efectos de la globalización: la internacionalización del crimen organizado; la capacidad de influencia de las instituciones financieras internacionales; el poder de grupos empresariales transnacionales; poderes de facto, etc. Además, “durante el proceso de reducción del alcance estatal, muchos países disminuyeron la fuerza del Estado o generaron una demanda de nuevos tipos de capacidades estatales que eran débiles o incluso inexistentes” (Fukuyama, 2004: 34).

En el contexto latinoamericano: “los Estados que no tienen capacidad de mantener el orden en sus territorios y de garantizar la protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos son la regla, no la excepción” (Bonilla, 2007: 14).

Estado débil, fallido y colapsado

El desarrollo del estudio sobre las deficiencias de los Estados comenzó en la década de los noventa. Los primeros estudios tenían como objeto de análisis a los países africanos como Somalia, Angola, Etiopía y Mozambique. Estas investigaciones tenían como finalidad determinar el efecto sobre la población en estos tipos de Estado. Se trataba de Estados que no podían enfrentar y solucionar crisis humanitarias: masacres, hambrunas, desplazados, conflictos étnicos, religiosos, etc. Pero una década después, con los ataques del 11 de septiembre de 2001 a los Estados Unidos, el problema de los Estados fallidos alcanzó una nueva dimensión: la seguridad global. Es decir, el fracaso de un Estado no sólo tiene ominosas repercusiones sobre su población, sino también para la comunidad internacional, ya que ante la falta de gobernabilidad, cualquier grupo radical podría tomar el mando. “Los estados mayores, los servicios de información y los centros de estudios especializados consideran cada vez más a los Estados deficientes como uno de los retos más graves lanzados a la seguridad internacional” (Marthoz, 2008). Pero, ¿qué caracteriza a un Estado débil, al fallido y al colapsado?, ¿Cómo se definen?

Las definiciones de los tipos de Estado están en función del tipo de concepción del cual se parta: concepción weberiana, concepción contractualista y la concepción del derecho internacional.

Concepción weberiana. Para Max Weber (1984) el Estado es un instituto político de actividad continuada en el cual su cuadro administrativo mantiene con éxito la pretensión del monopolio legítimo sobre coacción física para el mantenimiento del orden vigente. Es un orden tanto jurídico como administrativo por el que se orienta la actividad (acción de la asociación) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio sobre el que se extiende su dominación. Partiendo de esta concepción, un Estado se considerará como fallido cuando no tenga la capacidad de mantener el uso exclusivo de la fuerza.

Concepción contractualista. Las bases de esta concepción se encuentran en Hobbes y en Rousseau. Esta concepción incorpora la legitimidad y el desempeño como elemento clave para juzgar o caracterizar la situación de un Estado, es decir, toma en cuenta el acuerdo (origen) y la garantía de la seguridad y la justicia social (fin).

Derecho Internacional. Hace énfasis en un conjunto de atributos jurídicos: territorio definido, población permanente y capacidad para relacionarse con otros Estados en la esfera internacional. Desde ésta perspectiva, un Estado fallido es aquel que no tiene control sobre sus fronteras y que amenaza tanto el derecho internacional como el nacional.

Para Noam Chomsky (2007: 7, 8), las características de un Estado fallido son:

...la falta de capacidad o voluntad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y tal vez incluso del destrucción. Otra es su tendencia a considerarse más allá del alcance del derecho nacional e internacional, y por tanto, libres para perpetrar agresiones o violencia. Además, si tiene forma democrática, padecen un grave «déficit democrático» que priva a sus instituciones formales de autentica sustancia.

Naturaleza de los tipos de Estado

Rotberg (2007), quien parte de un concepto funcional-finalista del Estado, afirma que la naturaleza del Estado moderno es ser proveedor de bienes, “existe para proveer una serie de bienes políticos a sus ciudadanos; seguridad, un sistema jurídico y de decisión judicial, libertades políticas, derechos económicos, sociales y culturales (DESC), infraestructura de comunicaciones, un sistema financiero y uno fiscal y el contexto para que la sociedad civil se desarrolle” (2007: 95). Por lo tanto, cada tipo de Estado tiene una naturaleza distinta.

“La clasificación de los distintos tipos de Estado es el resultado de ponderar el desempeño frente a cada bien particular, pero...también en conjunto” (Moncada, 2007).

La clasificación de los diferentes tipos de Estado está en función de su desempeño al proporcionar los distintos bienes políticos señalados. Así, la naturaleza del Estado moderno es proporcionar bienes públicos. La naturaleza del *Estado débil* es la crisis generalizada, es decir, existe una heterogeneidad en la calidad de los bienes políticos que provee. En el caso del *Estado fallido*, su naturaleza es la anarquía interna. Existe una pérdida del monopolio de la fuerza y de la autoridad legítima en amplias zonas del territorio. Los ciudadanos ya no se dirigen al Estado, sino a los poderes no estatales que allí existen. El Estado ha cedido su lugar como proveedor central de bienes. En el caso del *Estado colapsado*, existe un vacío de autoridad, cualquier semblanza del Estado ha desaparecido. “Cada problema que suscite la inquietud del exterior –conflicto armado, desarrollo insuficiente, desplazamientos internos y refugiados, hambre y epidemias, perjuicios a los derechos humanos- es el resultado de una deficiencia del Estado...” (Woodward, 2008).

Pero ¿qué tienen en común y que los hace diferentes?

Mientras que los Estados fuertes y débiles se aproximan porque no han cedido o abandonado su papel como proveedores centrales, se distancian entre sí por la cantidad y calidad en que lo hacen. Por su parte, los fracasados se distancian de los dos anteriores porque han perdido o cedido en parte su lugar de proveedores, y se separan de los colapsados porque, mal que peor, retienen algún margen de entrega de bienes (Moncada, 2007: 106).

El desempeño que tiene el Estado al momento de proporcionar bienes políticos se registra por medio de indicadores de tipo político, económico y de violencia. Estos indicadores señalan cómo han sido afectados los bienes de democracia, economía y seguridad, respectivamente. Pero la gravedad que señala un indicador puede afectar a más de un bien. Por ejemplo, en el caso de la violencia, que se manifiesta en la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado o la falta de aplicación de la ley sobre todo el territorio, se afecta al bien seguridad y al bien democracia, es decir, secuestros, asesinatos de periodistas (se ataca a la libertad de expresión), muerte de civiles por enfrentamiento de grupos armados, pérdida de espacios públicos, pérdida de la libertad.

Cabe señalar que la clasificación de un país dentro de un tipo de Estado no es de manera mecánica (Rotberg, 2007). Lo anterior es posible por las dos funciones que poseen los indicadores. La primera función es la *métrica-predictiva*, la cual revela el nivel de desempeño del Estado nación en la pérdida de bienes políticos (métrica) y la posibilidad del fracaso (predictiva). Por el otro lado, la función de *elasticidad univoca* y *apalancamiento sistémico* señalan el margen de amenaza o daño directo que un bien político puede tolerar (elasticidad) frente a una causa que lo amenaza de manera directa (univoca). El apalancamiento sistémico revela cómo y hasta dónde la organización jerárquica de los bienes políticos, en su conjunto, puede disminuir los daños a ese bien en específico, de tal manera que ayudan a acercarse o alejarse a un determinado tipo de Estado.

Por su parte, Guillermo O'Donnell (2008) distingue dos subtipos de Estado, entre los cuales existen distintos niveles entre uno y otro. Se trata, en primer lugar, de un *Estado que contiene un régimen democrático*, en el cual “el sistema legal sanciona y responde los derechos y libertades del régimen democrático, y las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos” (O'Donnell, 2008: 31). Por otro lado, un *Estado democrático* es: “Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural” (O'Donnell, 2008: 31).²

Los niveles entre estos dos subtipos de Estado son el Estado minimalista, el Estado funcionante, el Estado adecuado y el Estado democrático. El *Estado minimalista* (O'Donnell, 2008: 49) tiene las siguientes características:

² Para este autor, en América Latina lo que es la regla es la existencia de *Estados que contienen un régimen democrático*, ya que este tipo de Estados, a pesar de contar con los aspectos procedimentales de una democracia y respetar, de manera relativa, los derechos políticos, dejan en segundo plano el respeto y la garantía de los derechos civiles, sociales, culturales y económicos de la mayor parte de la población.

- Primero y fundamentalmente, “[se preserva] a sí mismo así como el territorio y la población sobre la cual reclama control”
- Es generalmente reconocido por su población como autoridad existente, sea que la considere o no legítima.
- Logra un cierto orden y previsibilidad de las relaciones sociales de la población ubicada en el territorio que el estado delimita, aunque no garantiza plenamente la seguridad física de sus habitantes.
- Extrae de su sociedad y eventualmente del exterior los recursos necesarios para lograr y mantener los logros anteriores.
- Diversos actores en el sistema internacional, incluyendo otros estados, lo reconocen como tal estado.

El *Estado funcionante* (O’Donnell, 2008: 49) se caracteriza por:

- Es generalmente reconocido por su población como autoridad existente y en principio legítima.
- Extrae de manera regular y básicamente previsible recursos económicos de su población.
- Paga regularmente los salarios de sus funcionarios.
- Por medio de las instituciones pertinentes emite decisiones vinculantes que habitualmente argumenta apuntan a satisfacer algún aspecto del bien común.
- Emite esas decisiones en el lenguaje de la ley, que pretende tenga efectividad sobre todo el territorio que delimita.

En el caso del *Estado adecuado* (O’Donnell, 2008: 50)

- En la generalidad de los casos logra el acatamiento voluntario de las decisiones que emite.
- Cumple su pretensión de que la legalidad se extienda sobre el conjunto del territorio y de las relaciones sociales que cada norma pretende regular.
- El poder judicial resuelve con razonable rapidez y de acuerdo con la ley existente los casos que le son sometidos.
- Tiene habitualmente capacidad de implementar, o de inducir la implementación, de las decisiones que adopta.
- Sus burocracias administran con razonable eficacia y actúan en dirección a ejecutar las decisiones de las superiores autoridades políticas.

- Existe para numerosas instituciones estatales una carrera del servicio público, a la que se accede por medio de exámenes competitivos.
- Intenta prevenir y, llegado el caso, sancionar la corrupción al interior del aparato estatal.
- Tiene instancias institucionalizadas en algunas de sus reparticiones para consultas, discusión e intercambios de información con algunos sectores sociales directamente interesados en las respectivas decisiones y su implementación.
- Desarrolla capacidades internas para filtrar los insumos e influencias provenientes del exterior
Por último, las características del un *Estado democrático* (O'Donnell, 2008: 50, 51) son:
- El sistema legal y los funcionarios respectivos garantizan que las elecciones sean realmente competitivas e institucionalizadas.
- El sistema legal incluye reglas que sancionan y garantizan, y eventualmente promueven la extensión de los derechos de la ciudadanía y con ellos del desarrollo humano.
- El sistema legal e institucional contiene reglas y procedimientos orientados a la resolución pacífica de conflictos, incluso los que acarrear los costos y *trade-offs* provocados por el punto anterior.
- Existen, diversas instituciones de *accountability* horizontal, que están dotadas de suficientes recursos y funcionan adecuadamente.
- El poder judicial resuelve con razonable rapidez y de acuerdo con la legalidad democrática los casos que le son sometidos, y permite el acceso al mismo de sectores desfavorecidos.
- La actuación de las burocracias es no sólo eficaz sino también adecuada al sistema legal y conforme a las metas establecidas por las autoridades constitucionalmente habilitadas para decidir las.
- Existe para numerosas instituciones estatales una carrera del servicio público, a la que se accede por medio de exámenes competitivos, con atención a abrir los mismos a miembros de sectores sociales poco favorecidos.
- Las burocracias estatales tratan a todos los ciudadanos equitativa y respetuosamente.
- Existen normas efectivas y de fácil acceso para permitir la transparencia de los procesos decisorios, las decisiones y la implementación de políticas estatales.
- Tiene instancias institucionalizadas en buena parte de sus reparticiones para consultas, discusión e intercambios de información con, así como participación de, todos los sectores sociales que razonablemente argumentan estar interesados en las respectivas decisiones y su implementación.

- El sistema legal y las instituciones estatales relevantes actúan en un constructivo espíritu de respeto y diálogo en relación a las identidades y demandas de sectores históricamente reprimidos y/o excluidos, incluso aquellas que implican reconocimiento de derechos y tradiciones colectivos o comunitarios y su armonización con los presupuestos del régimen democrático.

Democracia y Estado en América Latina

Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos se hizo evidente que incluso los países desarrollados y con un Estado fuerte eran vulnerables a padecer debilidades al momento de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La globalización no sólo abarcó aspectos económicos y políticos, sino también aspectos relacionados con la seguridad interna producto de la transnacionalización del crimen organizado. Y es que actualmente ningún Estado por si solo puede hacer frente a los principales problemas que enfrenta el mundo: el cambio climático, el crimen organizado, la pobreza, fenómenos migratorios, violación de los derechos humanos, crisis económicas, etcétera.

La Convención Transnacional contra el crimen Organizado (Convención de Palermo) del año 2000 constituye la mayor referencia internacional en la lucha contra el crimen organizado (Buscaglia, 2008) La situación que actualmente enfrentan los Estados es de mayor debilidad a épocas pasadas, ya que el alcance y eficacia de sus actividades son inferiores.

El mundo ha entrado en una época de estados inadecuados, y en muchos casos fracasados o a punto de fracasar. Esta crisis también se agudizó desde los primeros años de la década de 1970, cuando incluso estados fuertes y estables como Reino Unido, España y Francia tuvieron que aprender a soportar durante décadas la presencia en su territorio de grupos como el IRA, ETA o los separatistas corsos, que no veían capaces de eliminar (Hobsbawn, 2007: 44).

¿Qué ocurre en las democracias latinoamericanas?, ¿en verdad estas se desarrollan de manera positiva?, ¿Qué tipos de desafíos enfrentan? Sartori (2002) había señalado que: “En el tercer mundo y en los denominados países en vías de desarrollo, encontramos sociedades que, comparadas con las nuestras, resultan sociedades ‘sin Estado’, vale decir, con una estructura política informe, o en todo caso difusa y no especializada.”

Es conocido que las transiciones a la democracia en esta región se caracterizaron por su violencia y encono. Durante todo el siglo XX se registraron 115 cambios de régimen. (Smith, 2004). Por otro lado, a pesar de haber alcanzado la institucionalización de las elecciones, existen aspectos

económicos, sociales y culturales que aún poseen serios rezagos. “En muchas de las nuevas poliarquías, los individuos son ciudadanos en relación con la única que funciona de manera prescrita por sus reglas formales, las elecciones. En el resto, sólo los miembros de una minoría privilegiada son ciudadanos plenos” (O’Donell, 1996: 242). Lo anterior está relacionado con la explicación que se basa en la correlación que existe entre desarrollo económico y democracia, ya que, a pesar de que en la mayoría de los casos esta correlación es cierta, es en América Latina donde ha sido mucho más tenue. De tal forma que la democracia en la región no ha sido menos vulnerable al colapso ni al desgaste con niveles altos de desarrollo. (Mainwaring, 1999). De ahí que en el Informe elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2004 identifique a la desigualdad y a la pobreza como algunos de los principales problemas que enfrentan las democracias latinoamericanas.

El estancamiento económico, los bajos niveles de desarrollo humano, el papel de un Estado excesivamente intruso y nepotista y, de un modo muy especial, las inmensas disparidades en la distribución de los recursos entre la población han producido resultados inesperados y a menudo indeseados (Macías-Aymar, 2006: 146).

Pero también dentro de la estructura del Estado existen serias deficiencias. No sólo se puede señalar el descontento de la población hacia los partidos políticos debido a su falta de representatividad y cumplimiento de las propuestas que realizan durante las campañas, sino también la ineficacia de la burocracia, la falta de capacidad del Estado para aplicar la ley en todo el territorio y sobre todas las clases sociales. Es decir, dos de los principales componentes de la democracia están mínimamente fortalecidos: la ciudadanía y el Estado.

En otro ámbito, la falta de *governabilidad*, materializada en cierta inestabilidad, que ha caracterizado a algunas de las democracias latinoamericanas, se ha atribuido, en parte, a su sistema presidencial de gobierno. Este fenómeno, de acuerdo con Linz (1998) es producto de los efectos de un sistema de legitimidad democrática dual y de la rigidez que caracterizan al sistema presidencial. Dado que el presidente es elegido directamente por medio del voto popular y es independiente del Congreso, hace difícil su remoción en caso de ineptitud o abuso de poder. El único mecanismo disponible se relaciona con la responsabilidad legal (cuando ha transgredido la ley) pero no con su capacidad para la toma de decisiones. De tal manera que cuando un jefe de gobierno asume el poder con una mayoría pequeña, tiende a ser inestable. Además, cuando el Congreso está dominado por un partido diferente al del presidente, el conflicto se torna severo. Lo cual, en ciertas circunstancias, la tentación de esos poderes a recurrir a remover al otro sin facultades institucionales para ello está

latente. Tal fue el caso de Fujimori cuando disolvió ilegalmente al Congreso en Perú, o cuando el Congreso destituyó al presidente Bucaram en Ecuador. Otro aspecto del presidencialismo es su carácter de suma-cero, es decir, el ganador lo toma todo el perdedor se queda sin nada. De tal forma que el partido que ganó la presidencia tiene derecho a ocupar todos los cargos de gobierno, lo cual eleva los costos para el derrotado. Entiéndase por *governabilidad* aquel sistema social que está:

Estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales – que pueden registrar diversos niveles de institucionalización – dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (Prats, 2006: 12).

Relacionado con la gobernabilidad, se encuentra el concepto de *governanza (governance)* el cual consiste en el “marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y las empresas” (Prats, 2006: 8).

Bajo este esquema conceptual podemos identificar en América Latina una gobernabilidad basada más en instituciones de carácter informal y, ocasionalmente, por ejemplo en los procesos electorales, en las instituciones formales. De tal manera que las instituciones informales llegan a sustituir a las instituciones formales. Entre el primer tipo de instituciones se encuentra principalmente el *clientelismo*, el cual consiste en una relación de carácter político jerárquico entre un ‘patrón’ y un ‘cliente’, los cuales intercambian servicios de muy diverso tipo. La raíz del clientelismo se encuentra en una cultura patrimonialista de la política y el poder, la cual concibe a la política como una extensión del espacio privado. “El clientelismo es particularmente visible en períodos electorales, en los que la oferta de ‘favores’ por parte de los partidos a cambio de apoyo admite diversas formas...” (Barreda y Costafreda, 2006: 122). Entre estas formas se encuentran la compra de votos y la promesa de cargos públicos a cambio de apoyo, este tipo de clientelismo va dirigido a personas con capacidad para movilizar a una amplia colectividad.

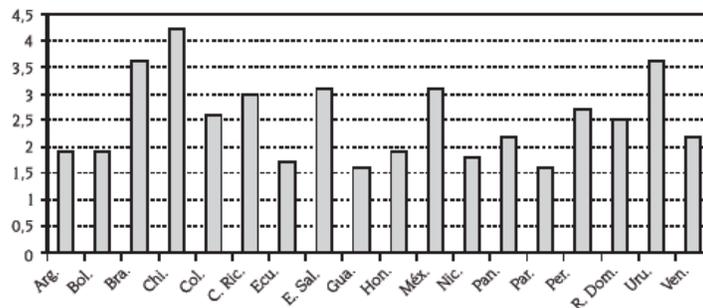
Por un lado, la pobreza y la desigualdad “no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos de plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito público” (Informe PNUD 2004). Por el otro, la deficiencia burocrática, la pérdida de control sobre ciertas áreas del territorio para aplicar la legalidad y la existencia de poderes, tanto legales como ilegales, que limitan y condicionan la acción del Estado, hacen que este pierda la capacidad para proveer a la población de los bienes políticos esenciales. Por lo tanto, dos elementos que interactúan para funcionar en conjunto

(eficiencia burocrática y efectividad de la ley) pueden dañarse recíprocamente cuando ambos están severamente dañados o limitados.

Los derechos políticos alcanzados, pero sobre todo la institucionalización de las reglas electorales no trajo *per se* el alcance y desarrollo de los derechos civiles, sociales, económicos y culturales. La teoría democrática ha girado solamente sobre la democratización del régimen, pero ha soslayado la tarea del Estado para sentar las bases que podrían potencializar los beneficios que una democracia trae para los ciudadanos, y sobre todo para los que aún están relegados de buena parte de sus derechos, producto de una creciente desigualdad en sus respectivas sociedades. De continuar así la actual situación, “no existirá una democracia sostenible sin un Estado capaz de promover y garantizar el ejercicio ciudadano. Con Estados débiles y mínimos sólo se puede aspirarse a conservar democracias electorales” (Informe PNUD, 2004)

De esta manera, para el Informe del PNUD 2004, existen cuatro esferas centrales que representan serios desafíos para las democracias latinoamericanas: la política, el Estado, la economía y la globalización. A grandes rasgos, el problema de la política se materializa en el decepcionante papel que han desempeñado los partidos políticos al momento de representar y cumplir las demandas que la población exige. “Una política que no nutre a la sociedad de opciones y poder carece de representatividad” (Informe PNUD, 2004). Tenemos la captura de los partidos políticos por parte de elites de diversa índole, lo cual afecta la formulación e implementación de las políticas públicas, ya que estas se desvían del beneficio general para favorecer intereses particulares.

Favoritismo en las decisiones oficiales en 18 países de América Latina, 2002



Nota: Los valores de la escala van del 1 al 7. El valor 1 representa el nivel más elevado de favoritismo en las decisiones oficiales y el valor 7 el menor (o de mayor neutralidad en las decisiones).

Fuente: Sistema de información Lagniks (www.lagniks.net) a partir de datos del Foro Económico Mundial.

Debido a la importancia económica en los países menos desarrollados:

...las elites ricas de la sociedad tienen una influencia decisiva y sesgada sobre el Estado y sus actividades. La transición hacia un sistema político democrático y, por consiguiente, hacia la expansión del derecho a voto implicaría no sólo perder su influencia sobre el Estado, sino también un incremento de la presión fiscal sobre ellos.” (Macías-Aymar, 2006: 165)

El desprestigio de los partidos políticos tiene que ver, en parte, con el déficit democrático mostrado al interior de ellos así como con aspectos relacionados con su financiamiento. El primer elemento explica su falta de representatividad, mientras que el segundo muestra la inequidad en la competencia electoral y su vulnerabilidad, de no existir un marco regulatorio adecuado, a ser instrumento de los intereses que provienen de las fuentes de financiamiento a las que recurren, tanto lícito como ilícito. Sobre este tema, la mayoría de los países de la región establecen algunos sistemas de limitación a las donaciones privadas. A pesar de que todos, a excepción de Uruguay, han incorporado la obligación de la rendición de cuentas a los partidos políticos, no ha sido suficiente para transparentar esos recursos.

Para Barreda y Costafreda (2006), los requisitos de inscripción para los partidos políticos en América Latina son mínimos, por lo tanto, no se puede atribuir a los partidos la falta de participación de ciertos sectores sociales, de tal manera que “las barreras impuestas por la institucionalidad formal no explican la sobrerrepresentación de determinados intereses en la toma de decisiones políticas” (Barreda y Costafreda, 2006: 128). Las facilidades para el acceso de nuevos partidos políticos ha generado la formación de un sistema de partidos multipartidista, lo cual puede ser interpretado como un signo de inestabilidad o como la oportunidad para la búsqueda de consensos en la toma de decisiones. Es decir, debido a la existencia de un sistema multipartidista, la posibilidad de que alguno de ellos cuente en el Congreso con una mayoría para poder gobernar es mínima, lo cual obliga a recurrir a gobernar mediante coaliciones con otros partidos. La gobernabilidad dependerá de la duración y solidez de semejante coalición. Otra de las características de los partidos políticos es la incipiente y débil apertura a la participación de los ciudadanos en la selección de los dirigentes partidarios y en designación de los candidatos presidenciales. Entre las elecciones al interior de los partidos se encuentran las *elecciones primarias*, es decir, la elección de dirigentes y candidatos mediante el sufragio directo y secreto de los miembros del partido (primarias cerradas) o de todos los ciudadanos que deseen participar (primarias abiertas). Países como Bolivia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela realizan elecciones primarias ya que éstas están reguladas formalmente. Por otro lado, Colombia, Argentina, Chile, México, Nicaragua, República Dominicana y el Salvador celebran elecciones primarias de manera

esporádica sin contar con exigencia alguna de carácter formal. En Brasil, Guatemala, Perú y Ecuador las elecciones primarias no están reguladas ni son utilizadas por los partidos.

En lo que respecta al Estado, como se ha señalado anteriormente, su deterioro se manifiesta en la ineficacia de sus burocracias y en la poca permeabilidad legal para ser territorial y socialmente aplicada. Lo anterior se traduce en una falta de capacidad para desempeñar las funciones que le corresponden. Cabe señalar el daño que ha significado la acción de grupos delictivos que disputan de manera directa el control de ciertos territorios y el monopolio de la fuerza por parte del Estado.

under a weak governance environment, the ...deterrence framework will tend to increase levels of organized crime and corruption within the public sector. Under this low-governance situation, increasing policing and enhancing expected sanctions will produce higher crime rates by making organized crime extend corruption rings aimed at controlling their territories and feudalizing the state domain in order to gain greater impunity and reduction of actual expected punishment. (Buscaglia, 2008)

En el aspecto económico el problema se expresa en la pobreza y desigualdad de buena parte de la población y que es más profunda que el promedio mundial. Lo anterior daña de manera grave los derechos de los ciudadanos que están en estas condiciones, careciendo no sólo de seguridad material sino incluso de seguridad jurídica.

En la primera mitad de la década de los noventa, América Latina concentró un promedio de 29% del total de las corrientes globales de inversión extranjera directa. En la segunda mitad ese porcentaje se elevó al 40% a pesar de ello, las repercusiones positivas para reducir la pobreza fueron mínimas (Patten, 2006). De 2002 a 2007 América Latina tuvo tasas de crecimiento económico positivas que en promedio fueron de 5.7%. Aún así, los datos para 2008 registran 182 millones de personas pobres, lo cual representa el 33.2% del total de la población. De esta cantidad 67 millones son indígenas. Entiéndase por pobre aquella persona cuyos ingresos son inferiores al valor de la 'línea de pobreza' o a los montos mínimos necesarios que le permitirían satisfacer sus necesidades de alimentación (Cepal, 2008: 4).

**AMERICA LATINA: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE,
1980 – 2007 a/**

	Millones de Personas					
	Pobres b/			Indigentes c/		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8
2005	209,0	137,9	71,1	81,1	41,8	39,3
2006	193,5	127,2	66,3	70,6	34,7	35,9
2007	183,9	121,0	62,9	67,8	33,9	33,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

b/ Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia.

c/ Personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Los menores niveles de pobreza se registran en Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, con tasas de pobreza inferiores a 32%. Los niveles de pobreza media-alta se encuentran en México, Brasil, Panamá y Venezuela, que poseen tasas inferiores a 32%. Los niveles de pobreza media-alta se localizan en Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú y República Dominicana, con tasas que van del 38 al 48%. Por último, los niveles altos de pobreza se registran en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, con tasas superiores al 50% (Cepal, 2008). Cabe señalar que los mayores índices de pobreza se registran en las zonas rurales, lo cual nos habla de una presencia débil por parte del Estado, lo cual se manifiesta en la falta de servicios públicos esenciales para mejorar las condiciones de vida de la población de estas zonas. De tal manera que “la población que vive en las áreas rurales tiene mayores carencias en comparación con la que reside en áreas urbanas en los países latinoamericanos” (Cepal, 2008: 32).

Con respecto a las disparidades urbano-rurales, en el aspecto de los ingresos, los registros muestran que el ingreso promedio de los hogares urbanos es mayor que el corresponde a los rurales. Las diferencias varían de acuerdo con el país de que se trata. En el caso de Bolivia, va más allá de duplicar al rural:

en Brasil, Honduras, Nicaragua y Panamá lo supera en 50% a 60%; en Colombia, El Salvador, Guatemala y México el ingreso medio urbano es entre 25 y 40% mayor que el rural. Las menores diferencias se presentan en Chile y Costa Rica, donde el ingreso urbano es 12% mayor al rural, y particularmente en Paraguay donde ambas áreas tiene un ingreso medio similar (Cepal, 2008: 33).

Los análisis más recientes señalan que la posibilidad que existe para reducir la pobreza en la región está en función de la capacidad para reducir los índices de desigualdad, siendo estos los mayores en el mundo (Klikberg, 2005). En todos los países de América Latina los coeficientes de

Gini superan los promedios internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea. Incluso instituciones como el Banco Mundial han señalado la trascendencia que representa el fenómeno de la desigualdad para la región.

TABLA 2. COEFICIENTES GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESO PER CAPITA POR HOGAR: PROMEDIO SIMPLE POR DÉCADA POR REGIÓN

REGIÓN	1970s	1980s	1990s	PROMEDIO GENERAL
Niveles				
América Latina y el Caribe	48.4	50.8	52.2	50.5
Asia	40.2	40.4	41.2	40.6
OCDE	32.3	32.5	34.2	33.0
Europa del Este	28.3	29.3	32.8	30.1
Cambios				
		70s-80s	70s-90s	70s-90s
América Latina y el Caribe		2.4	1.3	3.7
Asia		0.2	0.8	1.1
OCDE		0.2	1.7	1.9
Europa del Este		1.0	3.5	4.5
Diferencias en puntos Gini: LAC vs.				
Asia	8.3	10.4	10.9	9.9
OCDE	16.1	18.3	18.0	17.5
Europa del Este	20.2	21.6	19.4	20.4

Fuente: Cálculos basados en WIDER 2000, Smeeding y Grodner 2000, Székely, y aproximaciones para América Latina. Banco Mundial. Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?. Washington DC

América Latina sufre una enorme desigualdad...Se trata de un fenómeno invasor que caracteriza cada aspecto de la vida, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y otros activos; el financiamiento de los mercados de crédito y laborales formales y la participación e influencia política (Klikberg, 2008: 359).

En el aspecto educativo, comparativamente, el escenario es el siguiente:

In Asia, fast-developing countries such as South Korea and Taiwan began their high-growth periods with land-reform policies and then invested heavily in universal education. Latin American countries, by contrast, have undertaken relatively little redistribution and have failed to provide equal access to public services such as education and health (Fukuyama, 2008).

Se trata de una desigualdad que abarca no sólo aspectos como la distribución de la renta y la riqueza, sino también aspectos de género, étnicos, políticos y educativos. (Bodemer, Prats y Whitehead, 2006) La desigualdad socava

...profundamente la expansión y prestación de servicios públicos (como la salud y la educación), e impide, por lo tanto, que el pueblo desempeñe un papel efectivo en la política. Parece que la desigualdad de ingresos también reduce el acceso que la población tiene a la prensa y a los medios de comunicación masivos, lo que facilita que las acciones de gobierno se desarrollen libres de toda rendición de cuentas (Macias-Aymar, 2006: 163).

Estos altos niveles de desigualdad han traído enormes consecuencias para la región tanto en términos económicos, políticos y sociales. La creciente desigualdad deslegitima el sistema político, promueve el ascenso a movimientos y actores políticos antisistema y establece el escenario para la polarización social y peleas por las cuotas de poder. Para Fukuyama (2008) la solución al problema de la desigualdad es doble:

First, to build the capacity of the state so that it can effectively deliver basic social services to the bulk of the citizenry; and second, to incorporate these new social actors into democratic political framework so that they do not undermine the institutionalization that has already taken place.

Por último están los factores producto de la globalización. El mercado internacional y los grupos empresariales globales son los que limitan la acción del Estado al momento de condicionar la inversión y el financiamiento destinado al desarrollo de los países de la región, aplicando políticas fiscales y de otra índole que desconocen el contexto en el cual van a ser implementadas. Si bien es cierto que en un mundo globalizado ningún país posee una soberanía absoluta, es en los países latinoamericanos donde esta se ve más reducida. Incluso el fenómeno de la globalización tiene repercusiones en la capacidad de cada Estado para garantizar la seguridad:

The globalization of socio-economic life entails increasingly complicated interactions among individuals and organizations at national and international levels. Furthermore, the mix of democratization, deregulation, liberalization of international trade, and the privatization of the state enterprises undertaken in many countries have intensified the need to adapt legal frameworks to the new nature and scale of socio-economic interaction (Buscaglia, 2008).

A pesar de que O'Donnell (2008) señala que parte de una definición de Estado como lo que *es*, y no en lo que hace o puede hacer, su postura no es necesariamente opuesta a la concepción funcional-finalista de la que parte Robert Rotberg (2007). O'Donnell considera al Estado en cuatro dimensiones: como conjunto de burocracias, sistema legal, foco de la identidad colectiva y como filtro frente a agentes externos. Por su parte, Rotberg considera al Estado como proveedor de bienes políticos, de manera somera: seguridad, económicos y políticos. De tal manera que desde la concepción como se quiere definir al Estado, ambas son útiles para identificar las anomalías que presentan en América Latina.

En aspectos que tienen que ver con la seguridad y el control del territorio por parte del Estado, países como Guatemala, Colombia y recientemente México, se han considerado como Estado débiles o en vías de fracaso. Por ejemplo, el reporte del Comando Conjunto de Fuerzas Armadas de Estado

Unidos a principios año 2009, el cual señala a México como candidato al colapso, comparándolo con Afganistán. Por otro lado, el ex zar antidrogas de Washington, Barry McCaffrey, señaló el riesgo en el cual se encuentra México a causa del crimen impulsado por las drogas. Este juicio parte de la incapacidad que ha tenido el Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos frente a poderes como el crimen organizado. Pero no sólo eso, sino que en estos países se ha perdido el control de ciertas regiones en donde imperan sistemas de poder paralelos al Estado. Se trata de grupos criminales que poseen sus propios códigos legales, cobran sus propios impuestos y pueden obtener el monopolio de la fuerza dentro del territorio en donde están asentados. La delincuencia organizada, coinciden los líderes de Latinoamérica, es “un desafío directo porque intentan controlar parte del aparato estatal y partes significativas del territorio. Al tiempo que crea fuertes incentivos para el pasaje de la economía formal a la informal” (Informe PNUD, 2004).

A pesar del daño causado a un bien político de alta jerarquía como lo es la seguridad y la economía, manifestado en desigualdad y pobreza, los Estado de la región están lejos de ser Estados fallidos³. Sin embargo, su lejanía está débilmente soportada por el grado de desarrollo de la infraestructura y de su sistema económico y fiscal que poseen. Aspectos como la seguridad, la desigualdad, la falta de representatividad de los partidos políticos y la debilidad de la *accountability* horizontal dan señales de posibles lapsos de estancamiento del desarrollo democrático, de una mayor debilidad del Estado y de la existencia de buena parte de la población que no vera respetar derechos ya no sólo políticos, sino económicos, sociales y culturales:

En América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen de elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Pero este es un Estado que, por débil y angosto, no funciona como impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia. (O’ Donell, 2008: 54)

El debilitamiento de las estructuras estatales con las reformas implementadas a partir de la década de los ochenta indudablemente generó un efecto negativo para poder instaurar democracias de mayor calidad en la región. Lo anterior lo podemos verificar cuando los Estados eficaces y fuertes, como los nórdicos, poseen democracias de la mayor calidad. Mientras que los Estados débiles, ya no digamos los fallidos, poseen democracias con serias deficiencias como una ciudadanía de baja intensidad. Sin embargo, cabe señalar que los principales problemas que enfrentan todos los Estados

³ Véase la naturaleza de este tipo de Estado señalada anteriormente.

(como el crimen organizado, la pobreza, movimientos migratorios, el cambio climático, recesiones económicas) son de carácter global, por lo tanto, ningún país por sí sólo tiene la capacidad para resolverlos. Nos encontramos ante un nuevo paradigma que pone en entredicho la tarea para la cual fue creado el Estado, pero que señala la importancia (necesaria) de la cooperación internacional para resolver los problemas que enfrenta la humanidad. Un tema que no hay que perder de vista.

Bibliografía

- Almod, Gabriel y Sydney Verba (2001), “La cultura política”, en Albert Battle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, España, Ariel, pp. 171-201.
- Barreda, Mikel y Andrea Costafreda (2006), “La democracia importa pero no basta para la igualdad”, en Carlo Binetti y Fernando Carrillo (eds.), *¿Democracia con desigualdad?*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Europea, pp. 115-144.
- Binetti, Carlo y Fernando Carrillo (eds.), *¿Democracia con desigualdad?*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Europea,
- Bodemer, Klaus; Prats, Joan, y Whitehead, Laurence (2006), “Manifiesto de la red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad”, en Carlo Binetti y Fernando Carrillo (eds.), *¿Democracia con desigualdad?*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Europea, pp. XXII-XXXI.
- Buscaglia, Edgardo (2008), *The paradox of expected punishment: legal and economic factors determining success and failure in the fight against organized crime*, <http://www.papers.ssrn.com>. Consultado el 15 de enero.
- Chomsky, Noam (2007), *Estados fallidos. El abuso del poder y el ataque a la democracia*, Barcelona, Ediciones B, 364 pp.
- Fukuyama, Francis (2008), “Poverty, inequality, and democracy. The Latin American experience”, *Journal of democracy*, vol. XIX, núm. 4, pp. 69-79.
- (2004), *La construcción del Estado*, Barcelona, Ediciones B, 179 pp.
- Hobsbawn, Eric (2007), *Guerra y paz en el siglo XXI*, Barcelona, Crítica, 179 pp.
- Huntington, Samuel (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 329 pp.
- Klikberg, Bernardo (2008), “América Latina: la región más desigual”, en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia /Estado/Ciudadanía*, Lima, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 357-370.
- (2005), “Hacia un nuevo perfil de Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía”, *Reforma y Democracia*, núm.32, junio, <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005>. Consultado el 20 enero.

- Linz, Juan (1998), “Democracia parlamentaria y presidencial ¿Qué diferencias implica?”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo, volumen 2, el caso de América Latina*, Madrid, España, Alianza, pp. 25-143.
- Lipset, Seymour (2001), “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad”, en Albert Batlle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, España, Ariel, pp. 113-150.
- Macías, Íñigo (2006), “¿La desigualdad de ingresos limita la calidad de la democracia?”, en Carlo Binetti y Fernando Carrillo (eds.), *¿Democracia con desigualdad?*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Europea, pp. 145-169.
- Marthoz, Paul (2008), “Los arrabales del mundo”, *Enjeux Internationaux*, núm. 11, Bruselas, <http://www.enjeuxinternationaux.org/articles/num11/es/estados.htm>. Consultado 17 noviembre.
- Moncada, Patricia (2007), “El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso”, en Patricia Moncada (ed.), *Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, pp. 21- 150.
- O’Donell, Guillermo (2008), “Hacia un Estado de y para la democracia”, en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia /Estado/Ciudadanía*, Lima, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 25-62.
- (1996), “La otra institucionalización”, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, Centro de Estudios y Docencia Económica, pp. 219-244
- Patten, Christopher (2006), “Europa y América Latina: democracia, integración y cohesión social”, en Carlo Binetti y Fernando Carrillo (eds.), *¿Democracia con desigualdad?*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Europea, pp. XV-XXII.
- Prats, Joan (2006), “Gobernabilidad para el desarrollo”, en Carlo Binetti y Fernando Carrillo (eds.), *¿Democracia con desigualdad?*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Europea, pp. 3-34.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus, 287 pp.
- Przeworski, Adam *et al.* (1998), *Democracia sustentable*. México, Paidós, 193 pp.
- Rotberg, Robert (2007), “El fracaso y el colapso de los Estado-nación. Descomposición, prevención y reparación”, en Patricia Mocada (ed.), *Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, pp. 151-237.
- Sartori, Giovanni (2003), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 247 pp.
- (2002), *Lógica y método de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 336 pp.
- Whitehead, Laurence (1994), “Aspectos internacionales de la democratización”, en Guillermo O’ Donell, Philippe Schmitter, y Laurence Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario: perspectivas comparadas*, Barcelona, Paidós, vol. III, pp. 15- 78.
- Weber, Max (1984), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1245 pp.

DE LA GUERRILLA A LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA

Juan Monroy García¹

La ponencia tiene como objetivo analizar los procesos políticos de transición a la democracia en tres países de Centroamérica —El Salvador, Guatemala y Nicaragua— cuyo factor común fue la insurrección armada durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, y su posterior incorporación a los procesos electorales. Hacer notar como de frentes guerrilleros, se transformaron en partidos políticos.

A mediados de 1979, los países centroamericanos entraron en una etapa histórica nueva, caracterizada por una severa crisis social y económica, así como una aguda convulsión política, generando en la sociedad violencia y guerra civil.

La crisis económica de la década de los ochenta, producida por la conjunción de factores internos y externos fue de las más graves después de la gran depresión de 1929. Los programas de estabilidad y ajuste estructural ordenado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, como reducir el tamaño del Estado y estabilizar la economía, generaron mayor pobreza y problemas sociales, entre ellos desempleo, incremento del trabajo informal y la caída del salario real.

La crisis política tuvo sus orígenes en el autoritarismo, que limitó el ejercicio democrático del poder. En general, los grupos gobernantes fueron muy intransigentes, por lo tanto en Nicaragua, Guatemala y El Salvador la insurrección se impuso como única vía para alcanzar una mayor apertura democrática.

La crisis política se presentó con un carácter regional, poniendo de manifiesto el desgaste del modelo agroexportador y los regimenes autoritarios. Como consecuencia, las insurrecciones civiles desatadas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala repercutirán sobre el resto de la región.

¹ Adscrito a la Facultad de Humanidades (FH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: juanjo_monroy@yahoo.com.mx.

La crisis fue producto de la conjunción de factores regionales y particulares de cada país. Entre estos últimos destacan aspectos socioeconómicos y políticos, como la tenencia de la tierra en Guatemala y El Salvador, donde contrastan las grandes propiedades y los minifundios. Por otra parte, es característica de Honduras, Nicaragua, mientras que la singularidad de El Salvador y Guatemala son la subordinación económica y política, así como el abandono del campo.

La crisis política también fue distinta, en Nicaragua fue multclasista y antidictatorial, en El Salvador se constituyó como un movimiento campesino antioligárquico, y en Guatemala adquirió un profundo sentido étnico.

El caso salvadoreño

En enero de 1980 se creó una amplia coalición de fuerzas, denominada Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM), más tarde se unieron diversos sindicatos y partidos políticos, formando el Frente Democrático Revolucionario. Por otra parte en octubre de ese mismo año fue fundado el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), integrada por cinco organizaciones populares, de fuerte arraigo entre la población del campo y la ciudad. Rápidamente la insurrección armada se convirtió en una alternativa de poder. Hacia mediados de 1982, la guerrilla tenía amplio control sobre el norte y noreste del país.

Por su parte, los sectores conservadores se aglutinaron en torno a dos organizaciones, la Democracia Cristiana y el Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), fundado por el mayor Roberto d'Aubuisson. Se integraron a este partido militares retirados, empresarios y políticos conservadores.

En seguida ARENA se convirtió en la segunda fuerza política del país, consiguiendo establecer alianzas con otras fuerzas de derecha para controlar la Asamblea Constituyente, logrando con ello frenar la reforma agraria. El pacto de Apaneca firmado en agosto de 1982, bajo el auspicio del gobierno estadounidense trató de resolver el enfrentamiento entre las dos fuerzas conservadoras, constituyendo un gobierno de unidad.

La pugna entre las dos fuerzas derechistas se agudizó a partir de las elecciones presidenciales de 1984, que fueron ganadas por el candidato de la Democracia Cristiana, José Napoleón Duarte.

La Democracia Cristiana se desgastó en el ejercicio del poder, como consecuencia las elecciones de 1989 fueron ganadas holgadamente por el candidato de ARENA, Alfredo Cristiani, el

proceso electoral profundizó las fisuras del sistema político. Cristiani durante los primeros meses de su mandato enfrentó una fuerte ofensiva urbana del FMLN. Por otra parte, el ejército salvadoreño sufrió un fuerte descrédito debido a su ineptitud para vencer a la insurrección armada, a los abusos del poder, así como a la continua violación de los derechos humanos.

No obstante que continuó la lucha armada, el restablecimiento del juego político electoral, pero sobre todo el virtual empate entre las fuerzas insurgentes y el ejército, y como consecuencia de la eminente prolongación del conflicto, favorecieron el camino de la pacificación entre el gobierno y la guerrilla, firmando los acuerdos de paz en Nueva York en septiembre de 1991 y los de Chapultepec en enero de 1992.

El periodista de izquierda, Carlos Mauricio Funes candidato del FMLN ganó las elecciones con el 51.27, superando en las elecciones del 15 de marzo de 2009 al candidato de ARENA, Rodrigo Ávila, quien obtuvo 48.73 ciento de la votación.

El caso guatemalteco

Entre 1979 y 1982 las acciones insurgentes aumentaron considerablemente, debido a la incorporación de sectores urbanos e indígenas a la lucha armada, sin embargo las fuerzas insurgentes no lograron un alcance significativo a nivel nacional. Las fuerzas insurgentes consiguieron desestabilizar el Estado.

El gobierno de Efraín Ríos Montt, quien llegó al poder mediante un golpe de Estado, en marzo de 1982, organizó una campaña contrainsurgencia, logrando dismantelar una buena parte de la guerrilla. Su gobierno intentó la institucionalización democrática, con el fin de controlar las acciones insurgentes. De manera significativa fortaleció el aparato de represivo del Estado, emprendiendo un terrorismo de Estado en contra de los pueblos indígenas, aumentando exponencialmente el número de muertos y desaparecidos.

En agosto de 1983, cayó el gobierno de Efraín Ríos Montt, como consecuencia de intentar una reforma tributaria y los planes de una reforma agraria, los cuales causaron descontento entre los empresarios y en los altos mandos del ejército.

El gobierno del General Humberto Mejía Vítores representó una etapa de transición, que se diferenció de las dictaduras tradicionales, inició un periodo de reformas que permitieron el acceso a la presidencia de Vinicio Cerezo Arévalo, candidato de la Democracia Cristiana, asumiendo el mandato en enero de 1986, este gobierno inició una nueva fase de transformaciones, caracterizada por el

reparto de cuotas de poder entre los civiles y militares, además de conceder espacios a los partidos políticos, que creyeron en la posibilidad de elecciones limpias.

Cerezo llegó al poder con el respaldo de una amplia mayoría de la población, pero estando en el poder sufrió un fuerte deterioro de su popularidad, como consecuencia de la lucha insurreccional y la forma de enfrentarla, asimismo de su confrontación con la burguesía guatemalteca, por la serie de reformas que intentó realizar. Los últimos 2 años del gobierno de Cerezo fueron marcados por una economía en declive, huelgas, marchas de protesta y acusaciones de corrupción. La incapacidad del gobierno de tratar con muchos de los problemas nacionales -como mortalidad infantil, analfabetismo, salud y asistencia social deficientes, y niveles crecientes de violencia- contribuyó al descontento popular.

La guerrilla cambió sus objetivos, no le interesaba ahora tomar el poder, sus fines eran presionar al gobierno para obligarlo a negociar, de tal manera que la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG) saliera bien librada en las negociaciones. Por su parte el gobierno para negociar con la guerrilla tenía que tomar en cuenta al ejército, éste rechazó el diálogo e impidió la salida negociada al conflicto.

La Democracia Cristiana sufrió un fuerte deterioro, que se hizo evidente en las elecciones presidenciales de noviembre de 1990, ocupando el tercer lugar en la primera ronda, con apenas el 17,49% de la votación.

En enero de 1991 se efectuó la segunda ronda de las elecciones, saliendo electo Jorge Serrano Elías, candidato del Movimiento de Acción Solidaria (MAS). Este proceso se caracterizó por el abstencionismo elevado (44%), y el escepticismo ciudadano.

La administración de Serrano Elías se significó por ser un gobierno de transición, entre dictadura militar y otro de corte civil, aunque los militares siguieron manteniendo gran parte del poder, hubo un reparto de funciones y cuotas de poder entre los militares y los civiles.

El 25 de mayo de 1993, Serrano disolvió ilegalmente el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. Además trató de restringir las libertades civiles y políticas, según afirmaba para luchar contra la corrupción. El autogolpe de Estado fracasó debido a las protestas de la mayoría de la sociedad civil guatemalteca, la presión internacional, y la imposición del ejército sobre las decisiones del Tribunal de la Constitucionalidad, oponiéndose al intento de golpe de Estado. Ante esta presión, Serrano huyó del país dos semanas después.

El 5 de junio de 1993, el Congreso eligió al Procurador de Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, para completar el período presidencial de Serrano Elías. De León no pertenecía a

partido político alguno y también carecía de una base política, pero gozaba de un fuerte apoyo popular. No obstante ser un político conservador, lanzó una ambiciosa campaña anticorrupción para purificar el Congreso y la Corte Suprema de Justicia, exigió las renuncias de todos los miembros de ambos poderes.

Bajo el gobierno de De León, el proceso de paz cobró mayor impulso, apoyado también por las Naciones Unidas. El gobierno y la URNG firmaron nuevos acuerdos sobre derechos humanos en marzo de 1994, el restablecimiento de personas desplazadas en el mes de junio, esclarecimiento histórico también en junio, y sobre los derechos indígenas en marzo de 1995. También hubo avances significativos sobre acuerdos socio-económicos y agrarios.

Las elecciones presidenciales, Congreso, y municipales se efectuaron en noviembre de 1995, con la participación de veinte partidos que compitieron en la primera ronda, la elección presidencial llegó hasta una segunda vuelta, realizada el 7 de enero de 1996, en el cual el candidato del PAN, Álvaro Arzú Irigoyen derrotó a Alfonso Portillo Cabrera del FRG solamente por un 2% de los votos. Arzú ganó debido a su fuerza en la Ciudad de Guatemala, de donde había sido alcalde, además del área circundante urbana. Portillo ganó en todos los departamentos rurales excepto Petén. Bajo la administración de Arzú, se concluyeron las negociaciones y se firmaron los acuerdos de paz, que terminaron con un conflicto de 36 años, dichos acuerdos fueron firmados el 29 de diciembre de 1996.

Alfonso Antonio Portillo Cabrera ganó las elecciones de 1999, siendo fuertemente criticado durante su campaña por su relación con el presidente del FRG, ex-General Ríos Montt, presidente de facto de Guatemala entre 1982 y 1983, quien fue acusado de haber cometido las peores violaciones de derechos humanos. A portillo Cabrera se le acusó de haber sido cómplice de tales violaciones cometidas por el gobierno de Ríos Montt. Durante su campaña prometió mantener lazos muy estrechos con el gobierno de Estados Unidos, y participar activamente en el proceso de integración en América Central y el Hemisferio Occidental. Juró apoyar la liberalización continua de la economía, aumentar la inversión en capital humano e infraestructuras, establecer un banco central independiente, e incrementar los ingresos por la imposición de recaudaciones fiscales más estrictas, en vez de aumentar impuestos. Portillo también prometió seguir el proceso de paz, reformar las fuerzas armadas, sustituir el servicio de seguridad militar presidencial por uno civil, y reforzar la protección de derechos humanos, con esas promesas ganó las elecciones.

En 2004 fue electo al cargo de Presidente el abogado Óscar Berger Perdomo, apoyado por la Gran Alianza Nacional (GANNA). Su gobierno fue fuertemente criticado por su ineficacia contra la

delincuencia organizada, como las pandillas denominadas maras, también se le acuso de “colaborar” en la consolidación del narcotráfico. Durante su gobierno hubo olas de fuerte migración de población, principalmente de pobres y los acosados por la criminalidad.

Las últimas elecciones, fueron realizadas en su primera ronda el 9 de septiembre de 2007. Los partidos políticos Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), liderado por el ingeniero Álvaro Colom. Y el Partido Patriota (PP), encabezado por el general retirado, Otto Pérez Molina, ganaron los dos primeros lugares, pasando a la segunda vuelta que se realizó el 4 de noviembre de 2007. Las cuales dieron como ganador a Colom quien asumió la presidencia el 14 de enero de 2008, cuyo periodo concluye en enero de 2012.

El caso nicaragüense

Cuando triunfan los sandinistas, en julio de 1979, abandonaron el programa moderado que permitió unir a diferentes sectores sociales contra la dictadura somocista, por otra parte la Guardia Nacional - bastión de la dictadura- fue desmembrada, logrando con ello el control del poder.

Con el triunfo sandinista, el poder político en Nicaragua asumió características esencialmente populares y revolucionarias. Los postulados esenciales del régimen sandinista fueron la construcción de una sociedad democrática plural, una economía mixta y una política internacional de no alineación con ninguna potencia o bloque. Objetivos que nunca se lograron a cabalidad.

El triunfo permitió que al principio fueran incorporados elementos no sandinistas, dentro de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, pero la diversidad de intereses impidió mantener las alianzas, surgiendo disputas con la extrema izquierda, por el control del movimiento popular; así como con sectores de la derecha, por el dominio de la economía.

Los sandinistas construyeron todo un andamiaje de poder político-militar, como sustento y legitimación del nuevo Estado, en base a diversas organizaciones: Ejército Popular Sandinista, Policía Sandinista, y organizaciones de masas tales como: Central Sandinista de Trabajadores, Asociación de Trabajadores del Campo, Juventud Sandinista 19 de julio, Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza, Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos y Comités de Defensa Sandinista.

La renuncia de Alfonso Robelo a la Junta de Gobierno, en 1980, significó el rompimiento de los empresarios y sectores conservadores, con el proyecto sandinista de economía mixta, dando como resultado una fuerte descapitalización del país.

A esta oposición interna, rápidamente se adhirió la externa, el gobierno de Estados Unidos lanzó una ofensiva económica, militar y diplomática contra la revolución sandinista. También apoyó de manera decidida las acciones militares de la contrarrevolución. La guerra contra esas fuerzas irregulares fue lo que más debilitó al gobierno sandinista. Para 1983, los rebeldes contrarrevolucionarios controlaban las zonas nororiente del país, logrando el apoyo de campesinos mestizos, así como de indígenas miskitos, sumos y ramas. Por otra parte, aumentó la oposición al interior del país, constituida por jerarquía católica, diario La Prensa, partidos políticos y sindicatos.

Las elecciones de 1984 fueron ganadas holgadamente por el FSLN, con Daniel Ortega a la cabeza. A pesar de la limpieza de los comicios reconocidos internacionalmente, el gobierno de los Estados Unidos respondió con el embargo económico.

Para las elecciones de febrero de 1990, el FSLN salió derrotado por la Unión Nacional Opositora, organización que aglutinó a catorce partidos políticos, cuyas ideologías iban desde el comunismo hasta la ultraderecha. La victoria de Violeta Barrios al frente de la UNO inauguró un caso singular en América Latina, la coexistencia de un Estado revolucionario con un gobierno conservador.

En las transformaciones del FSLN observamos dos hechos:

La primera transformación se produce dentro de su estructura o su fisonomía como organización. Sus conformaciones anteriores como organización político militar o como partido de Estado, resultaron obsoletas para los nuevos momentos electorales.

Sin embargo, a pesar de sus transformaciones no se produjo ningún reemplazo en el liderazgo en el FSLN, persistiendo el dominio de Daniel Ortega.

En la actualidad el FSLN es un partido eminentemente electoral y de liderazgo tradicionalista. Lo que plantea destacar las enormes diferencias del Frente en sus orígenes, que apostó por la revolución armada y el Frente como partido que prioriza la disputa por los votos, así como los espacios de poder y recursos públicos.

El FSLN y Daniel Ortega ganaron la presidencia con el 38% de la votación, porcentaje similar o menor a los dos procesos electorales anteriores. En este proceso votó el 75% de los registrados en el padrón electoral.

Ortega llegó a este proceso con total control del Poder Electoral, así como un amplio control de los poderes Judicial y Legislativo. Al amparo del poder político amasó también gran poder económico.

La victoria sandinista fue producto de la división de los liberales, que se presentaron en la contienda electoral con dos candidatos. El candidato apoyado por los Estados Unidos y el gran capital,

Eduardo Montealegre, de la Alianza Liberal Nicaragüense, quien obtuvo el 28%. Y José Rizo del Partido Liberal Constitucionalista, apoyado por el ex presidente Arnoldo Alemán, que logró el 27%.

La Asamblea Nacional integrada por 90 diputados, quedó constituida principalmente a partir de tres fuerzas políticas, 38 diputados del FSLN, 25 del Partido Liberal Constitucionalista y 22 de Alianza Liberal Nicaragüense.

Acuerdos de paz de la región

A partir de la segunda cumbre Centroamericana de Presidentes celebrada en Esquipulas, Guatemala, el 6 y 7 de agosto de 1987, se dieron pasos firmes para la pacificación de la región, los elementos que determinaron los acuerdos de paz fueron fundamentalmente dos, el deterioro acelerado de las condiciones económicas, sociales y políticas de la región, así como la presión internacional para que los gobiernos solucionaran de manera negociada sus conflictos internos e interregionales.

El fin de la guerra fría, la caída de los gobierno del bloque socialista, el renacer del liberalismo económico y la democracia política, influyeron sin duda en la región.

Bibliografía

- Cardenal, Ana Sofía y Salvador Martí (comps.), (1998), *América Central, las democracias inciertas*, Madrid, Tecnos.
- Fonseca, Elizabeth (1998), *Centroamérica: su historia*, San José, Costa Rica, FLACSO/EDUCA.
- Martí, Salvador y Carlos Figueroa (eds.) (2006), *La izquierda revolucionaria en Centroamérica, de la lucha armada a la participación electoral*, Catarata.
- Martí, Salvador (2004), *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*, Barcelona, Bellaterra.
- Monroy García, Juan (1997), *Tendencias ideológico-políticas del Frente Sandinista de Liberación Nacional 1975-1990*, UNAM/UAEM.

REGRESAR

AL ÍNDICE

ANÁLISIS DEL EMPODERAMIENTO INDÍGENA EN EL ESTADO PLURINACIONAL BOLIVIANO

Edgar Samuel Morales Sales¹

La república de Bolivia —que recientemente ha adoptado el nombre oficial de *Estado Plurinacional Boliviano*— está viviendo un amplio conjunto de procesos políticos y sociales, que buscan particularmente incentivar la participación activa de los grupos indígenas del país en la vida nacional. Tradicionalmente excluidos de las esferas del poder económico, social, cultural y político del país, con la llegada del Presidente Evo Morales al poder ejecutivo, se han emprendido una serie de acciones para dotar de mejores formas de representación a los grupos indígenas bolivianos. De ellas me interesa destacar dos de manera especial: en principio, el establecimiento de las llamadas *circunscripciones especiales* y en seguida, los reclamos de autonomía a niveles Departamentales; Municipales y los de naturaleza y alcances étnicos.

El 14 de abril de 2009 el Congreso Nacional de Bolivia aprobó en detalle la Ley de Régimen Electoral Transitorio, previamente consensuada en la Comisión Parlamentaria de Concertación. De esta manera, se establecieron setenta circunscripciones electorales, de las cuales siete se declararon especiales, denominadas indígena-originarias-campesinas. Inicialmente, el proyecto de dicha ley proponía la creación de 14 circunscripciones especiales y se habían aceptado ocho, pero reformas posteriores las dejaron en siete. Departamentos como el de Potosí quedó sin representantes originarios, pero no podemos dejar de subrayar que, de acuerdo con los datos del Instituto Boliviano de Cultura, en 2005 el país contaba con un total de 8 millones 857 mil 870 habitantes. De ellos, la llamada población blanca de Bolivia sólo representa el 15% del total nacional; los grupos mestizos representan el 30%, mientras que los grupos indígenas quechuas constituyen el 30% de ella; los aymara suman el 25%, pero además, existen más de cuarenta grupos étnicos (Travel Contact, s.a.), por lo que el ideal democrático de que toda la población de un país quede representada ante los

¹ Adscrito al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: esmoraless@uaemex.mx.

órganos del poder público, está todavía muy lejos de cumplirse. Tampoco podemos perder de vista que, pese a ser uno de los países más pobres de América del sur, Bolivia tiene menor desigualdad en el ingreso que México, Chile, Venezuela, Brasil y Paraguay, donde las diferencias en el consumo entre ricos y pobres remontan hasta 121.4 veces más.

Ahora bien, el artículo 32 del Capítulo IV de la Ley de referencia, estableció 130 escaños para el Congreso Nacional. La Paz quedó con 29, Santa Cruz con 25, Cochabamba con 19, Potosí con 14, Chuquisaca con 11, y Tarija y Beni con nueve cada uno. Por su parte, Pando queda con 5 y con su escaño especial, por lo que la Nueva Asamblea Legislativa contará con 130 diputados y 36 senadores —cuatro por Departamento—, que harán un total de 166 parlamentarios a partir de 2010. Para la elección de diputados y diputadas en las 70 circunscripciones uninominales, establecidas por criterios de contigüidad geográfica y territorial, no se podrán trascender los límites departamentales. Los siete escaños especiales representarán a 36 pueblos originarios y aborígenes distribuidos en todo el país. El periódico *La Razón* publicaba el mismo 14 de abril:

...«Para nosotros la nueva ley electoral es un fiesta, después de que la derecha (política y regional) intentó sabotear la ley electoral que va a fortalecer la democracia» afirmó...Isaac Ávalos, máximo dirigente de los campesinos bolivianos y aliado del presidente Morales...los indígenas seguirán luchando por contar con mayor representación en el Parlamento... (LR, 2009).

La población boliviana con derecho al voto irá a las urnas el 6 de diciembre de 2009, para la elección de Presidente, Vicepresidente y representantes a la Asamblea Legislativa Plurinacional. La versión electrónica del periódico *El Diario* del 14 de abril pasado publicaba por su parte que para el Vicepresidente de la República, que es al mismo tiempo el Presidente nato del Congreso, Álvaro García Linera, se debían destacar varios hechos: en principio, la inserción de las circunscripciones indígenas; en seguida, el voto de los ciudadanos bolivianos radicados en el extranjero, y finalmente la incorporación, de manera democrática, de las propuestas regionales autonómicas de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija (EL, 2009).

Hay que tomar igualmente en cuenta que el Padrón Electoral Nuevo registra 4.3 millones de ciudadanos en Bolivia y el extranjero, pero en las elecciones de diciembre próximo no se logrará la emisión de cédulas digitales electorales ni se podrá recibir el voto electrónico por impresión dactilar y fotográfica, pues sólo se cuenta con un padrón electoral biométrico. Como quiera, resulta igualmente un avance significativo que los postulantes a las circunscripciones indígenas no necesitarán el aval de las organizaciones sociales afines al Movimiento al Socialismo (MAS), tal como lo disponía el

Proyecto de Ley enviado a la Cámara Baja. De esta forma, la postulación de candidatos a las circunscripciones podrá hacerse por partidos políticos, por agrupaciones ciudadanas y por las poblaciones indígenas, en igualdad de condiciones.

Una previsión que ayudará sin duda a mantener el principio de legitimación para quienes participen en la elección de diciembre es que se contempla declarar ganador de una elección a quien alcance al menos el 50% de los votos válidos, con una diferencia de al menos el 10% con relación a la candidatura más votada.

Para el 6 de diciembre próximo se convocará igualmente a Referéndum autonómico Departamental para poder acceder a la autonomía departamental, de manera libre y por voluntad popular. La Paz, Potosí, Chuquisaca Oruro y Cochabamba, estarán particularmente involucrados en sus respectivos referendos, pero también Chaco, la Provincia Gran Chaco y Tarija. Por voluntad expresa o mediante ordenanzas de los gobiernos municipales de Yacuiba, Villamontes y Carapan, podrán también participar en referendos.

Por supuesto, estos acontecimientos han sido motivo de disputas enconadas entre los diferentes grupos bolivianos que adoptan posturas a favor o en contra de las reformas. Así, el secretario ejecutivo de la Central Obrera Boliviana (COB) sugería el cierre del Congreso Nacional. De acuerdo con la edición electrónica del diario *La Prensa*:

...Pedro Montes...considera que la oposición política parlamentaria se constituye en un obstáculo para los intereses del país y el proceso de cambio que ejecuta el gobierno del presidente Evo Morales a favor de la mayoría de los bolivianos. Montes calificó de roedores a los senadores de la oposición por haber abandonado la sede del Congreso sin que exista una sanción contra esa actitud de sabotaje que puso en la incertidumbre a la mayoría de los bolivianos... «El parlamento, tanto diputados como senadores tenían no solamente la última tarea de aprobar la Ley Electoral Transitoria, ahora ya no tienen que hacer nada y tiene que cerrarse el Congreso, compañeros, ya no pueden recibir sueldos, ya no pueden chupar la sangre de los pobres, ya no pueden beneficiarse con el sacrificio del pueblo y para hacer cumplir con este documento, todos nosotros, tanto del occidente como del oriente y del exterior» dijo ante cientos de campesinos, cocaleros y simpatizantes del MAS que abarrotaron la Plaza Murillo...Al pedido de la COB se sumó la Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia...debido a la política chantajista y de constante sabotaje de los senadores opositores que se constituyen en el último bastión de la derecha conservadora que se oponen a los cambios estructurales... (LP, 2009).

En realidad las pugnas entre los diversos sectores de la sociedad boliviana son ancestrales y en gran medida son heredadas del régimen colonial que durante más de trescientos años instituyó castas y clases sociales profundamente confrontadas. No se puede decir que entre los grupos indígenas todo sea homogeneidad, buen entendimiento y de solidaridad absoluta. Cuando el presidente Morales subió al poder y se le atribuyeron los calificativos de primer presidente indígena de la nación e impulsor del

indigenismo, hubo multitud de personas que negaban la condición de indígena de Evo Morales. Daniel Antonio Velásquez, boliviano de La Paz, Murillo, retomando la información del periódico español *ABC*, quien había entrevistado a Morales en diciembre de 2005, anotaba:

...Jorge Quiroga obtuvo en Santa Cruz, bastión de las petroleras, el 43 por ciento de los votos, pero Evo el 32%, en una región donde los líderes autonomistas habían amenazado con la independencia si llegaba al poder”...se discute el concepto de indígena: «Son fronteras flexibles porque las identidades son resultado de luchas. Hace treinta años no había un solo indígena que se reconociera como tal, mientras que en el 2001, el 62 por ciento, según el censo de población y vivienda, se definió indígena»...Para la boliviana Juana Ticona, de tez oscura, estatura baja y piernas arqueadas «Evo no es un indígena, eso se nota hasta en las formas. ¿Cómo le diría?, son groseros como «El Malku» («El cóndor», en quechua), Felipe Quispe, son del altiplano, más agresivos, más ordinarios... Quispe detesta a «los karas» (los blancos)... (Velásquez, 2005).

Las confrontaciones entre los grupos sociales bolivianos han tenido en lo que va de este siglo etapas diversas y varían según la región, la zona o la ciudad tomada en consideración. En La Paz se han vivido luchas intensas y Nelson Martínez Espinoza, en colaboración con Marcelo Álvarez Azcarrunz, en una ponencia para un congreso desarrollado en Argentina, y que intitularon “La Ciudad Tomada”, sugerían:

¿Quiénes habitan la ciudad de La Paz?...al margen de su topografía accidentada, una de sus características es que oscila entre el *conflicto social, la cotidianidad y la fiesta*... Desde la revolución de 1952 cuando el país entró en un proceso de modernización y dejó de lado el Estado Feudal, los movimientos sociales han ocupado las principales calles de la ciudad en actitud de protesta por las condiciones de pobreza e injusticia social, las que perduran en la actualidad. Al ser un enclave nacional, por su condición de sede de gobierno, la convulsión social ha marcado a la ciudad como escenario principal de la protesta política... (Martínez y Álvarez, 2007).

Es interesante observar que en muchas ciudades la segregación étnica y racial tenga símbolos muy evidentes, concretos. En La Paz, por ejemplo, la Avenida Mariscal Andrés de Santa Cruz divide a la ciudad en dos sectores muy definidos y es el eje en donde ocurren las protestas de todo tipo. Originalmente, la ciudad fue fundada marcando la territorialidad: por un lado la ciudad de indios, por el otro, la de los españoles; de esta forma se mantiene la división étnica.

Pero no puede descartarse que, para algunos sectores radicales, el indigenismo tiende a convertirse en un racismo velado. Como ocurre en otras regiones de América Latina, el término *indio*, que originalmente designa a los habitantes de la India y que Cristóbal Colón empleó para designar a los habitantes de las islas del Caribe y posteriormente se usó por el colonialismo español para nombrar a todos los pueblos, por comodidad llamados autóctonos, de las tierras americanas y terminó estableciéndolo como estigma social, se adopta por dichas poblaciones como principio de

autoafirmación, posteriormente revierte el estigma y se reclama como elemento de identidad social. Para el autor Jorge Kafka, de quien Daniel Antonio Velásquez transcribe en su blog electrónico, el racismo o el indigenismo como problema: “...tiene una doble línea repturista sin resolver: la étnica y la autonómica. Hay dos visiones de Estado, la nacionalista y estatalista, que representa occidente con los movimientos, (indígenas) y la federal, que además demanda una apertura al mercado mundial y entrar en la globalización...” (Velásquez, 2005).

Para el escritor de Santa Cruz, José Luis Roca, por primera vez en Bolivia se puede observar el surgimiento de lo que denomina una corriente indígena popular que tiene capacidades de decisión, pero que estaría afectada por el fenómeno del regionalismo. Se trataría de una auténtica conquista indígena del oriente boliviano (Velásquez, 2005).

Esto último parece corroborarse si tomamos en cuenta los hechos que se están desarrollando en el país en agosto de 2005. En los primeros días de este mes el gobierno de Evo Morales promovió el traslado de campesinos a Pando. Desde el punto de vista del ex vocal de la Corte Nacional Electoral, Jorge Pando, el traslado vulnera la Constitución Política del Estado, pues dará lugar a nuevos enfrentamientos entre los bolivianos y el responsable de ellos será el Ejecutivo. Se trata, dicen algunos medios informativos, de una maniobra de naturaleza política: asegurar votos para las elecciones generales de diciembre próximo, en tanto que la zona no reuniría las condiciones básicas para el traslado. Hasta ahora se han trasladado más de trescientas personas de Chapare a Pando y en el traslado se usaron aviones Hércules. El operativo se ha seguido desarrollando y hay sentir en dichos medios de que se trata además de rescatar los resultados del referéndum de enero de este año que perdió el gobierno de Morales.

Para el Ministro de Tierras, Alejandro Almaraz, la estadía de los campesinos en tierras pandinas estaría totalmente garantizada, declarando a los medios informativos: “...se les brindará toda la atención necesaria mientras dure el proceso de asentamiento y posteriormente serán ellos quienes se sustenten con la producción de la tierra...” (EL, 2005).

Los campesinos trasladados son trabajadores agrícolas que carecen de tierras. Ocupan la zona de Santa Rosa de Abima, donde se ubica un aserradero intervenido un mes antes por la explotación ilegal de madera atribuida a “súbditos brasileños”. En todo caso, el Código Electoral prohíbe el movimiento de ciudadanos durante los procesos electorales, pero en el momento de escribir esta colaboración, no existe, realmente, un proceso electoral en operación.

Ahora bien, y con ello damos paso con mayores detalles al segundo de los grandes temas de este trabajo, el de los procesos autonómicos que se están desarrollando en Bolivia: La Constitución del país reconoce el derecho al autogobierno y a la libre determinación de los pueblos indígenas, y prevé cuatro niveles de autonomía. La Departamental; la Regional; la Municipal y la Indígena. El traslado de los campesinos colonizadores a una región en donde existen pueblos indígenas estaría realizándose contra la voluntad de la gente de la región, que ya tienen aprobados sus Estatutos Autonómicos. Varios grupos indígenas y originarios de Pando se manifestaron frente a la prefectura de Pando para protestar por el traslado y en efecto puede desatar expresiones violentas de descontento.

A lo anterior se tiene que agregar la proximidad del proceso electoral y los referendos de diciembre próximo. Varios Municipios, como Jesús de Machaca, Charozóni, en La Paz; Charante; Chaqui, en Potosí, Mojocoya; Tarabuco, en Chuquisaca, y Charagua, en Santa Cruz cuentan ya con sus Consejos Autonómicos y están elaborando sus propuestas y sus estatutos autonómicos. El 6 de diciembre próximo esos municipios propiciarán y marcarán la apertura de la senda hacia las autonomías indígenas y de acuerdo con el Ministro de Autonomías, ya tienen organizados los aprestos necesarios.

Hay que ver que en Bolivia existen 327 Municipios que aspiran a la autonomía indígena. Se requiere que al menos el 10% de la población, con relación al padrón electoral, firmen la solicitud de autonomía y deben contar con la aprobación de dos tercios de votos del Consejo Municipal, de acuerdo con el Decreto del 2 de Agosto pasado. En el plazo de 21 días los municipios que aspiran a la autonomía indígena deben formular sus peticiones y tramitar ante la Corte Nacional Electoral la aprobación de sus referendos, para que se apliquen el 6 de diciembre. Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz celebraron sus referendos el año pasado y ya cuentan también con sus Estatutos Autonómicos, pero la aplicación plena de las autonomías está a la espera porque se debe aprobar previamente una ley que será analizada por la futura Asamblea Legislativa Plurinacional.

Las etnias también podrán convertirse en autonomías si logran consolidarse como “territorios ancestrales”, y por la agregación de municipios o territorios indígenas, originarios o campesinos, de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Autonomías. Existen dos vías para acceder al trámite del referendo: La primera, a través de una Ordenanza Municipal aprobada por dos tercios de votos, mediante la cual se solicite al Ministerio de referencia la Certificación correspondiente. Deben demostrar que son pueblo o nación indígena, originaria y campesina que preexistía a la Colonia y que estén ocupando territorios ancestrales. Deben acreditar que tienen instituciones y normas propias.

El Día Internacional de los Pueblos Indígenas de Agosto de 2009 fue celebrado con especial interés en Bolivia, pues de acuerdo con Remberto Justiniano:

...luego de años de lucha, los pueblos originarios del país están a punto de lograr la autonomía de sus territorios...los cerca de 370 millones de indígenas del mundo necesitan y merecen más que una simple celebración simbólica el 9 de agosto, al tener que consagrar la reafirmación de la vida y cultura de los pueblos indígenas. Justiniano manifestó que después de siglos de represión necesitan herramientas para defender sus derechos humanos, su forma de vida y sus aspiraciones, lo cual en Bolivia se logrará con la autonomía indígena originaria... (Justiniano, 2005).

Justiniano ha promovido reuniones con el Presidente Morales y ha convocado a otras organizaciones indígenas para tratar con el ejecutivo temas políticos, productivos y la forma en como los grupos indígenas participarán en las elecciones; desde su punto de vista la autonomía no debe dar lugar a grandes discusiones, en tanto que se trataría de un planteamiento firme. En tanto que exigencia a nivel nacional:

...se trabaja coordinadamente con la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), que planteó en que en la próxima legislación los pueblos indígenas estén incorporados dentro de la Ley Electoral Transitoria...Históricamente se busca la reivindicación en la que el Beni fue protagonista de todo el proceso de cambio que se vive actualmente, con la realización de la Marcha por el Territorio y la Dignidad... (Justiniano, 2005).

Naturalmente, existe preocupación en varios sectores de la sociedad boliviana frente a los procesos que se están desarrollando actualmente en torno a las próximas elecciones y referendos. La edición electrónica del 10 de Agosto de 2009 del periódico La Razón publicó en su editorial una nota acerca de los enconos, las diferencias, pero también las coincidencias entre los bolivianos, en la que señala:

...el mayor consenso de unidad lo tiene el equipo (de fútbol) de todos, la verde. Y lo otro, que ya no fue ninguna sorpresa, es que la política nos desune. El 28.4 por ciento de los bolivianos cree que el fútbol y el deporte nos une y el 39.8 por ciento piensa que la política nos separa. Y algo para tenerse en cuenta. Las personas consultadas creen que la política nos separa por encima del racismo (13.0%), del regionalismo (12.2%) y hasta de la desigualdad (11.4%)...Se puede sacar como conclusión que la pasión por los colores nacionales produce un efecto de unidad mayor que cualquiera. Bolivia se identifica con la camiseta nacional mucho más que con cualquier otra cosa. Sería por lo tanto un acierto buscar cómo generar mayores expresiones de unidad que estén al margen de la política... (LR, 2005).

En el medio informativo citado hay varias encuestas aplicadas en diversas fechas por diversos motivos, pero de ellas me parece necesario destacar dos que constituyen claras ilustraciones de las diferencias entre los bolivianos. La Primera es la siguiente:

¿Cómo le fue al país en 2006?

Mal 56.25%

Muy Bien 27.13%

Regular 4.54%

Total votos: 66,903.

La segunda señala un hecho realmente acontecido y hace una pregunta:

El Presidente ha elegido a sindicalistas, indígenas y analistas para su gabinete de Ministros. Esto ¿es?

Negativo para el país 67.63%

Positivo para el país 28.19%

No influye 4.18%

Total votos: 22,397.

Por lo que toca al editorial citado habría que decir que el medio informativo consultado se ubica del lado de aquellos medios que hacen del fútbol la panacea para los males de todos los países latinoamericanos y que ven con horror la información verídica sobre los acontecimientos políticos de dichos países. Prefieren manipularla u ocultarla con fútbol a raudales. Por lo que toca a las encuestas en cuestión, tendría que decirse que se contradicen con los niveles de aceptación de la gestión de Evo Morales y con los resultados de los referendos desarrollados en épocas pasadas. De acuerdo con encuestas recientes, todo hace pensar que la mancuerna Evo Morales-Álvaro García Linera será reelecta aún por un margen estrecho frente a otros candidatos, porque a través de los programas sociales, a través de los cambios propuestos por su administración en materia de autonomías su base de votantes se ha ampliado y controlan los votos de muchas organizaciones. La oposición pretende formar un Frente Amplio opositor, pero hasta Agosto de 2009 no han logrado borrar sus diferencias. Sin duda alguna, Diciembre será un mes agitado para Bolivia, pues los cambios propuestos por la administración de Morales afectarán significativamente las estructuras sociales, políticas y culturales del país y los riesgos de nuevos enfrentamientos entre los diversos sectores sociales de la nación estarán a la orden del día.

Conclusiones

Por supuesto, no podríamos establecer conclusiones contundentes en tanto que los hechos tomados en cuenta son procesos todavía en desarrollo y de mucho dinamismo, pero al menos se puede afirmar

que la creación de las circunscripciones especiales hará que surjan nuevos actores políticos en el escenario boliviano. Todavía hay poca representación para los pueblos indígenas del país, y la selección de candidatos para dichas circunscripciones debe pasar por un tamiz político cuidadoso para evitar que de la representatividad se pase a la simulación representativa. Por lo que toca a los procesos autonómicos, existe un riesgo de balkanización de Bolivia; de surgimiento de auténticos caciques beneficiarios del sistema y de la aparición de una nueva burocracia administradora de las autonomías, aunque tales efectos se pueden evitar si en una legislación bien temperada en materia de autonomías se prevé la revocación del mandato de los miembros de los Consejos Autonómicos que incurran en excesos o en desviaciones.

Fuentes citadas

- EL (El Diario) (2009), www.eldiario.net/noticias/2009/04/nt090414/2_02plt.php. Consultada el 14 de abril.
- (2005), “Gobierno vulnera la CPE al trasladar campesinos a Pando”, *El Diario*, www.eldiario.net. Consultado el 10 de agosto.
- Justiano, Remberto (2005), “Celebran Día Internacional de los pueblos indígenas” http://www.boliviabeni.com/lapalabra/main.asp?pg=1&ction=&page=1&id=3314&v_id=1&keyw_ord=. Consultado el 10 de agosto.
- LP (La Prensa) (2009), “COB pide cerrar Congreso Nacional tras promulgación de Ley Electoral”, www.laprensa.com.bo. Consultado el 14 de abril.
- LR (La Razón) (2009), “Decenas de Indígenas celebran en la Plaza Murillo la aprobación de la Ley Electoral” (2009), *La Razón*, www.larazon.com. Consultado el 14 de abril.
- (2005), “Editorial”, www.la-razon.com. Consultado el 10 de agosto.
- Martínez Espinoza, Nelson y Marcelo Álvarez Ascarrunz (2007), “La ciudad tomada”, www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias. Consultado el 20 de diciembre de 2005.
- Travel Contact (s.a.), www.boliviacontact.com
- Velásquez Espejo, Daniel Antonio (2005), www.boliviateamo.blogspot.com. Consultado el 20 de diciembre.

LA REELECCIÓN DE ALCALDES EN VENEZUELA

Héctor Velázquez Trujillo¹

Introducción

El 15 de febrero de 2009 fue aprobada una enmienda constitucional que permite la reelección indefinida en los cargos de elección popular en Venezuela. Si bien es cierto que la enmienda tenía como propósito principal abrir la posibilidad legal de una nueva reelección del presidente de la república, Hugo Chávez, también lo es que podría cambiar las condiciones en que se accede al poder político municipal, toda vez que la medida afecta a los cinco cargos más importantes de elección popular: presidente de la república, gobernadores, alcaldes, diputados de la Asamblea Nacional y legisladores estatales.

En la ponencia se abordan las implicaciones que la reelección inmediata de alcaldes ha tenido en Venezuela. Se definen algunos principios que hacen que una elección sea considerada como democrática, se precisan los cambios legales que la enmienda constitucional ha traído consigo, se hace una recuperación histórica de los resultados de las elecciones de 2000 a 2008 y se enuncian dos escenarios a que podría llevar la reelección indefinida de los alcaldes.

Principios democráticos

Una de las condiciones necesarias para que unas elecciones sean consideradas democráticas es que tienen que ser competidas. Las elecciones competitivas son aquellas que le permiten al elector “escoger entre dos o más candidatos, o entre dos o más listas de candidatos” (Hermet y otros, 1982: 24), a la élite que lo habrá de gobernar por un tiempo determinado.

Si las elecciones no son competidas y, aunque aparezca más de un candidato, solamente un partido político tiene posibilidades reales de acceso al poder y la lucha fuerte por el mismo se

¹ Adscrito a la Escuela Normal de Profesores, Toluca, México. Correo electrónico: luces@prodigy.net.mx.

da al margen del propio proceso electoral, entonces se puede decir que no son democráticas. Cuando hablamos en la dimensión competitiva de dos o más candidatos, no nos referimos a la presencia formal de éstos en el proceso electoral, sino a las posibilidades reales que tienen de acceder al poder. Si uno de los candidatos, por contar con una posición privilegiada —como puede ser el empleo de los recursos públicos— o por mantener relaciones directas con el electorado —a través del ejercicio del poder— participa en condiciones especiales y por encima de las de sus adversarios, entonces las elecciones pierden su connotación de competidas y también dejan de ser democráticas.

Si bien es cierto que la lucha por el poder se da entre candidatos con características definidas, también lo es que éstos son postulados por grupos políticos con intereses precisos. La lucha por el poder entre grupos con diversos intereses es lo que le da a la democracia real su connotación como tal, pues “la existencia de grupos de poder que se alternan mediante elecciones libres permanece, hasta ahora, como la única forma en la que la democracia ha encontrado su realización concreta” (Bobbio, 1992: 8). Los candidatos tienen características personales específicas, que les pueden atraer o no las simpatías del electorado, pero también representan los intereses de grupos políticos concretos que luchan entre sí, lo que puede alejarlos o acercarlos a los ciudadanos.

Una de las características de la democracia es la rotación continua de los gobernantes. De esa manera se evita que una persona se perpetúe en el poder. El mantenimiento de un ciudadano en el mismo cargo por un tiempo indefinido, aunque su permanencia sea refrendada sistemáticamente por procesos electorales, estaría más cerca del autoritarismo que de la democracia: un gobernante que se elige a sí mismo para un nuevo periodo y que legitima su propia designación mediante un proceso electoral. Desde esta perspectiva, el voto de los ciudadanos tendría, entonces, una doble función: elegir a sus gobernantes y velar por la rotación permanente de esos gobernantes.

En suma, las elecciones competitivas serán, entonces, aquellas donde existan cuando menos dos candidatos con posibilidades reales de acceder al poder político; donde ninguno de los aspirantes tenga una posición privilegiada con respecto a los otros; y donde las propias elecciones sean el mecanismo que permita la rotación permanente de los gobernantes.

La reforma electoral

¿Qué dice la ley sobre la reelección de alcaldes en Venezuela? La constitución venezolana establece, en el artículo 63, que “el sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas” (Garay, 2000: 46). La ley electoral, por su lado, precisa que “esta ley, regirá los procesos electorales que se celebren en todo el Territorio Nacional, mediante el voto universal, directo y secreto, con la finalidad de elegir (...) Alcaldes, Concejales, miembros de las juntas parroquiales y demás autoridades y representantes que determinen las leyes” (CNE, 1997: art. 1).

La constitución también establece, en su artículo 174, que “el gobierno y administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil”, cuyo periodo de gestión será de cuatro años. Hasta antes de la modificación constitucional de 2009, el texto establecía que el alcalde o alcaldesa “podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo periodo” (Garay, 2000: 85). Con la aprobación de la enmienda constitucional, el texto habrá de señalar que “El gobierno y administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. Para ser Alcalde o Alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar. El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido o reelegida”. Así las cosas, la constitución venezolana que permitió de 2000 a 2008 la reelección inmediata de los alcaldes por una sola ocasión, permitirá, a partir de febrero de 2009, su reelección indefinida.

Por último, aunque la ley establece que cualquier ciudadano tiene la posibilidad de ser postulado para ejercer un cargo de elección popular, lo cierto es que no todos están en condiciones de hacerlo. Para ser elegible es necesario ser postulado por un grupo político. La ley electoral establece que “las postulaciones de candidatos para las elecciones que se rigen en esta ley sólo podrán ser efectuadas por los partidos políticos (...) y por los grupos de electores” (CNE, 1997: art. 130).

En suma, las leyes venezolanas establecen que las elecciones de alcaldes son competidas; que mediante ellas se elige a los ciudadanos que habrán de gobernar los municipios durante cuatro años; que únicamente los partidos políticos y grupos de electores pueden proponer candidatos; y que los alcaldes en funciones pueden reelegirse de manera permanente.

La reelección de alcaldes en el estado Miranda

¿Qué pasa en la realidad con la reelección de alcaldes en Venezuela? Veamos las implicaciones que ha tenido la posibilidad de la reelección inmediata de los alcaldes en una de las entidades venezolanas: el estado Miranda. Miranda es uno de los 23 estados que integran la República Bolivariana de Venezuela y forma parte de la región capital. Está dividido en 21 municipios, distribuidos en cuatro grandes regiones: la zona metropolitana, que incluye seis municipios conurbados con la ciudad de Caracas; Los Altos Mirandinos, que está integrada por tres municipios de la zona montañosa cercana a Caracas; Los Valles del Tuy, ubicada en el sureste del estado y que incluye a seis municipios; y Barlovento, una zona agrícola localizada al este de la entidad y que también incluye a seis municipios.

La elección de 2000. En las elecciones de alcaldes de 2000, que coincidió con la ratificación de la mayoría de las autoridades elegidas por voto popular en los años previos, se dieron cambios importantes entre los grupos políticos que obtuvieron espacios de poder municipal. Los dos partidos políticos tradicionales —Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Político Electoral Independiente (Copei)— perdieron la supremacía en el estado y fueron relegados a un segundo plano. Dos de los nuevos movimientos políticos participantes pasaron a ocupar el primer puesto: el Movimiento Quinta República (MVR) el partido del presidente Hugo Chávez, y el Movimiento Primero Justicia (MPJ), un partido de clase media que impactó fuertemente en los municipios urbanos del estado.

En esta elección Copei sólo pudo mantener cuatro municipios bajo su control —Brion, Andrés Bello, Pedro Gual y Acevedo, en este último como segunda fuerza de una coalición— y AD únicamente dos: Lander y Paez. El MVR continuó con su tendencia ascendente y conquistó las alcaldías de diez municipios —Cristóbal Rojas, Guaicaipuro, Independencia, Paz Castillo, Plaza, Simón Bolívar, Sucre, Urdaneta, Zamora y Buroz, en este último como segunda fuerza política después de Movimiento al Socialismo (MAS). Había ganado también en Carrizal, pero la elección fue anulada y se repitió en enero de 2001, donde perdió el municipio frente a una coalición opositora.

Los cuatro municipios restantes fueron ganados por dos nuevas fuerzas políticas. El PRVEL ganó en El Hatillo y el recién creado MPJ triunfó en Baruta, Chacao y Los Salias. El MPJ sólo presentó candidatos en el estado Miranda y fue capaz de llamar la atención del electorado, aunque el movimiento haya sido tachado de elitista por parte del oficialismo.

Si se consideran los veinte municipios donde la elección fue legal, tenemos que el oficialismo obtuvo el triunfo en el 50% del total de ellos, los partidos tradicionales —AD y Copei— sólo ganaron en 30% de ellos y los nuevos partidos de oposición triunfaron en el 20% restante. Los dos partidos

tradicionales continuaban con su tendencia a la baja, la nueva oposición ganaba espacios de poder importantes y el oficialismo continuaba con su carrera ascendente iniciada dos años atrás.

La elección de 2004. En un contexto donde la nueva correlación de fuerzas políticas polarizó la situación electoral en el país, se dio la primera oportunidad de la reelección inmediata de los alcaldes. En este proceso electoral los alcaldes en funciones tuvieron la oportunidad de presentarse nuevamente como candidatos y aspirar a la reelección. En la mayoría de los municipios del estado (90%) los alcaldes presentaron su candidatura. Al final de la elección, el 65% de los alcaldes en funciones fueron reelegidos. Sólo perdieron los cinco alcaldes de los municipios donde el partido oficialista triunfó sobre la oposición.

En esta elección el MVR (oficialista) ratificó su dominio en el estado, fue el ganador en trece municipios, le siguió el MPJ (oposición) con un total de cuatro triunfos y en tercer sitio se ubicaron Podemos (oficialista), PPT (oficialista) y AD (oposición) con una victoria cada uno.

Los cuatro municipios ganados por el MPJ son importantes por estar dentro de la zona metropolitana de Caracas. En los cuatro el triunfo de la oposición fue por la vía de la reelección del alcalde en funciones, ejecutivos que, por el poder que habían ejercido durante los cuatro años en su municipio, tenían ascendencia sobre los ciudadanos. De los cuatro alcaldes reelectos, tres habían participado activamente en el golpe de estado de 2002 y en el referendo revocatorio de 2004, los de Baruta, Chacao y El Hatillo, y el otro de ellos había convocado a las organizaciones civiles a la defensa del voto para el día de las elecciones, el de Los Salias.

Al igual que los otros cuatro municipios ganados por la oposición, el candidato ganador por AD fue el alcalde en funciones de Paez, un municipio eminentemente agrícola localizado en la región de Borlovento. En esta región, la de menor densidad poblacional del estado, era donde los dos partidos tradicionalistas habían mantenido su hegemonía en las elecciones de 2000, cuando triunfaron en cinco de los seis municipios que la componen.

La oposición perdió el 50% de los municipios que había ganado cuatro años atrás. Sólo pudo mantener bajo su control aquellos donde la gestión de los alcaldes electos en 2000 creó las condiciones para su reelección. En los cinco municipios que perdieron, el oficialismo derrotó, por una amplia diferencia, a los alcaldes elegidos cuatro años atrás que intentaban reelegirse.

De los quince municipios donde triunfó el oficialismo, ocho fueron a través de la reelección de los alcaldes en funciones (Buroz, Cristóbal Rojas, Guaicaipuro, Independencia, Paz Castillo, Plaza, Sucre y Urdaneta); cinco le fueron ganados a la oposición, donde vencieron a los alcaldes en

funciones que aspiraban a la reelección (Acevedo, Andrés Bello, Brión, Lander y Pedro Gual); y en dos mantuvieron el control de la alcaldía, aunque con candidatos distintos a los alcaldes elegidos cuatro años atrás.

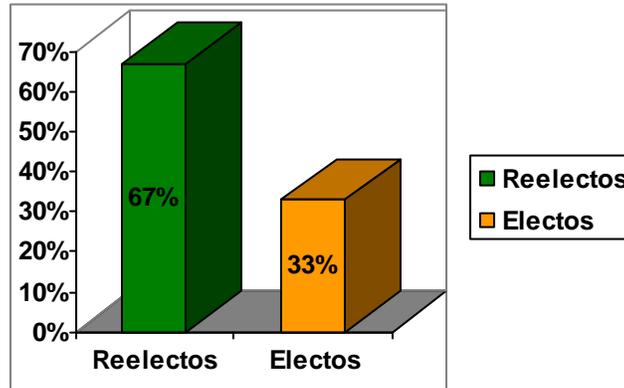
Sin hacer distinciones entre los partidos o grupos de electores que los postulaban, la figura ganadora dominante fue la de los alcaldes en funciones. En el 65% de los municipios de Miranda, cinco de la oposición y ocho del oficialismo, se dio la reelección.

El porcentaje aumentó dos años después, cuando se realizaron las elecciones en el municipio faltante: El Carrizal. En este municipio la elección del alcalde fue en mayo de 2006, pues como la ley establece que los alcaldes son electos para un periodo de cuatro años, en los municipios donde, por alguna razón, se han dado elecciones extraordinarias, sus procesos electorales están desfasados.

En este municipio la tendencia de la reelección de los alcaldes se mantuvo. Aunque se registraron un total de seis candidatos a la alcaldía, la lucha se dio entre dos de ellos. El bloque oficialista postuló a un aspirante apoyado por nueve organizaciones políticas, encabezadas por el MVR. La oposición, encabezada por AD y sin el apoyo del MPJ, postuló al alcalde en funciones con el respaldo de 43 partidos y movimientos políticos. Con una diferencia muy pequeña, de apenas 76 votos, el candidato de la oposición fue reelecto en su cargo. El candidato de la coalición encabezada por AD obtuvo el 49.24% de los sufragios mientras que el aspirante del oficialismo liderado por MVR alcanzó el 48.63%. El candidato de MPJ sólo logró el 1.97% de los votos y el 0.16 % restante fue para los otros tres candidatos (CNE, 2006).

Los resultados de la elección de 2004-2006 nos indican que, en el ámbito municipal de Miranda, la reelección de alcaldes fue la tendencia dominante. El 67% de los alcaldes en funciones fueron reelectos en sus cargos (Gráfica 1). Esta tendencia no es propia de uno de los bloques, pues todos los triunfos (el 100%) de la oposición fueron a través de la reelección de los alcaldes y la mayoría de los del oficialismo (el 53%) fueron por esta vía. Si consideramos que en sólo dos municipios, dominados por el oficialismo, los alcaldes en funciones no fueron postulados por sus partidos, tenemos que el 73 % de los alcaldes en funciones que presentaron candidatura fueron reelectos. Los cinco restantes (el 23%), todos ellos de la oposición, no fueron ratificados porque el oficialismo, en el reacomodo de fuerzas, arrasó en sus municipios. Los resultados de 2004 mostraron que la mayoría de los alcaldes en funciones, casi tres de cada cuatro, fue reelecta para el periodo inmediato. La posibilidad legal de una reelección se convirtió en una situación real.

GRÁFICA 1
PORCENTAJES DE ALCALDES REELECTOS 2004 y 2006



FUENTE: elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral (CNE, 2004; 2006).

Como la valoración del ejercicio del poder fue positiva, la mayoría de los alcaldes fue reelegida por los ciudadanos. Si consideramos que en el 10% de los municipios donde no hubo reelección, el triunfo fue del mismo partido que estaba en el poder, sólo que el alcalde en funciones no fue propuesto como candidato, tenemos que sólo en el 23% de los municipios la ciudadanía no estuvo de acuerdo con la gestión del alcalde en funciones. Es conveniente resaltar que en todos esos municipios los alcaldes en activo que aspiraban a la reelección pertenecían a uno de los partidos tradicionales (AD) y perdieron frente al partido oficialista.

La elección de 2008. En virtud de que la ley sólo permitía la reelección inmediata de los alcaldes por un solo periodo y la mayoría de ellos (el 65%) había sido reelecto cuatro años atrás, en la elección de 2008 sólo el 35% de los alcaldes en funciones podía postularse nuevamente.

En esta elección el oficialismo ratificó su dominio en el estado, pero ahora presentándose bajo las siglas del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) que integró a la mayoría de los partidos aglutinados en torno al presidente Hugo Chávez. La tendencia de cuatro años atrás se mantuvo: el oficialismo ganó en quince municipios, en todos ellos bajo la bandera del PSUV, y la oposición en cinco.

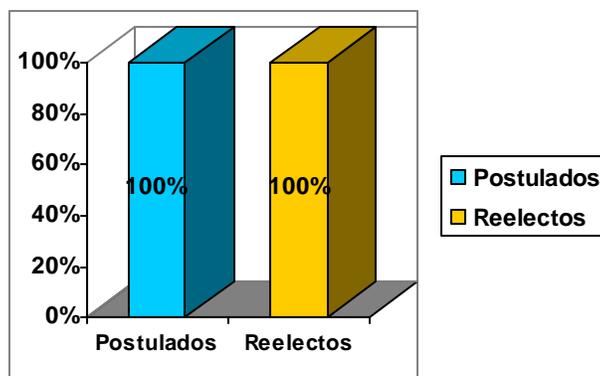
El oficialismo ganó en catorce de los quince municipios en que era gobierno, perdió uno, el de Sucre, frente a la oposición, encabezada por el MPJ, y ganó, por primera vez en otro, el de Paez. Paez era el único municipio de su región donde la oposición gobernaba, pues todas las alcaldías de ese rumbo habían sido ganadas por el oficialismo en 2004. Con el triunfo en Paez, el PSUV se convirtió en gobierno en todos los municipios agrícolas, y de baja densidad poblacional, del estado.

La oposición ganó en cuatro de los cinco municipios donde era gobierno. Perdió uno, el de Paez, donde siempre había gobernado AD, y ganó en el de Sucre. Sucre es otro de los municipios integrados a la zona metropolitana de Caracas, con una amplia concentración demográfica y donde la oposición tiene una fuerte ascendencia sobre la ciudadanía. El municipio estaba rodeado por los espacios de poder que tenía la oposición, encabezada por el MPJ (CNE, 2008).

En lo relativo a la reelección inmediata, en este proceso sólo siete de los alcaldes en funciones podían aspirar a la renovación de su mandato: Acevedo, Andrés Bello, Brión, Lander, Pedro Gual, Simón Bolívar y Zamora. En los siete municipios el MVR había ganado cuatro años atrás y los alcaldes en funciones tenían la posibilidad de presentar su candidatura para la reelección. De los siete, sólo tres de los alcaldes fueron postulados, nuevamente, por el PSUV. En los cuatro municipios restantes ese partido postuló a otros ciudadanos como candidatos.

Los tres alcaldes en funciones que fueron postulados resultaron reelectos: Aponte, por el municipio de Acevedo, Hidalgo por el de Andrés Bello, y Álvarez, por el de Pedro Gual. Así las cosas, el 100% de los alcaldes en funciones que se presentaron como candidatos en 2008 resultaron reelectos en el cargo (Gráfica 2).

GRÁFICA 2
PORCENTAJE DE ALCALDES QUE SE REELIGIERON EN 2008



FUENTE: elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral (CNE, 2008).

Será interesante ver los resultados de la elección del municipio El Carrizal en 2010, donde el alcalde en funciones, electo en 2002 y reelecto en 2006, tendrá la posibilidad de reelegirse nuevamente,

ahora que la ley lo permite. De ser así, será el primer alcalde que, de manera legal y por voto popular, cubra tres periodos de gobierno y esté al frente de la gestión municipal durante doce años consecutivos.

Conclusiones

De acuerdo con los resultados electorales de 2004 y 2008, cuando la ley permitía una reelección inmediata de los alcaldes, la tendencia dominante fue la reelección de los alcaldes. En la elección de 2004, la mayoría de los alcaldes en funciones (el 65%) se reeligieron en sus respectivos cargos. En números absolutos, para la elección de 2008 la tendencia declinó sustancialmente, pero no porque la reelección haya perdido vigencia, sino porque la mayoría de los alcaldes (el 65% que se había reelegido cuatro años atrás) no tenía la posibilidad legal de volver a postularse. Ahora bien, si consideramos exclusivamente a los tres alcaldes en funciones que fueron postulados, de los siete municipios que tenían posibilidades de hacerlo, veremos que la tendencia continuó. En números relativos, el 100% de los alcaldes que se postularon fueron reelegidos para desempeñar el cargo. De los tres alcaldes en funciones que se presentaron como candidatos en la elección de 2008, los tres fueron reelegidos.

La historia reciente de las elecciones de alcaldes en Miranda señala, entonces, que si a los alcaldes en funciones se les ofrece la posibilidad de la reelección inmediata, la mayoría de ellos serán reelegidos para un nuevo periodo de gobierno. Da la impresión de que la posición de poder de que disfrutaban, de la cercanía que tienen con la gente y la gestión de los programas de gobierno les acerca al electorado y les coloca en una posición de ventaja con respecto a sus oponentes en la justa electoral.

Si en las elecciones recientes la reelección inmediata de los alcaldes en funciones fue la tendencia dominante, ¿qué pasará en el futuro inmediato con la posibilidad de la reelección indefinida? Podríamos aventurar dos posibles escenarios.

Un primer escenario donde la ciudadanía realice una evaluación del ejercicio del poder del alcalde en funciones y apruebe, o repruebe, la gestión de éste cuando presente su candidatura para un siguiente periodo. Así las cosas, una gestión positiva sería compensada por la ciudadanía mediante el voto a favor y le daría al alcalde la posibilidad de desarrollar por otro periodo su programa de gobierno. Por el contrario, una gestión negativa del alcalde en funciones haría que el electorado la reprobara con su voto en contra y le diera la oportunidad a otro aspirante de aplicar un programa diferente. Como consecuencia, la posibilidad de la reelección indefinida haría que los alcaldes en funciones aplicaran programas de gobierno encaminados al desarrollo del municipio, para que los

ciudadanos aprobaran su gestión y le dieran una nueva oportunidad en la elección siguiente. Hablaríamos de alcaldes en funciones que se preocuparían por la rendición de cuentas y que procurarían desarrollar el programa de gobierno por el que recibieron el mandato popular.

Un segundo escenario donde los alcaldes en funciones, desde su posición de privilegio, se reeligen una y otra vez. Donde, independientemente de los programas de gobierno que desarrollen, los alcaldes en activo puedan construir una red clientelar que les permita mantenerse en el poder por un tiempo indefinido. Un escenario donde las elecciones sirven solamente para legitimar la reelección de quien ejerce el poder pero que no cumplen con la función de rotar a los gobernantes. Un sitio donde la lucha por el poder abriría otro frente: el de la postulación. El alcalde en funciones tendría como prioridad ser postulado por su partido político, pues con ello prácticamente aseguraría la reelección en el cargo. La elección real de los alcaldes se daría en el seno del partido en el poder. Así las cosas, para perpetuarse en el poder los alcaldes en funciones sólo necesitarían controlar la elección interna de su partido, que les permita postularse nuevamente al cargo, y crear durante su ejercicio de gobierno una red clientelar, que le otorgue los votos necesarios para poder reelegirse.

El tiempo habrá de decir hacia cuál de los dos escenarios se encamina la reelección de alcaldes en esta nación, pues así como se puede avanzar en la profundización de la democracia donde los ciudadanos premien las gestiones positivas de los alcaldes con la ampliación del mandato, también se puede transitar hacia la creación de dictaduras locales legitimadas por elecciones periódicas.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1992), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CNE (Consejo Nacional Electoral) (1997), *Ley orgánica del sufragio y participación política*, Caracas, CNE.
- (2000), *Estadísticas electorales 2000*, Caracas, CNE.
- (2004) *Estadísticas electorales 2004*, Caracas, CNE.
- (2006) *Estadísticas electorales 2006*, Caracas, CNE.
- (2008) *Estadísticas electorales 2008*, Caracas, CNE.
- Garay, Juan (2000), *La nueva Constitución*, Caracas, Gaceta Legal.
- Hermet, Guy y otros (1982), *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica.



El poder en el pasado mexicano

LA ELITE GANADERA EN LA MESTA NOVOHISPANA. EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XVI

Guadalupe Yolanda Zamudio Espinosa¹

De las distintas agrupaciones existentes en la época colonial, la Mesta sobresale por su poderío económico y político. Las contadas investigaciones en torno a ella se han inclinado por resaltar el desarrollo de la actividad agropecuaria y levemente se aprecia el análisis de la situación social de sus dirigentes y agremiados. Por lo que, el objetivo de este trabajo es exponer algunas características de la élite ganadera que conformó la Mesta durante la primera mitad del siglo XVI. Desde su integración, en 1537 se constituyó en una organización ligada al gobierno de la Ciudad de México. Fue dirigida por una oligarquía encargada de administrar la ganadería en beneficio de un grupo restringido.

Las relaciones entre individuos y entre grupos en la sociedad novohispana de la primera mitad del siglo XVI se caracterizaron por ser relaciones de desigualdad. Esto incluye a organizaciones más específicas como lo fue la Mesta, a cuyo interior el poder se concentraba en manos de un grupo restringido de personas, manifiesto en el ejercicio alternativo del poder. Los rasgos comunes de la elite ganadera incluyeron entre otros, el origen peninsular, nacimiento noble, propiedad de tierras, puestos y títulos de honor, beneficios de mercedes y encomiendas, inversiones en la minería, el comercio, la industria (como obrajes textiles) e indudablemente grandes empresas ganaderas. Así como la práctica de estrechas relaciones a través del matrimonio y compadrazgo. Además de otras redes a través de las cuales mantenían una interacción frecuente e intensa entre ellos.

¹ al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: guyoza204@yahoo.com.

El gobierno de la Ciudad de México y las autoridades mesteñas

La organización política de la naciente sociedad novohispana fue ejercida por el cabildo. Órgano de gobierno encargado de la gestión pública concejil: la justicia y el regimiento. Debido a la problemática que presentaba la ganadería, uno de tantos asuntos tratados en el terreno administrativo en el cabildo, en junio de 1529 se acordó la designación de dos jueces de Mesta. Quienes dos veces al año se reunirían con los ganaderos para solucionar la problemática de la actividad pecuaria. Al respecto se dijo que: “de oy en adelante aya dos jueces de mesta en esta ciudad, para que dos bezes en el año aya junta e llamamientos a todos los señores de ganados [...] e que los dichos jueces sean los primeros los dos regidores más antiguos e así subcesibe en cada un año” (Porras, 1982: 75-76). Por lo que durante nueve años fueron los dos regidores con mayor antigüedad los encargados de los asuntos pecuarios.

Ocho años más tarde, en julio de 1537 se contó con las ordenanzas que conformaron la Mesta. Su integración se debió a la participación del cabildo y por iniciativa de los colonizadores españoles ya vecindados en los nuevos núcleos e interesados en el desarrollo ganadero. Indudablemente se contó con la aprobación del virrey y de la Corona española, quien en 1542 expresó su parecer diciendo que:

Es nuestra voluntad, que la Nueva España, donde se dio principio a este beneficio común, tengan cumplido efecto: y en las demás Provincias donde no se hubiese introducido, y militare la misma razón que en la Nueva España, hagan el Virrey, presidentes y audiencias y gobernadores, que se funde la mesta, para que con mejor concierto y mayor aumento atiendan todos a la cría de los ganados y los delitos no queden sin castigo, sobre la cual guarden las ordenanzas de México... (*Recopilación*, lib. v, tit. 5, ley 1).

La Mesta fue la primera asociación de ganaderos en el nuevo mundo, fue regida por 17 disposiciones. Los asuntos que se normaron se relacionaron con: la elección de los alcaldes, los dos concejos anuales con los ganaderos, los requisitos para que debían cumplir los ganaderos para formar parte del concejo. El señalamiento del ganado para evitar hurtos y su comercio así como el tipo y monto de las penas que se aplicarían a los infractores (*Recopilación*, lib. v, tit. 5).

Acerca de las autoridades mesteñas, en estas ordenanzas se indicó que:

... el Cabildo de la Ciudad de México nombren un alcalde, o dos de mesta, cuando nombrare, y eligiere los Alcaldes ordinarios, y los otros oficios hábiles, suficientes, y de buena conciencia, que tengan ganado, y sepan de las cosas concernientes a él, los cuales hagan juramento en los Regimientos después de ser nombrados y elegidos, de que bien, y fielmente usaran de dicho oficio (*Recopilación*, lib. v, tit. 5, ley 2).

Después de nueve años de ser los regidores los encargados de los asuntos pecuarios, éstos fueron confiados a los alcaldes ordinarios que concluían su gestión. Cabe señalar que en la elección de alcaldes ordinarios para el año vigente, también, se efectuaba la de alcaldes de la Mesta para el siguiente año. Debido a que se acordó que serían autoridades de la Mesta, los dos alcaldes ordinarios que concluían su mandato. Se considera como autoridad a la o las personas cuya función fue ejercer el poder y hacerse obedecer según las directrices provenientes de una determinada fuente (Stoppino, 2002: 120).

La primera nominación de alcaldes de la Mesta en la Ciudad de México fue a partir de enero de 1538. Correspondió en primer término a Jerónimo Ruiz de la Mota y a Hernán Pérez de Bocanegra ejercer el poder. El poder es entendido como la capacidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones vinculadas con la organización y los fines de la colectividad (Stoppino, 2002: 119). En este caso la organización es la Mesta, o concejo de Mesta, como también se le conoció y la colectividad ganadera la integraron los hermanos de la Mesta.

La investidura de las autoridades mesteñas se efectuaba el día primero de enero de cada año. Al aceptar su nombramiento los alcaldes de Mesta juraban que usarían bien y fielmente el oficio “sin odio ni amistad ni interés ni otra cosa alguna” (*Recopilación*, lib. V, tit. IV, ley 2). El cumplimiento del cargo era obligatorio, en caso de desobediencia se incurría en una falta que ameritaba castigo. Se prohibía la reelección. Sin embargo, se justificaba por “...muy justa causa y no habiendo otros que buenamente lo pueden hacer...” (Chávez, 1956: ordenanza 1).

Con seguridad distintas causas prevalecieron en la reelección, ya que varios alcaldes retornaron al frente de la comunidad ganadera por más de un año. Durante el siglo XVI, entre 1538 y 1600 debieron haberse designado 126 alcaldes de la Mesta, dos por año. Sin embargo, únicamente fueron electos 86. De los cuales 19 de ellos gobernaron por dos años, cuatro por tres y dos presidieron la Mesta en cinco ocasiones. Estos fueron Jerónimo Ruiz de la Mota y Leonel de Cervantes. El primero participó en 1538, 1543, 1548, 1553 y 1556. Por su parte Cervantes lo hizo en 1568, 1571, 1579, 1591 y 1599. Superados por Antonio de la Cadena, quien se desempeñó por seis ocasiones en los años: 1544, 1548, 1555, 1558, 1567 y 1568.²

² La información de la gestión de los alcaldes se obtuvo del apéndice III del texto de Dusenberry. Los datos particulares de cada personaje corresponde a la información que brinda Guillermo Porras en *El gobierno de la ciudad de México en el siglo XVI*.

De los alcaldes mesteños, entre 1538 y 1547, se tienen los siguientes datos de su participación.

ALCALDES DE MESTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. AÑOS 1538-1547

Nombre del alcalde	Periodo 1538-1547	Otros años
Jerónimo Ruiz de la Mota	1538, 1543	1548 1553, 1556
Hernán Pérez Bocanegra	1538, 1544	
Juan Jaramillo	1539, 1540	1564
Luis Marín	1539, 1540, 1547	
Jerónimo Medina	1541, 1542	
Juan de Burgos	1541, 1542, 1546	
Gonzalo López	1543	
Antonio de la Cadena	1544	1548, 1555, 1558, 1567, 1568
Alonso de Bazán	1545	1549
Luis de la Torre	1545	
Alonso Castillo	1546	
Francisco Santa Cruz	1547	

Fuente: Dusenberry, apéndice III y O’Gorman, (1970).

Como se puede apreciar en diez años únicamente se eligieron 12 alcaldes en lugar de los 20 que correspondían. De esa docena, la mitad gobernó un año. Los seis restantes duplicaron y hasta triplicaron su gestión como sucedió con Luis Marín y Juan de Burgos. Sin embargo, otros funcionarios que durante esa década estuvieron al frente de la Mesta por una o dos ocasiones retornaron cuatro o cinco años después de su último mandato. Así se tiene que Jerónimo Ruiz de la Mota participó en 1538 y 1543. Después de cinco años regresó en 1548 y continuó en 1553 y 1556. Por su parte, Antonio de la Cadena que únicamente había participado en 1544 tornó en 1548, después de lo cual se integró en 1555, 1558, 1567 y 1568. Este análisis correspondiente a una década es sólo una muestra de la práctica oligárquica en la Mesta novohispana y la presencia de una elite en el gobierno de la Ciudad de México.

Los alcaldes mesteños antes de estar al frente de la corporación ganadera se habían desempeñado como alcaldes ordinarios. Eran llamados alcaldes ordinarios porque ejercían la jurisdicción ordinaria y para distinguirlos de otros funcionarios que ocupaban alcaldías, como los mayores o los representantes de otros oficios como los bordadores, candeleros, curtidores, calceteros y por supuesto los de la Mesta. Entre las funciones principales de los alcaldes ordinarios estaba presidir las sesiones de cabildo y administrar justicia en el territorio de la ciudad. Por sus facultades judiciales conocían en primera instancia todos los negocios, causas y cosas en cuanto a lo civil y criminal.

La Ciudad de México y otros centros principales contaban con dos alcaldes ordinarios electos el día primero de enero, fecha en que iniciaban su gestión y la concluían el día último de diciembre. Sus atribuciones y obligaciones requerían tener conocimiento de todos los asuntos de la administración del gobierno, siendo la actividad pecuaria uno de sus puntos de interés, en los que intervenían cotidianamente. También los dos alcaldes se rotaban cada dos meses el ejercicio como diputados. Por lo que, hacían audiencia ordinaria dos días a la semana para resolver los asuntos tocantes a las ordenanzas de la ciudad. Solían tener además los oficios de fiel ejecutor y de juez o tenedor de bienes de difuntos.

Los alcaldes ordinarios llegaban al poder a través de elecciones libres y competidas, no había postulación previa. Los designados debían ser hábiles y suficientes al servicio de Dios y de su Majestad. Desde 1529 eran designados por los regidores, para ello se elegían seis personas, entre las cuales se escogían dos. El mecanismo de elección varió con el transcurrir de los años. En la elección del día 1º de enero de 1529, en la que once regidores designaron a Francisco Verdugo y Andrés de Barrios fue secreta. Para la designación de 1531 la votación fue pública, al año siguiente cada regidor votó como quiso. A partir de 1533 el plebiscito fue público hasta 1581, pues al siguiente año, por disposición virreinal se volvió al sufragio secreto (Porras, 1982: 56 y 57). Por lo que la designación de los alcaldes de Mesta entre 1538 y 1582 fue pública. Lo que quizás conducía a compromisos con sus electores.

La elite ganadera

Tomando como referencia lo antes dicho de los miembros de la Mesta y sus autoridades, además de otros puntos que más adelante se abordarán, afirmamos que en la Mesta novohispana prevaleció una elite. Al respecto, Bobbio nos dice que la elite es una clase superior que generalmente detenta el poder político y el económico, compuesta por un número restringido de personas que obtiene su fuerza del hecho de estar organizada. Como organización se entiende tanto al conjunto de relaciones interesadas que inducen a los individuos a unirse entre sí y constituirse como un grupo homogéneo y solidario, como al instrumento de que se sirve para la realización de sus propios fines (Bobbio, 2002: 519-520) En la organización ganadera el instrumento que favorecía sus intereses correspondió en primer término a las ordenanzas de 1537 y más tarde sustituidas por las de 1574.

Para la integración del grupo homogéneo se establecieron las bases en las ordenanzas. En las primeras se indicó que únicamente podían ser integrantes de la Mesta los individuos "... que tuvieron trescientas, o mas cabezas de ganado de ovejas y carneros, puercos o cabras: y de vacas o yeguas veinte o mas..." (*Recopilación*, lib. v, tit. 5, ley 6). A quienes se les denominaría "hermanos de la Mesta" Se les identificó como "hermanos" "porque se les suponía unidos por intereses comunes" (Marín, 1996: 62). Los miembros de esta corporación también fueron reconocidos como "señores de ganado." Calificativo que se asignaban cuando mencionaban sus actividades económicas.

Según el instrumento que normó a la corporación de los señores de ganado, el español dueño de unas cuantas docenas de cabezas estaba impedido para adquirir esa categoría y por lo tanto le fue cerrada la posibilidad de su incorporación a la comunidad mesteña. Este organismo desde sus inicios dio muestra de ser excluyente de los indígenas y de las otras castas. Con tales normas no cabía que pertenecieran a la Mesta ningún otro individuo, sino únicamente los grandes propietarios de ganado.

Las disposiciones fueron cada vez más excluyentes. Cuarenta años más tarde, en 1574 se modificaron las exigencias de participación. Se indicó que "...entiéndese ser hermano de la dicha Mesta, cualquier persona que tuviere estancia y mil cabezas de ganado mayor y tres mil cabezas de ganado menor" (Chávez, 1956: ordenanza 7). Como se puede apreciar, los requisitos de participación se modificaron considerablemente. Se estableció la obligatoriedad de contar con tierra destinada exclusivamente para la ganadería. La estancia ganadera se constituyó en el eje cardinal para la pertenencia a la hermandad. En cuanto al tamaño de los hatos y rebaños su número se incrementó cuantiosamente, de veinte reses se exigió la propiedad de mil y de tan solo tres centenares de cerdos, ovejas o cabras, se incrementó a tres millares como requisito mínimo. La cantidad exigida de cabezas de ganado menor se multiplicó por diez, mientras que el de ganado mayor lo hizo por 50. La exigencia de hatos y rebaños más numerosos se debió a su rápida reproducción y a la formación de empresas ganaderas en manos de unos cuantos. Los que gozaron de beneficios como el ser proveedores del abasto de carne en determinados sitios.

Sin lugar a dudas, en la elite ganadera están integrados los alcaldes mesteños. De los que gobernaron la primera década entre 1538-1547 comparten rasgos comunes que los identifican como una clase superior aparte del resto de la población. En esos diez años se contó con una docena de alcaldes (en lugar de 20). Varios de ellos fueron conquistadores, (sevillanos, genoveses, etc.) que arribaron con Hernán Cortés y participaron en la conquista, entre ellos Jerónimo Ruiz de la Mota, Hernán Pérez de Bocanegra, Juan Jaramillo, Luis Marín. Otros, como Juan de Burgos viajaron con

recursos propios. Entre las filas de Pánfilo de Narváez llegaron Gonzalo López, Alonso Castillo y Francisco Santa Cruz. Otros más, cruzaron el océano con los funcionarios que participarían en el gobierno virreinal, como fue el caso de Jerónimo Medina. En su calidad de conquistadores, encomenderos, funcionarios, mineros, ganaderos integraron un grupo social definido por su lengua y cultura comunes, por sus tradiciones y memoria histórica. Radicados en el mismo ambiente humano y en el mismo territorio poco a poco tejieron las relaciones sociales y económicas que les permitieron defender sus intereses colectivos. También establecieron los vínculos comunitarios de solidaridad, siendo la Mesta uno de sus resultados. Los señores de ganado estuvieron vinculados con el ejercicio del gobierno capitalino. Varios de ellos caballeros hijosdalgo (Alonso de Bazán y Luis de la Torre), relacionados con la nobleza, ya por el desempeño de su progenitor como por sus fortunas.

El origen de la riqueza de los primeros alcaldes es diverso, en primer término por los beneficios obtenidos a través de las encomiendas, las mercedes de tierra, sus enormes hatos, así como por la posesión de inmuebles de considerable valor. Los primeros alcaldes mesteños, señores de ganado, fueron encomenderos en zonas cercanas a la Ciudad de México o en regiones alejadas como en la península yucateca. A ellos y su encomienda corresponde el siguiente cuadro.

Nombre del alcalde-encomendero	Lugar de la encomienda
Jerónimo Ruiz de la Mota	Miltantongo en Oaxaca y Chiapa en la provincia de México (por lo que el sitio se llamó Chiapa de Mota)
Hernán Pérez Bocanegra	Acámbaro
Juan Jaramillo	Jilotepec y otros sitios
Luis Marín	En la región de Coatzacoalcos
Jerónimo Medina	Pueblo de Tepexpan
Juan de Burgos	El pueblo de Tlayacapan, Cutzamala, así como la mitad del pueblo de Teotenango.
Gonzalo López	Cuitzeo y otros sitios en Yucatán
Francisco Santa Cruz	Axapusco en la provincia de México.

Fuente: Porras, *El gobierno de la Ciudad de México*.

Los personajes enunciados obtuvieron el beneficio de la encomienda como resultado de su participación en las diversas acciones de conquista y pacificación. Por su parte los alcaldes Antonio de la Cadena y Alonso de Bazán gozaron del beneficio de la encomienda al recibirla como dote matrimonial. Los encomenderos establecieron varias empresas mineras, agrícolas y ganaderas. Tuvieron a su alcance los recursos económicos y humanos de su encomienda. Los encomenderos mineros se vieron favorecidos por el tributo. Así Francisco Santa Cruz contó con una cuadrilla de trabajadores en las minas de Atoyac que cultivaban maíz y chile para el mantenimiento de los esclavos de sus minas.

Quienes se dedicaron a las actividades agropecuarias también dispusieron de indígenas para el cuidado y guarda del ganado. El tributo en especie contribuyó en gran medida al desarrollo de la ganadería ya que gran parte de las semillas tributadas servían como alimento para los animales, en especial para los cerdos. Para ilustrar lo anterior sirvan las siguientes referencias: “que los indios den... para los puercos cuatro cargas de maíz cada día... y para los porqueros que están en el pueblo que le den cada día diez tortillas, dos cajetes de ají o frijoles...” Otro ejemplo del aporte de la encomienda señala que los indios que están tasados “...den en ...una estancia donde [hay] vacas y puercos, veinte indios de servicio a la continua y doscientas tortillas de pan cada día, cuarenta granos de ají, medio pan de sal y cada veinte días cuatro cargas de maíz y una de frijoles [...] han de dar asimismo en otra estancia [...] quince indios de servicio para los ganados y ciento sesenta tortillas (Miranda, 1965: 44-46).

El ganadero-encomendero fundó dentro de los límites de su encomienda los primeros sitios o estancias de ganado, en ellos se contó con ricos y fecundos pastos y agua en abundancia, condiciones favorables para la multiplicación del ganado. Una referencia de esto corresponde a Juan Jaramillo, cuya encomienda le reportaba un ingreso anual de 7000 pesos (Troncoso, vol 13: 43). Entre sus bienes Jaramillo contó con 16 estancias³ ubicadas desde el noroeste de México hacia el pueblo de Jilotepec y cerca de San Juan del Río Andrada. Aumentó sus propiedades a través de compras y ocupaciones ilegales. La tierra fue vista como un medio para adquirir riqueza y poder. A más tierra mayor ascendiente sobre los demás. Los peninsulares se apoderaban de zonas baldías, las que posteriormente les eran otorgadas como merced.

Para 1560 había en el territorio novohispano unos 480 encomenderos, que percibían tributos equivalentes a 337,734 pesos, capital que junto con la tierra y el trabajo les permitieron crear las primeras explotaciones agrícolas y ganaderas. Acerca de ellos el fiscal de la Audiencia, en 1544 dijo que, los mejores cultivos, ingenios azucareros y estancias ganaderas pertenecían a los hombres que tenían indios encomendados, base importante en esas actividades y sin quienes no se hubieran podido establecer y sostener (Florescano, 1986: 48).

³ Existieron dos tipos de estancia ganadera, la de ganado menor con una superficie de 780 hectáreas y la de ganado menor contaba con 1750 hectáreas. (Chevalier, 1985: 324).

Relaciones sociales de la elite ganadera

El reconocimiento que obtuvieron los primeros alcaldes de la Mesta (además de ser conquistadores, encomenderos, señores de ganado) lo alcanzaron al mantenerse en el ayuntamiento de la ciudad como funcionarios de gobierno. Ser miembro del ayuntamiento significaba pertenecer a la corporación más importante de la ciudad, para cuyo acceso se requería además de una trayectoria social conveniente. Los alcaldes de la Mesta antes de desempeñarse como tales, fueron alcaldes ordinarios. Hubo quienes ocuparon otros cargos como: alguacil mayor, alférez real, regidor, visitador general de la Nueva España, procurador mayor, factor de la Real Hacienda, entre otros. Un ejemplo de los funcionarios prominentes es el sevillano Juan Burgos. El con sus propios medios armó un navío con el que llegó a Nueva España. Recién establecido tomó parte en la batalla de la “Noche triste”. Siendo alguacil mayor participó al lado de Nuño de Guzmán en la conquista del poniente. Burgos desempeñó varias funciones en la capital del virreinato, se inició en 1529, como procurador mayor. Se le nombró alcalde ordinario en 1540 y 1545, en este año fue recomendado al Rey para desempeñarse como regidor perpetuo de la ciudad (Zamudio, 2001: 116).

Los funcionarios gozaban de varios privilegios como el de obtener merced de tierras. Por derecho de vecindad recibían del cabildo uno o varios solares para la edificación de su vivienda, así como también para la apertura de huertas, para labranza y cría del ganado. De igual manera se les favorecía con mercedes de agua para sus viviendas o para sus molinos o huertas.⁴

Los privilegios económicos de los grupos dominantes se aseguraron a través de las relaciones familiares, siendo una de ellas el matrimonio. Varios de nuestros alcaldes mesteños que eran solteros al pisar las nuevas tierras, contrajeron matrimonio con hijas de conquistadores, otros más buscaron relaciones ventajosas con hijas de funcionarios y con mujeres destacadas por su posición y riqueza. Juan Jaramillo el gran encomendero de Jilotepec, se desposó con la Malinche y posteriormente con doña Beatriz de Andrada, hija del comendador Leonel de Cervantes. Otra referencia es la de Alonso Bazán quien casó con hija de conquistador, sobrina del Diego Velázquez, gobernador de Cuba.

El matrimonio se considera como opción para la vinculación familiar con nuevos grupos de personas. Las estrategias matrimoniales son el resultado de predisposiciones orientadas a salvaguardar su linaje y patrimonio. Los integrantes de la elite ganadera orientaron sus matrimonios

⁴ En Puebla era costumbre antigua dar una paja de agua a todos los regidores para sus casas. Beneficio a través del cual los funcionarios acrecentaban su posición ventajosa en la ciudad (Loreto, 1991, nota 22).

en función de ciertas estrategias favorables para mantener y aumentar el poder económico y la influencia social.

Además del matrimonio estuvo el compadrazgo político que también fortaleció los lazos entre las familias. Porras señala que en el siglo XVI “se encontraban verdaderas familias reinantes” en la capital virreinal. Entre las que se puede rastrear la presencia de funcionarios-conquistadores-encomenderos, sus hijos, nietos, yernos y demás familiares. El autor nos remite al caso que califica de “insólito” que corresponde a la familia del factor Gonzalo de Salazar y sus diversas ramificaciones. Los varones de esa familia, sin interrupción entre 1535-1600 ocuparon diversos cargos en el cabildo, de los cuales ocho caballeros fueron alcaldes ordinarios en quince periodos distintos y por ende también fueron alcaldes de la corporación mesteña (Porras, 1982: 62-63).

Concluida la conquista y establecidas las condiciones de la nueva sociedad, “una de las principales necesidades de los españoles fue la de reconstruir su propia identidad como grupo étnico en el Nuevo Mundo” (Loreto, 1991:164). Se edificaron iglesias, se fundaron conventos y se integraron corporaciones que contribuyeron a la cohesión del grupo más allá del parentesco. Una de estas corporaciones fueron las cofradías, componentes de los patrones de religiosidad. Entre las primeras está la del “Santísimo Sacramento de la Catedral.” Entre sus fundadores estuvieron los alcaldes mesteños Juan Jaramillo y Antonio de la Cadena.

Las cofradías fueron grupos de personas, denominados cofrades, congregados en torno a un objeto de veneración.⁵ El objetivo principal de su formación era que cada uno de sus integrantes recibiera servicios espirituales, económicos y materiales después de su muerte, incluso durante alguna enfermedad. La ayuda espiritual consistía en ofrecer misas, rezos y oraciones por el alma del difunto o la salud del enfermo. Los integrantes manifestaban una vida cristiana profunda y en grupo, practicaban la ayuda mutua por medio de obras de caridad y su ayuda espiritual a través de rezos. Las prácticas religiosas bien caben en una más de las características de las elites coloniales. En cuyo grupos se compartían un conjunto de valores o metas, presentes en las pequeñas o grandes acciones que constituyeron la historia de la familia o el linaje (Ganster, 1991: 152).

La sociedad novohispana de mediados del siglo XVI estaba en una época de cambios y adaptaciones. El choque de la conquista había pasado y estaba entrando en un periodo de

⁵ Las cofradías fueron introducidas a la Nueva España por los españoles. Las órdenes religiosas del clero regular fueron las encargadas de propagarlas en todo el territorio. A la población india y otras castas también se les permitió formara sus propias hermandades.

organización, por un lado fortaleciéndose el grupo blanco y por otro defendiendo sus intereses. Por lo que algunas de las prácticas económicas, políticas y sociales continuaron y otras más se modificaron y adaptaron en una sociedad cada vez en crecimiento.

Los peninsulares con celeridad repoblaron la ciudad, de 30000 vecinos que reportó Cortés en 1524, en tres décadas casi se habían septuplicado (Porrás, 1982: 114). Habitantes que se enfrentaban a problemas tales como: la basura en calles y plazas, escasez de agua, así como aglomeraciones en el tráfico que exigía reglamentar el estacionamiento de vehículos (Porrás, 1982: 122-123). Problemas similares a los actuales, guardando las proporciones.

Bibliografía citada

- Bobbio, Norberto (2002), "Teoría de las elites", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, vol. I, 13ª ed., pp. 519-527.
- Chávez Orozco, Luis (1956), *Papeles sobre la Mesta de la Nueva España*, México, Publicaciones del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero.
- Chevalier, Francois (1985), *La formación de los latifundios en México. Haciendas y sociedad en los siglos XVI, XVII y XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed.
- Dusenberry, William H. (1963), *The mexican mesta: the administration of ranching in colonial Mexico*, Urbana, University of Illinois Press.
- Florescano, Enrique (1986), *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México, 1500-1821*, México, SEP/Era.
- Ganster, Paul (1991), "Miembros de los cabildos eclesiásticos y sus familias en Lima y la Ciudad de México en el siglo XVIII", en Pilar Gonzalbo Aispuru (coord.), *Familias novohispanas siglos XVI al XIX*, El Colegio de México, pp.149-162.
- Loreto López, Rosalva (1991), "La fundación del convento de la Concepción. Identidad y familias en la sociedad poblana (1593-1643)", en Pilar Gonzalbo Aispuru (coord.), *Familias novohispanas siglos XVI al XIX*, El Colegio de México, pp. 163-178.
- Marín Barrigueté, Fermín (1996), "La mesta en América y la mesta en Castilla: los intentos de traslado y las ordenanzas de 1537 en Nueva España", *Revista Complutense de Historia de América*, 22. Servicio de Publicaciones, IICM. Madrid. pp. 53-84.
- Miranda, José (1965), *La función económica del encomendero en los orígenes del régimen colonial (Nueva España. 1525-1531)*, México, UNAM.
- O'Gorman, Edmundo (dir.) (1970), *Guía de las actas de cabildo de la Ciudad de México. Siglo XVI*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Paso y Troncoso, Francisco del (recop.) (1940), *Epistolario de la Nueva España 1505-1808*, México, Antigua librería de Robredo, 15 vols.

- Porras Muñoz, Guillermo (1982), *El gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI*, México, UNAM.
- Porrúa, Miguel Angel (ed.) (1987), *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias*, México, Miguel Angel Porrúa.
- Stoppino, Mario (2002), “Autoridad”, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, vol. I, 13ª ed., pp.118-125.
- Zamudio Espinosa, Guadalupe Yolanda (2001), *Tierra y sociedad en el valle de Toluca, siglo XVI*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

REGRESAR



AL ÍNDICE

EL AGUA Y LA OLIGARQUÍA POBLANA EN EL SIGLO XVII

Celia Salazar Exaire¹

La importancia de estudiar las formas de acceder al agua en una ciudad de antiguo régimen, radica en que en estas sociedades la dependencia de los recursos naturales era muy estrecha, esta relación con la naturaleza ha influido en la organización social debido a que el abasto del líquido requiere de una organización social y de la puesta en práctica de una estructura jurídica que norme tanto la forma de construcción de los cauces del agua, como la manera de dotar de agua a la población, debido a que era un servicio que dependía de las autoridades de la ciudad.

Siendo el agua un elemento del cual se depende en forma importante, la sociedad mediante los organismos de poder, ha dirigido gran parte de su esfuerzo en su obtención, su conducción y su distribución, ya que sin este elemento los pueblos no podrían subsistir, es por ello que los mecanismos empleados para el uso del agua como un elemento de la naturaleza, nos muestra las características de una forma de organización social.

Antecedentes

Desde la fundación de la ciudad de Puebla, después de la elección del lugar donde debía establecerse, *los indios alimpiaron el sitio, echados los cordeles repartieron luego al presente hasta cuarenta suelos* (Benavente, 1979: 272), para dar un orden a la urbanización de acuerdo a los antecedentes culturales de los conquistadores. Una tradición europea fue puesta en práctica, se aplicó un modelo siguiendo la forma de damero que partía de un centro rector que iniciaba a partir de un espacio libre, el cual estaba rodeado de los edificios representativos del poder y determinaría la jerarquización de los lugares urbanos (Cervantes Bello, 1999: 56). Alrededor de este centro se diseñaron en forma de

¹ Adscrita al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Puebla, México. Correo electrónico: cesaire@hotmail.com.

cuadrícula las primeras calles y se hicieron las divisiones de las primeras manzanas con sus ocho solares cada una; después de diseñada la ciudad dándole un orden para la vida urbana, fue necesario solucionar el problema de la conducción del agua desde su nacimiento hasta el centro de la población.

Tanto para la distribución del agua como para el abasto y la solución de las necesidades de la población, las ciudades coloniales se regían mediante un consejo o ayuntamiento formado por varios oficiales que tenían bajo su responsabilidad velar porque la población contara con lo necesario para el sustento. En Puebla, en el momento de su fundación sólo se contó con un alcalde ordinario y tres regidores. En 1534, cuando recibió el título de ciudad, tenía dos alcaldes y ocho regidores (Peña, 1983: 162).

El régimen municipal funcionó mediante un consejo, que se constituía en el *ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república* (Bayle, 1952: 101), esta organización tenía como objetivo primordial administrar la justicia y buscar el bien común, como uno de los principios ideológicos que intentaban normar la vida del hombre y la sociedad (Jiménez, 1999 25), a través de la designación de alcaldes y el cabildo que nacía por nombramiento pero se perpetuaba por elección de los cesantes. La instalación del cabildo, el primer día del año, era un acto muy importante porque de él dependía el buen gobierno de la ciudad y por ello era realizado con gran solemnidad. Al inicio del año se nombraban los funcionarios del cabildo, siguiendo un protocolo establecido, en el cual se tocaban chirimías y trompetas en el exterior y en el interior se oía misa en la capilla de cabildo, luego los funcionarios se trasladaban a la sala de cabildo, el alcalde mayor exponía un discurso sobre la importancia de votar según Dios y la conciencia, sin intereses personales, posteriormente se procedía a la elección de los Alcaldes ordinarios, de primer y segundo voto, luego a los regidores, quienes a su vez elegían a los funcionarios de los cargos menores (Bayle 1952: 137). Una vez elegidos los nuevos representantes, se hacía el juramento. La fórmula de juramento era sencilla en los alcaldes ordinarios y regidores, la del alférez por la solemnidad del cargo ya que era considerado regidor decano y quien tenía el derecho de opinar sobre todos los asuntos que se trataban en el cabildo revestía ceremonias especiales (Alfaro, 1994: 65).

El Ayuntamiento estaba formado por el alcalde mayor, los alcaldes ordinarios que eran dos y el cabildo, que estaba compuesto por los regidores quienes eran: el procurador mayor, procurador de los pobres presos, obrero mayor, patrón de fiestas, alcalde de la alhóndiga, veedor de carnicerías, y dos comisarios de tierras. Además de estos funcionarios, los regidores elegían algunos cargos menores como el de mayordomo, abogado asesor, procurador en México, procurador en Madrid, alcalde de la

alhóndiga, maestro mayor de arquitectura, el obrero mayor, el obrero de la cañería del agua, capellán de cabildo, dos maceros, portero, medico, cirujano, barbero y boticario de la cárcel (Alfaro, 1994: 70).

En Puebla, en el momento de su fundación sólo se contó con un alcalde ordinario y tres regidores. En 1534, cuando recibió el título de ciudad, tenía dos alcaldes y ocho regidores (Peña, 1983: 162). En el siglo XVII, en la Ciudad de los Ángeles el Ayuntamiento estaba presidido por un Alcalde Mayor que era sinónimo de corregidor, quien era la máxima autoridad y estaba al frente del cabildo, conjuntamente con los dos alcaldes ordinarios que se ocupaban de impartir justicia en casos criminales y civiles, un alférez, un alguacil, un depositario y algunos regidores electos anualmente.

Desde la fundación de la ciudad la administración urbana dependía de un conjunto de oficiales que estaban organizados a través de una junta llamada cabildo. Dentro del cabildo, cada participante tenía una función específica en la ciudad, así sabemos que el primer cabildo estuvo formado por Hernando Saavedra de Elgueta, Juan de Yepes, Alonso Martín Partidor y Martín Alonso Mafra quienes fungían como regidores y el escribano era Marcos Rodríguez en 1531.

Para 1535 se fue organizando de forma más completa el gobierno, el cual en el inicio de la ciudad estaba constituido por un alcalde ordinario y tres regidores. Con el tiempo el número de regidores fue aumentando en la medida que la ciudad crecía.

Desde 1545 se determinó que se nombraría un justicia mayor que mandase como jefe de esta ciudad con el cargo de Alcalde Mayor (Fernández Echeverría y Veytia, 1962: 157), quien tenía la prerrogativa de nombrar a dos alcaldes ordinarios que se dedicarían a aplicar la justicia entre la población y luego se nombraban a los regidores, que tenían funciones específicas en la administración de la ciudad. Estos funcionarios tenían la obligación de nombrar a sus sucesores, y esto se debía hacer cada año el primer día del mes de enero y estaba mandado que.

.... Juntos los alcaldes e regidores en cabildo e ayuntamiento como lo son de uso y costumbre, e por ante el escribano del dicho cabildo, voten y nombren personas para alcaldes e regidores, a los que les pareciere que lo deban hacer, que sean los más ricos e abonados, e de mejor conciencia, e vida, e fama, prefiriendo a los conquistadores casados... (Fernández Echeverría y Veytia, 1962: 130).

Mediante los regidores, que debían ser doce para 1555, la ciudad se constituía como el organismo cuya función debía velar por la seguridad del abasto de la ciudad tanto de alimentos como de agua. Los regidores también debían ser electos en el cabildo y al principio eran puestos perpetuos pero después, se ha podido constatar que era posible renunciar y que también se vendían. En este cuerpo de regidores podemos distinguir entre otros los funcionarios importantes para nuestro estudio,

al obrero mayor, al obrero del agua y al cañero elegidos anualmente, quienes eran los encargados de hacer las obras que se requerían para la conducción y distribución del agua por la ciudad.

La tierra y el agua como parte de los bienes propiedad del Rey, solo podían ser otorgados en cesión por el monarca pues únicamente el poder real podía donar, enajenar y repartir esos bienes en las Indias, solamente era posible poseer legalmente en virtud de una concesión primitiva de la Corona.

El dominio y la propiedad de los ríos, fuentes y pozos corresponde originalmente al príncipe que puede conocer derechos al común de alguna ciudad, villa, o lugar en tal caso dichas aguas dejan de ser reales y se harán públicas (Margadant, 1991: 125).

Así, el agua y la tierra eran consideradas como “reales” porque su propietario era el rey, es decir, pertenecían a su realengo (Meyer, 1997: 28). Cuando el rey las cedía a una persona esta las poseía, es decir, podía hacer uso de ellas en forma común o privada. En el caso de Puebla el agua y la tierra fueron concedidas a la ciudad como parte de sus propios desde 1548 y el ayuntamiento era la institución que debía otorgar estas mercedes (AAP, Actas de Cabildo, vol. 5, ff. 223).

Para realizar la distribución del agua se requería una solicitud presentada ante el cabildo; este mandaba a un juez repartidor para que realizara una inspección o vista de ojos, en presencia de los vecinos interesados. A partir de este reconocimiento se otorgaba la merced cuya cantidad estaba establecida por un sistema especial de medidas, que se basaban en aberturas con una dimensión específica por donde podía pasar el agua, medidas que iban desde el buey y el surco para el caso del agua para el riego de cultivos y en las ciudades se repartía con las medidas de naranja, real y paja.

La medida más común en las ciudades fue la paja que correspondía a 0.45 litros por minuto (Moreno, 1993: 214), cantidad considerada suficiente para satisfacer las necesidades cotidianas de una casa. Esta medida estaba constituida por un orificio construido en los partidores de agua que permitía que el agua corriera en una proporción de .45 litros por minuto.

MEDIDAS DE AGUA

Medida	Base	Litros/min.
Buey	36"/48 dedos	9331.2
Surco	6"/8 dedos	194.4
Naranja	6"/8 dedos	68.4
Real	1.5"/ 2 dedos	8.1
Paja	.25"/.33 dedos	0.45

En el caso de Puebla, existía otro requisito para que se pudiera otorgar una merced, el testimonio de vecindad pues solo se podía otorgar el agua a los vecinos de la ciudad.

El agua como se ha mencionado era propiedad de la ciudad, por lo tanto no se vendía, sólo se cedía su usufructo, lo que se cobraba era destinado a solventar los gastos de la conducción del agua, sin embargo había la excepción de que a los funcionarios de cabildo y a los miembros del clero no se les cobraban dichas cantidades por el otorgamiento del uso del agua que correrían a cargo de los propios de la ciudad.

Desde su fundación, las ciudades coloniales estaban bajo el poder de los ayuntamientos formados por el alcalde mayor y los alcaldes ordinarios, quienes eran apoyados por una serie de regidores que se encargaban de asegurar que la ciudad contara con todo lo necesario. La forma de distribuir el agua era decidida en las reuniones de cabildo, por tanto era privilegio de sus integrantes determinar a quién se le daba la facilidad de contar con agua en sus casas. Al tener esta prerrogativa, los funcionarios se beneficiaron con esta ventaja dotándose ellos mismos del líquido, así la asignación de derechos sobre el agua significaba la posibilidad del grupo hegemónico de controlar la posesión de este recurso natural, adquiriendo mayor poder.

Además de los frailes franciscanos de las primeras mercedes que se otorgaron, los que obtuvieron una de un manantial que estaba al norte de la ciudad fueron los padres dominicos (AAP, Actas de Cabildo, vol. 6, ff. 25), quienes iniciaron su convento en la calle que va al camino de Tlaxcala, actual 3 norte. Cuando a los dominicos se les dio esta merced de agua se obligaron a hacer una caja o pila de agua fuera de su convento para el propio uso y la utilidad de los vecinos. De esta merced de agua también se les otorgó en 1549, una merced a los frailes agustinos (AAP, Actas de Cabildo, vol. 6, ff. 39) para su convento de tal suerte que tuvieron que realizar un caño que fuera del convento de Santo Domingo al convento de San Agustín, para poder disfrutar de media paja de agua.

Más tarde, en 1555 don Luis de León Romano se encargó de mandar hacer la nueva cañería que vendría desde el manantial que nacía cerca del camino de Tlaxcala hasta la plaza principal donde se construiría una nueva fuente que reemplazaría a la vieja construida en 1545 por Martín Sánchez.²

A través de esa cañería, se trataba de traer el agua de los manantiales ubicados al norte de la ciudad y hacerla cruzar el río de San Francisco para llegar la fuente de la plaza principal (Moreno de los Arcos, 1993: 265). Para poder cruzar el río se planeó construir un puente por donde pasaría la cañería con su alcantarilla. De tal manera que la zona norte de la ciudad fue dotada de un sistema

² Para mayor información sobre esta obra consultar a Alberto Carabarrín Gracia.

hidráulico con una cañería principal (que corría por la actual calle 5 norte) y dos cañerías derivadas, estas dos ubicadas extramuros del convento de Santo Domingo, es decir, por la actual 3 norte.

Además de esta obra Luis de León Romano, tuvo a su cargo hacer otro puente y alcantarilla para traer el agua de Amalucan, ubicada al sureste de la ciudad y que pertenecía a la Compañía de Jesús, esta cañería llegaba hasta el puente de las Bupas (2 oriente y curso del río San Francisco), cruzando el río hasta los colegios de los jesuitas.

Para la distribución del agua se utilizaba la infraestructura que había sido construida en 1555 por Don Luis de León Romano, como se ha visto anteriormente, para poder conducir el líquido a la ciudad, de tal manera que pudiera llegar a la fuente de la plaza principal. Esta fuente tenía un pilar que servía para poder sacar el agua de la fuente y permitir que los vecinos pudieran conectar a varios orificios el caño por donde se conduciría el agua hasta algunas casas (AAP, Actas de Cabildo, vol. 8, ff. 91v).

La distribución del agua, si bien seguía una infraestructura de cañerías que conducía el agua a través de las calles, también existían sitios de distribución de agua, que contaban con una pila y cuyos propietarios tenían la obligación de proporcionar el líquido a los vecinos (Maldonado 1990: 202).³ Era el caso del monasterio de Santo Domingo, ya que los frailes dominicos desde 1545 habían logrado que se les otorgara una merced del agua que nacía cerca del camino que iba a Tlaxcala. Por tanto en 1560 en sesión de Cabildo del 20 de febrero, los señores justicias establecieron que el agua que sale del convento de Santo Domingo por la parte de los dormitorios, podía ser conducida por los vecinos a sus casas mediante la construcción de un caño y el remanente se debía conducir al arroyo del río San Francisco. Haciendo uso de esta disposición Diego de Ordaz encausó parte del agua a dos solares que tenía cerca del convento dominico (AAP, Actas de Cabildo, vol. 8, ff. 92).

Aprovechando la abundancia del agua de Santo Domingo, Rodrigo Alonso de Mata regidor que vivía frente al convento dominico, solicitó se le hiciera merced de una paja de esta agua (AAP, Actas de Cabildo, vol. 8, ff. 136). Se le concedió la merced con la condición de que la que sobrara la hiciera conducir a la calle para que pudiera ser aprovechada por otros vecinos (AAP, Actas de Cabildo, vol. 8, ff. 153). Este remanente podría ser tomado por los interesados antes de llegar al río San Francisco. A pesar de que se había mandado que el agua que sobraba, fuera conducida al Río San Francisco, tal pareciera que esta mandato no se había cumplido pues el 28 de Julio de 1561, los miembros del cabildo se quejaban debido a que las calles estaban destrozadas por el agua que venía de Santo Domingo y San Agustín, porque corría el líquido frente a la puerta principal de la catedral y

³ Este sistema es similar al utilizado en algunos lugares de Andalucía.

las mujeres no podían pasar a la iglesia (AAP, Actas de Cabildo, vol. 8, ff. 133), por lo tanto se mandó nuevamente que los frailes dominicos y agustinos que hagan una presa en el desagadero de sus monasterios para que el agua no se desperdicie y pueda ser aprovechada por los vecinos.

En 1563, las autoridades notaron una importante disminución del agua que generalmente llegaba a la fuente, para saber cuál era la causa de esta disminución se mandó al alguacil mayor para que investigara cual era la razón de este problema (AAP, Actas de Cabildo, vol 9, ff. 14v.), el 30 de Agosto de 1563. El 28 de marzo de 1564, el regidor Diego Serrano informó al cabildo que la fuente de la plaza principal estaba rota, por lo que era urgente que se reparara; debido a ello se mandó que se contratara al maestro en arquitectura para que hiciera la reparación.

Aunado a los problemas que surgían debido a la falta de mantenimiento de la infraestructura hidráulica que causaban desperfectos en la fuente, se presentaron en Puebla fuertes lluvias que representaron un riesgo para la ciudad pues las cañerías se destruyeron con las grandes avenidas de agua, debido a la falta de previsión ante la presencia de fenómenos atmosféricos inesperados que aunados con condiciones de vulnerabilidad pudieran provocar un desastre en la ciudad.

Para dar solución a la mayor necesidad de agua de la población, algunos ojos de agua se descubrieron por la salida a Tlaxcala, que podrían remediar el problema del abasto de la ciudad, el 2 de marzo de 1585 se acordó

Este día se acordó que por cuanto esta ciudad pretende entrar en ella el agua de las barrancas e hondos e ojos de agua que ahora nuevamente se han descubierto... arriba de los ojos de agua que se trae a esta ciudad e para que se cerque los dichos ojos de agua nuevamente descubiertos y estén juntos e no se pierdan para cuando se diere orden de se traer e meter en esta ciudad acordó que el mayordomo de los propios y rentas de ella haga cercar los dichos ojos de agua de piedra cal y arena... (AAP, Actas de Cabildo, vol. 12, ff. 9v).

Para dar cumplimiento a este acuerdo, se comisionó a Alonso Díaz alarife pues era *persona capacitada para dar la traza y orden par encañar el agua y hacer la cañería para traer el líquido a la plaza*, para lo cual se le otorgó un salario de 300 pesos de oro común de los propios y para lo obra

Será necesario que para traer la dicha agua e meterla en la dicha ciudad y repartirla por los barrios de ella se hace cisa en la carne de vaca tres libras y en la carne de carnero de media libra por este presente que comienza desde el día de Pascua de Resurrección de este año de ochenta y cinco hasta el día de carnes tolendas del año que viene de 1586... (AAP, Actas de Cabildo, vol. 12, ff. 44v).

Seguramente el ojo de agua que se había descubierto provenía de la zona norte de la ciudad cerca del camino que va a Tlaxcala y probablemente era el mismo que el denominado como la Cieneguilla, como se desprende del siguiente acuerdo.

Este día se acordó que por cuanto que la ciudad que atento la mucha necesidad de agua dulce que hay en ella y en la que viene a la plaza pública es tan poca que con ella no se pueden sustentar los vecinos e padecen mucha necesidad. Se meta con la dicha agua que viene a la fuente de la plaza con un ojo de agua dulce que nuevamente se ha descubierto junto al nacimiento de las demás aguas que vienen a la ciudad la cual agua nueva esta recogida y cercada y tratando y consintiendo en este presente cabildo sobre meter la dicha agua por no tener de presente la ciudad propios para poder atraer e meter el señor Melchor Covarrubias dijo que para hacer bien a esta ciudad y que tenga efecto una obra buena e necesaria como es meter e traer la dicha nueva agua para cumplir la necesidad que de agua tiene los vecinos ofrezco prestar a esta ciudad para dicho efecto dos mil pesos de oro común en reales por tiempo de un años primero a fin de que se le vuelvan por los propios de esta ciudad. E por los dichos señores visto aceptar en el dicho préstamo y acordaron desde luego se compre la herramienta materiales que fueren menester para traer la dicha agua... (AAP, Actas de Cabildo, vol. 12, ff. 187).

Como es posible observar pareciera que las finanzas públicas de la ciudad eran cortas, puesto que para poder hacer la obra de meter el agua en la ciudad fue necesario que un particular financiara la construcción, por medio de un préstamo que los propios de la ciudad se obligaron a pagar.

Otra medida para poder resolver el problema de la falta de agua fue la realización de una revisión de los documentos que amparaban las mercedes que se habían otorgado en tiempos anteriores para verificar que no se presentaran abusos por los vecinos, para ello se mandó que las personas que gozaran del servicio del agua en sus casas, mostraran sus títulos para constatar que no estuvieran tomando más agua de la que se les había concedido.

Después se realizó un diseño sobre la manera en que se debía meter el agua, que fue presentado por el Alférez Francisco de Toro Avila y Diego de Carmona regidores. Esta nueva obra se inicio mediante la dirección de Luis de Arciniega que era el obrero mayor de la catedral y Alonso Díaz alarife, además de Rodrigo Alonso de Avis y Pedro López quienes eran personas expertas en el arte de la arquitectura.

Además se mando realizar una obra hidráulica que se surtiría de agua a partir de un almacén construido en 1591 del que partiría el agua hacia 23 cajas distribuidas por la ciudad y de las cuales se conectarían las cañerías para hacer llegar el agua a los habitantes de la urbe.

Las cajas tendrían sus caños de dos tercias de largo y de una tercia de hueco por la entrada y una cuarta por la salida, además las juntas debían estar bien zulaqueadas para soportar la fuerza del agua que corría por ellas (Moreno de los Arcos, 1993: 276).

En la esquina de las casas de Alonso Miguel y de la de Bernabé Tamayo se debía construir una caja cuadrada y desde ésta se conectaría la cañería hacia la esquina de la caja vieja que estaba frente a la casa de Bartolomé de Olivar, donde se debería construir otra caja. De esta construcción se haría encañadura hasta llegar a la esquina de Nicolás Martín donde se haría otra caja. De aquí seguiría el caño hasta llegar a la esquina de Inés Mafra donde se haría otra caja, continuando con la cañería hasta llegar a la esquina de Juan Ponce, de aquí la última de este sistema era la caja de la esquina de Diego Rodríguez.⁴

De la citada caja que se había construido en la esquina de las casas de Alonso Miguel y Bernabé Tamayo, se haría otro caño que iría hasta la esquina de Antonio Pérez, que estaba dos cuadras más arriba del Tianguis de San Pablo hacia el hospital donde se debía hacer otra caja y de ésta se debía hacer otra encañadura que iría hacia el centro del tianguis de San Pablo donde se construiría una pila de piedra seisada (exagonal) con su pilar en medio.⁵

Otra encañadura iniciaba en la mencionada esquina de Juan Ponce y se conduciría por una encañadura hacía la esquina de Juan Gómez en la calle de los Herreros (3 ote-pte), donde se tenía que hacer otra caja, desde la cual se conduciría el agua hasta el monasterio de la Concepción (calle 7 poniente y 16 de Septiembre) que se estaba construyendo donde se tenía que hacer también una caja. De este sitio se sigue la encañadura hasta la esquina de Francisco de Velasco donde también se haría una caja de agua y de ahí hasta la plaza del monasterio del Carmen (Calle 16 de septiembre y 17 poniente) donde se construiría una fuente ochavada con su pilar y tas en medio de piedra.

Desde este sitio seguiría el sistema de encañaduras hacía las esquinas donde estaban ubicados algunas iglesias, plazas y donde tenían sus propiedades los vecinos siguientes: Joan Ximenez, Francisco del Castillo, San Sebastián, Plaza de San Agustín, Pedro de Herrera, Cristóbal Sánchez, Guerrero frente al Mesón del Cristo, Hernando Ríos, Diego Serrano, Pedro Mynxil, Antonio de Arellano, Sebastián Tomelin y Juan Pastrana (AAP, Actas de Cabildo, vol. 12, ff. 188). En estas esquinas se debía construir una caja de agua como las anteriores. No se ha podido localizar la ubicación exacta de la mayoría de estas cajas pero podemos saber que en 23 esquinas de la ciudad había una caja de agua que distribuía el vital líquido a otras 48 calles dado que de cada caja era posible distribuir el agua a los habitantes de las dos calles perpendiculares, además de los derrames que caían por los otros dos lados.

⁴ De este primer sistema no tenemos la ubicación de las cajas, pero posiblemente se localizaban en la zona de San Pablo.

⁵ El hospital de San Pablo se encontraba ubicado en la actual 9 norte número 2400.

Además de las cajas de agua, otra forma de distribución del líquido fue mediante la construcción de fuentes que se ubicarían tanto en las plazas como en los conventos. La Fuente principal como ya se ha anotado era la existente en la plaza pública del centro de la ciudad, pero en general los conventos tenían su propia fuente de la cual tenían derecho de surtirse los vecinos de tal suerte que podemos localizar una fuente fuera del convento de San Francisco la cual fue mandada sacar del convento en 1563 por lo que se hizo otra fuera para que con los remanentes del convento se pudieran surtir los vecinos. Otras fuentes se localizaban en el convento de Santo Domingo, la plazuela de San Agustín y en la del convento del Carmen de la ciudad de Puebla. Así como en las plazuelas de San Luis y Santa Inés también existían fuentes para el abasto de agua de los vecinos (Leich, 1980, p. 68).

En Puebla, fue una preocupación constante para los miembros del ayuntamiento el poder asegurar el abasto del agua para los vecinos mediante la conservación en buen estado de la cañería que venía de los manantiales que se ubicaban en el norte de la ciudad. Como hemos visto, no era fácil mantener en condiciones óptimas la instalación hidráulica de la ciudad pues se debían enfrentar dos graves problemas, el deterioro natural de los caños del agua y los abusos de los usuarios que en muchas ocasiones destruían las cañerías para tener el agua en sus casas, lo que provocaba que otros usuarios no pudieran contar con el líquido.

La importancia de mantener los conductos de agua en buen estado, como se ha dicho, radica en que de las buenas condiciones en que estuvieran los caños dependía que se asegurara el abasto de agua para los habitantes de la ciudad.

Pareciera que la historia del agua de los centros urbanos coloniales está llena de abusos y conflictos en el afán de contar con el vital líquido, situaciones que ponían en serios dilemas a las autoridades de la ciudad, quienes una y otra vez intentaban dar solución a los problemas provocados por el deterioro normal de las instalaciones hidráulicas y hacer frente a los destrozos que eran realizados por vecinos con el objetivo de usurpar el agua.

Así vemos que la preocupación sobre cuestiones relacionadas con el agua ha sido una constante a lo largo de la historia humana.

La administración del agua

En 1601 se había nombrado como obrero de la obra del agua a Pedro López Florin con un salario de 600 pesos de oro común, para que se encargara de todo lo referente a las obras necesarias para la distribución del agua, también en esta fecha se nombró al regidor Antonio Rodríguez como obrero mayor para las obras del agua (AAP, Actas de cabildo, vol. 13, ff. 146). Cada año eran nombrados algunos funcionarios que se deberían hacer cargo de las obras de reparación o adaptación de las cañerías del agua con el fin de que a los vecinos no les faltara, a continuación presenté a todos los que fueron nombrados para hacerse cargo de esta importante función.

Es importante mencionar que algunos regidores, también se hacían cargo de esta función en etapas determinadas, al igual que encontramos al alférez ocupándose de las obras del agua. Generalmente cuando ya tenían una función dentro del cabildo, los obreros del agua no contaban con un salario extra pero si eran personas no relacionadas al ayuntamiento, era común que si se asignara un pago por los servicios prestados.

El poder en torno al agua

Para el siglo XVII, en la Ciudad de los Ángeles el Ayuntamiento estaba presidido por un Alcalde Mayor que era sinónimo de corregidor, quien era la máxima autoridad y estaba al frente del cabildo, conjuntamente con los dos alcaldes ordinarios que se ocupaban de impartir justicia en casos criminales y civiles, un alférez, un alguacil, un depositario general y algunos regidores electos anualmente (Alfaro, 1994: 64).

Pertenecer al cabildo⁶ de la Ciudad de los Ángeles representaba ocupar un puesto que otorgaba un gran prestigio por lo que se constituyó en un objetivo muy valioso para los primeros pobladores de la ciudad y para sus descendientes, pues era una forma de obtener honor y reconocimiento social, valores de gran importancia para las sociedades llamadas de Antiguo Régimen

⁶ El Ayuntamiento estaba formado por el alcalde mayor, los alcaldes ordinarios que eran dos y una serie de regidores quienes: el procurador mayor, procurador de los pobres presos, obrero mayor, patrón de fiestas, alcalde de la alhóndiga, veedor de carnicerías, y dos comisarios de tierras. Además de estos funcionarios, los regidores elegían algunos cargos menores como el de mayordomo, abogado asesor, procurador en México, procurador en Madrid, alcalde de la alhóndiga, maestro mayor de arquitectura, el obrero mayor, el obrero de la cañería del agua, capellán de cabildo, dos maseros, portero, medico, cirujano, barbero y boticario de la cárcel.

(Elias, 1982: 79). Así, participar con el grupo que encabezaba el gobierno local, no solo aportaba ese reconocimiento social, sino también la facilidad de acceder a los recursos naturales, como la tierra y el agua. Este beneficio significó la concentración del poder de un grupo, puesto que poseer los derechos de uso de una fuente convertía en poderoso a su beneficiario.

... el que posee los derechos de uso de una fuente se vuelve poderoso Ante quien no los tiene y también necesita de ella; muchas veces las relaciones entre ambos grupos se convierten en una especie de clientelismo y otras, esa situación se vuelve motivo de reyertas y conflictos (Berumen, 2005: 133).

Mediante los regidores, la ciudad se constituía como el organismo cuya función debía velar por la seguridad del abasto tanto de alimentos como de agua. Los regidores también debían ser electos en el cabildo y al principio eran puestos perpetuos pero después, se ha podido constatar que era posible renunciar a ellos y que también se vendían. En este cuerpo de regidores podemos distinguir entre otros algunos funcionarios importantes para nuestro estudio, al obrero mayor, al obrero del agua y al cañero elegidos anualmente, quienes eran los encargados de hacer las obras que se requerían para la conducción y distribución del agua por la ciudad.

En el caso del abasto del agua, en las sesiones de cabildo se atendían las solicitudes de los vecinos y se decidía en forma conjunta si se otorgaba alguna merced y las condiciones de la cesión, esta posibilidad daba al cuerpo capitular el poder de decidir en quien recaía el privilegio de tener agua en su propiedad (Ramírez, 2006: 171). Para los primeros años del siglo XVII, esta forma de distribución hegemónica se fue consolidando, puesto que contar con una merced de agua para sus casas constituía un privilegio que pocos tenían en la ciudad, puesto que un bien que debía ser de uso común, se internaba en un espacio particular, con el aval de la legislación virreinal (Berumen, 2005: 134). Al hacer un análisis de las mercedes otorgadas por el ayuntamiento entre 1600 y 1620, hemos podido observar que el grupo mayormente beneficiado fue el que estaba relacionado de alguna manera con el Ayuntamiento, estando en segundo lugar, los relacionados con la iglesia y en último lugar los vecinos que no aparecen con algún cargo público (Ramírez, 2006: 131).

Entre estos años, se otorgaron un total de 47 mercedes de agua, de las cuales el 48.93% fue entregado a personas que tenían alguna relación con el Ayuntamiento; el 31.9% a instituciones eclesiásticas y solo un 19% a vecinos comunes (véase cuadro 1).

Así tenemos por ejemplo a Fernando Pacheco vecino de Puebla, arcediano de la catedral de Tlaxcala,⁷ que había sido beneficiado con dos mercedes reales de una paja de agua cada una para el uso de su casa; a Francisco Díaz de Vargas (AAP, Expedientes vol. 52, ff. 26), que tenía el puesto de Alcalde ordinario dentro del Ayuntamiento, se le otorgó también una paja de agua; de la misma manera al regidor Diego Carmona Tamariz (AAP, Expedientes vol. 52, ff. 30) se le mercedó medio real de agua.

La posibilidad que tenían los miembros del Ayuntamiento de distribuir el agua constituyó un instrumento de poder en manos de las autoridades (Meyer, 1997: 28), puesto que sirvió para fortalecer el dominio del grupo hegemónico, que estaba formado por los descendientes de conquistadores y primeros fundadores de la ciudad (Fernández Echeverría y Veytia, 1962: 169), ya que ellos tenían la facultad de distribuir el líquido, tanto para si mismos como para los vecinos de ella (Macias, 1990: 124), así esta Institución se convirtió en un campo de poder en torno al agua:

De tal manera que el control del agua se convirtió en una forma de ejercicio de poder y dominio en un territorio específico (Sack, 1991:201), que fue aprovechado por los integrantes del ayuntamiento que desde el siglo XVI se acercaron en la Ciudad de los Ángeles, por ello podemos afirmar que el rasgo característico de la distribución del agua fue la desigualdad, puesto que se beneficiaron los sectores más privilegiados de la sociedad (Pérez Picazo, 1990: 46).

El abuso de las autoridades de la Ciudad de los Ángeles en la adjudicación de derechos sobre la tierra y el agua fue una constante que perduró desde el siglo XVI hasta los años en que se ubica el presente trabajo, pues en 1557 las autoridades en la Península mandaron que Don Luis de Velasco, virrey y gobernador de esta Nueva España realizara una visita a la Ciudad de los Ángeles en la que solicitó a la autoridades del Ayuntamiento, le mostraran los libros de cabildo para constatar la forma como estaban ejerciendo sus responsabilidades los funcionarios y observó los siguiente

...mande traer los libros del cabildo de esa dicha ciudad y por ellos me consto y averigüe la deshorden y exseso grande que aveis tenido en repartir entre voz vecinos de esa dicha ciudad, y principalmente, entre vos los dichos regidores, muchas cavallerias y suertes de tierra, huertas y solares en términos de esa dicha ciudad, en perjuicio de la republica de ella, porque siendo como es ciudad, que cada dia se va poblando y se a de poblar y enoblecer mucho mas conviene y es nesasario que tengan solares cavallerias suertes y huertas para poder dar y repartir a los que de nuevo vinieren a vivir... (AGN, Tierras, vol. 167-2, ff. 254).

⁷ Cuando se menciona la Catedral de Tlaxcala o el obispado de Tlaxcala nos estaremos refiriendo al de Puebla puesto que no fue sino hasta el siglo XIX cuando se cambió oficialmente el nombre.

Como resultado de su visita, don Luis de Velasco ordenó, que desde ese momento no repartieran los miembros del ayuntamiento solares, ni huertas, ni caballerías, entre ellos, de no obedecer el mandato se impondría una pena de cien pesos de oro para la Cámara de su Majestad y la suspensión del oficio que ocuparan los funcionarios (AGN, Tierras, vol. 167-2, ff. 256), sin embargo este ordenamiento no se respetó pues siguió habiendo abusos.

Para la Corona esta concentración de bienes en las mismas personas que ejercían la autoridad en la ciudad era riesgosa, puesto que este grupo de funcionarios adquiriría mayor poder económico, que en un momento dado podría convertirse en una fuerte competencia para el poder del virrey en la Nueva España, además del fundamento al que se recurre, que podrían verse afectados los nuevos vecinos que quisieran vivir en la Ciudad de los Ángeles y para quienes ya no habría recursos que mercedarles.

Como un ejemplo de la concentración de poder en una manos, como hemos dicho anteriormente, para asegurar que el agua llegara continuamente a la ciudad había un funcionario del ayuntamiento encargado de velar que las instalaciones hidráulicas estuvieran en buen estado en el centro urbano, el obrero mayor, quien además tenía la obligación de vigilar que se hiciera buen uso de ellas y en el caso de ser necesario también debía encargarse de la construcción de nuevas instalaciones hidráulicas. El obrero mayor en algunas ocasiones también tenía otra cargo dentro del ayuntamiento, por ejemplo, en 1601 se nombró a Antonio Rodríguez para ocupar este puesto, pero también estaba ocupando el cargo de regidor (AAP, Actas de Cabildo, vol. 13, ff. 146); de la misma manera Juan Barranco fue designado obrero mayor en 1603 y también fungía como alférez (AAP, Actas de Cabildo, vol. 13, ff. 209). Esta concentración de puestos en una persona fue común en el ayuntamiento poblano pues como es sabido los cargos fueron puestos a la venta para ejercerlos a perpetuidad y con la posibilidad de otorgarlos a un sucesor (Alfaro, 1998: 83) lo que favoreció la formación de una oligarquía en Puebla.

Cuando se requería realizar alguna reparación en las instalaciones hidráulicas de la ciudad el obrero mayor solicitaba al ayuntamiento los recursos para hacer la obra, mismos que salían de un fondo que se obtenía por la renta de algunas propiedades que eran del Ayuntamiento, a las cuales se les conocía como propios.

Cuando era necesario realizar una obra de mayor envergadura, era común que se pusiera a remate al mejor postor, como las actuales licitaciones. El participante que ganaba la obra ponía algunas condiciones, este es el caso de Diego Sánchez a quien en 1619 (AAP, Actas de Cabildo, vol.

15, ff. 243) se le concedió una obra cerca del río San Francisco, pero para poder realizarla solicitó que se le dieran veinte indios de servicio para emplearlos en la construcción de la cañería. De esta manera el ayuntamiento en algunos casos se auxiliaba de particulares para estar en condiciones de edificar las obras necesarias para la conducción del agua.

Así, una de las responsabilidades de mayor importancia para el ayuntamiento fue velar que la población contara con agua para sus necesidades básicas, sin embargo, los personajes que ocuparían los puestos dentro la administración de la ciudad supieron sacar provecho de esta actividad, obteniendo beneficios particulares por su desempeño como funcionarios públicos.

Como un beneficio adicional los mismos miembros del ayuntamiento establecieron que sus mismos funcionarios y los miembros del clero no tuvieran la obligación de pagar el costo de la construcción de las instalaciones hidráulicas, acuerdo que se tomó el 30 de marzo de 1602, en donde se estableció que a los regidores de cabildo se les podía otorgar una paja de agua con su remanente sin tener que pagar por ella y de la misma manera se acordó el 25 de enero de ese mismo año que a cada monasterio y convento de la ciudad, se les diera medio real de agua (AAP, Actas de cabildo, vol. 13, ff, 178).

Medidas que favorecieron la concentración de derechos sobre el agua en personas ligadas tanto al poder civil como al eclesiástico.

El agua se convierte en elemento base para la concentración de poder en el momento que cambia su condición, de bien del espacio público a un bien particular, mediante el otorgamiento de mercedes reales, a pesar de que quien ostentaba el usufructo no tuviera la libertad de decidir sobre la cantidad de agua que podía usar, puesto que esto siguió siendo un privilegio del rey de acuerdo con lo establecido en las leyes.

Cuadro 1
Mercedes otorgadas por el Ayuntamiento Poblano, 1600-1620

Fecha	Beneficiado	Oficio	Cantidad	Instalación	Fuente
25 sep 1598	Marcos Rodriguez Zapata	Escribano	Mitad de medio real	Atarjea de la esquina de la plaza	F.23V
2 mar 1602	Nicolas de Villanueva	Regidor	Una paja	Caja de la plaza	F.24
9 mar 1602	Pedro de Isla	S/data	Una paja	Caja de la plaza	F.24V
30 mar 1602	Fernando Pacheco	Arcediano de Tlaxcala	Una paja	Pila de la plaza	F.24V-25V
13 jul 1602	Fernando Pacheco	Arcediano de Tlaxcala	Una paja	Pila de la plaza	F.26
8 nov 1602	Francisco Diaz de Vargas	Alcalde ordinario	Una paja	Cañería de la plaza	F.26-26V
22 feb 1603	Juan Garcia Barranco	Alferez	Una paja	De la caja que se ha de hacer frente de la esquina del canónigo Santiago	F.26V-27

1 mar 1603	Alonso Fdez de Santiago	Canonigo	Una paja	Debe hacer caja y pila de agua arrimada a su casa en calle sta. Veracruz	F.27- 27V
22 mar 1603	Geronimo Perez de Salazar	Mayordomo conv. Sta. Cata	Medio real	De la caja que está fronterero de su convento	F.28- 28V.
22 mar 1603	Melchor de Cuellar	Regidor	Una paja	Caja de la contaduria de la alcabala	F.29
12 abril 1603	Rodrigo Garcia	Regidor	Una paja	Caja en la esquina del canonigo santiago que es cercana a la suya	F.29V-30
17 Oct 1603	Joan Ortega	Rector del hosp. S pedro	Medio real	Data de la carcel publica	F.30-30V
29 oct 1603	Diego Carmona	Regidor	Medio real	Data de la carcel publica	F.30V- 31
17 sep 1604	Miguel Jeronimo de Meneses		Medio real	Data de la plaza pública	F.31-32
1o. oct 1604	Francisco de Orduña	Justicia mayor	Un paja	En la caja que se ha de hacer en el esquina de la iglesia catedral	F.32
1o. oct 1604	Rodrigo Garcia	Regidor	Remanente	Pila del canonigo santiago	F.32
8 oct 1604	Gabriel de Arrieta	Administrador col. S. Juan	Medio real	Caja de la esquina de la catedral y nuevo encañamiento	F.32
31 ene 1603	Joan Diaz Ruiz	Capellan col. Jesus maria	Medio real	Caja de la esquina de la catedral y nuevo encañamiento	F.32V. 33
17 dic 1604	Gabriel de Arrieta	Mayordomo hosp.s. Juan let	Medio real	Caja de la esquina de la catedral y nuevo encañamiento	F.33
23 sept 1605	Juan Lopez Mellado	Alcalde ordinario	Un paja	Caja de la esquina de la catedral y nuevo encañamiento	F.34V.
9 mar 1606	Juan Ochoa de Lexalde y Reynoso		Una paja	Esq. Tienda no dos del portal de la audiencia que es la contaduría de alc.	F.35-35V.
9 jun 1606	Cristobal de la Carrera	Noble hijo dalgo	Una paja	Caja esquina del convento de san agustin	F.35V-36
9 oct 1603	Antonio Nuñez Franco		Una paja	Caja esq cananigo alonso hernandez de santiago	F.36V
25 ago 1603	Anton García Endino	Canonigo	Una paja	De la caja más cercana	F.37
3 nov 1606	Joan Antonio de Aguilar	Regidor	Una paja	De la caja mas cercana	F.37V- 38
12 ene 1607	Juan Dominguez de Espinosa	Vecino	Medio tomin	De la cañería nueva	F.38
12 ene 1607	Melchor de Cuellar	Vecino	Una paja		F.38V
17 mar 1609	Lucas de Pereyra	Clerigo mayordomo	Medio real	Casas del obispo mota y escobar	F.39
2 oct 1609	Alonso Martinez Cañas	Vecino	Una paja	Cañería nueva del carmen	F.39V-40
2 oct 1609	Rodrigo Garcia	Regidor	Remanete	Agua de la pila de la plaza del carmen	F.40- F.40V
23 abril 1610	Diego de Anzurez	Nieto de conquistador	Medio real	Cañería nueva del carmen	F. 41
9 nov 1610	Juan Melendez Moreno	Vecino	Una paja	Cañería de san agustin	F.42-43
22 may 1615	Cofradia de la Sta Veracruz		Un real	Cañeria que va la convento de monjas de la concepción	F.43-44
18 sep 1615	Monjas Sta. Clara y Carmelitas		Medio real	Caja del convento de ntra. Sra. De la merced hasta colegio de s. Luis	F.44-44V
15 jul 1616	Juan Antonio de Aguilar	Regidor	Una paja	Caja esq. Arcediano rafael gallo en calle del carmen	F.45
26 ago 1616	Nicolas Fernandez de la Fuente	Escribano	Una paja	Caja que hara a su costa embebida en su casa con data de bronce.	F.45-45V
1 jun 1618	Pedro de Uribe	Regidor	Una paja	Caja en la calle que va del conv. Sto domingo a san pablo	F.45V.-46
18 jun 1618	Francisco Sanchez de Guevara	Prov. Sta hermandad	Una paja	Caja esq. Portales de la plaza	F.46-46V-
22 jun 1618	Lucas de Pereyra	Mayordomo del obispo	Una paja	Data del colegio de san juna	F.46V. 47
30 jun 1618	Lorenzo Rodriguez Osoio	Regidor	Una paja	Data de la cañería que pasa por su casa en calle audiencia va a cholula	F.47
21 jun 1618	Juan Garcia del Castillo	Regidor	Una paja	Esq. Plaza del carmen	F.47-47V
30 jul1619	Geronimo Gutierrez	Regidor	Una paja	En el barrio de los descalzos del almacen o caja principal	F.47V-48

3 ago 1619	Geronimo Gutierrez Lopez	Regidor	Una paja	En el barrio de los descalzos del almacen o caja principal	F.48-48V
10 nov 1620	Juan de Cueto	Tesorero	Una paja	Caja arrimada a las casas del arcediano fernando pacheco	F.49
17 jun 1622	Luis Ceron Zapata	Regidor	Una paja	Caja esq. Arcediano rafael gallo en calle del carmen	F.49 V
19 ago 1622	Hospita s. Ildefonso	Obispo	Medio real	Caja esq. Casas de andrea de velasco en calle audiencia va a cholula	F.49 V

Fuente: AAP, Expedientes, vol. 52.

Archivos

AAP Archivo General del Ayuntamiento de Puebla.

AGN Archivo General de la Nación.

Bibliografía

- Alfaro Ramírez, Gustavo Rafael (1994), “El reclutamiento oligárquico en el cabildo de la Puebla de los Ángeles, 1665-1765” (tesis de Licenciatura en Historia), Puebla, BUAP/Colegio de Historia, 224 pp.
- (1998), “La lucha por el control del gobierno urbano en la época colonial. El cabildo de la Puebla de los Ángeles, 1670-1723” (tesis maestría), México, UNAM, 310 pp.
- Bayle, Constantino (1952), *Los cabildos seculares en la América Española*, Madrid, Sapientia Edic, 814 pp.
- Benavente, Fray Toribio de (1979), *Historia de los indios de la Nueva España*, México, Porrúa, pp. 250.
- Beruen Félix, Claudia Serafina (2005), “La posesión de las aguas en Jerez, Zacatecas 1790 y 1841: un factor de poder”, en *El Agua en la Historia de México*, México, Universidad de Guadalajara/El Colegio de Michoacán, pp. 133-156.
- Cervantes Bello, Francisco Javier (1999), “La ubicación de los espacios internos en la ciudad en Puebla a principios del siglo XVII”, en *De Veracruz a Puebla, un itinerario histórico entre la Colonia y el Porfiriato*, México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, pp. 56-68.
- Elias, Norbert (1982), *La sociedad cortesana*, México, Fondo de Cultura Económica, 401 pp.
- Jack, Robert D. (1991), “El significado de la territorialidad”, en *Región e historia en México (1750-1850)*, México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, 201 pp.
- Jiménez Gómez, Juan Ricardo (1999), *El sistema judicial en Querétaro, 1531-1872*, México, Gobierno del Estado de Querétaro/Miguel Ángel Porrúa, pp. 88-121.
- Leicht, Hugo(1980) *Las calles de Puebla*, Puebla, Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Municipio de Puebla, 539 pp.
- Margadant, S., Guillermo Floris (1991), “El agua a la luz del derecho novohispano” en *Anuario mexicano de historia del derecho*, México, UNAM, pp. 120-156.

- Martínez, José Luis (1991), *Documentos cortesianos*, México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, 4 vols.
- Meyer, Michael (1997), *El agua en el suroeste hispánico, un historia social y legal 1550-1850*, México, CIESAS/IMTA, 226 pp.
- Moreno de los Arcos, Roberto (1993), “El agua en la ciudad”, en *Obras hidráulicas en América colonial*, Madrid, Centro de Estudios Históricos de Obras Pública, pp. 202-226.
- Pavón Maldonado, Basilio (1990), *Tratado de arquitectura hispano-musulmana*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científica, Madrid, 729 pp.
- Peña, José de la (1983), *Oligarquía y propiedad en Nueva España*, México, Fondo de Cultura Económica, 308 pp.
- Pérez Picazo, Ma. Teresa y Guy Lemeunier (eds.) (1990), *Agua y modo de producción*, Barcelona, Crítica, 351 pp.
- Ramírez Juárez, Javier, Valentina Campos Cabral y Violeta Campos Cabral (2006), “Territorialidad y conflicto por el agua en Apocopan, Atlixco, Puebla”, en *Gestión y Cultura del agua*, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua/Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas, tomo I, pp. 213-242.

REGRESAR

AL ÍNDICE

SUCESIÓN Y REPRESENTACIÓN EN EL GOBIERNO INDÍGENA DEL CENTRO DE MÉXICO, DE LA COLONIA AL SIGLO XIX

René García Castro¹

Un hito de la historia contemporánea es el de la democracia como forma y sistema de vida de los pueblos y las naciones en el mundo moderno. Ciertamente, nuestro concepto actual de democracia difiere mucho de otras formas de democracia histórica, pero que guardan rasgos que podríamos llamar “precedentes” o “culturales” en sociedades antiguas. En las llamadas naciones Latinoamericanas la democracia moderna ha sido severamente cuestionada por los diversos gobiernos totalitarios que se han impuesto en los últimos sesenta años. Parte de este “mal” latinoamericano se achaca con frecuencia a la matriz hispanoamericana que la mayoría de ellos experimentó en la época colonial y muy particularmente a su raíz indígena.

Este trabajo intenta indagar si en los pueblos indígenas del centro de la Nueva España existían prácticas de gobiernos locales electos a finales de la época colonial que pudieran considerarse que trascendieron e impactaron en las formas democráticas liberales del siglo XIX del México republicano. Los resultados de este examen tendrán que ser evaluados para tratar de explicar el papel histórico que han tenido los “precedentes” democráticos (coloniales y decimonónicos) en la construcción del México contemporáneo.

Los mitos historiográficos

Un estudio de las formas de gobierno indígena en México tiene que partir de considerar, brevemente, la trayectoria de las sociedades nativas antes y después de la conquista española para tratar de entender cuál fue su evolución y su rol en las distintas etapas históricas. Y para iniciar revisaremos algunos de los mitos historiográficos que se han escrito al respecto.

¹ Adscrito a la Facultad de Humanidades (FH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Correo electrónico: renegarciacastro@hotmail.com.

Después de una etapa oscura y poco reflexiva, en la segunda mitad del siglo XX se fue construyendo un acercamiento científico a la historia de los grupos indígenas de México. Los avances logrados a mediados de ese siglo habían puesto de relieve que el “*calpolli*” era la forma básica de organización indígena Mesoamericana en la etapa anterior a la llegada de los españoles. El enfoque marxista y el entusiasmo historiográfico de entonces llegó incluso a calificar al *calpolli* como la institución democrática por excelencia del México antiguo, ya que sus líderes eran electos, la propiedad de las tierras era corporativa y su reparto se hacía a todos los hijos del barrio. Las “evidencias” de esta afirmación estaban suscritas por los más calificados cronistas coloniales: Gerónimo de Mendieta y Alonso de Zorita.

Los descubridores de tan hondas raíces democráticas en México citaban con frecuencia lo que el franciscano Mendieta afirmaba en 1560 en materia de elección del *tlatoani* “si elección se puede llamar la que estos indios tenían, era entre los hijos y hermanos del señor difunto, de suerte que si había hijo de quien el pueblo tenía satisfacción a aquél elegían; mas si era muchacho, o no suficiente para el gobierno, entraba a gobernar el tío, hermano de su padre” (Mendieta, 1997: 281-284). Y con más vehemencia se citaba al oidor Alonso de Zorita, quien en 1580 afirmaba que “Los comunes de estos barrios o *calpullec* siempre tienen una cabeza [...] y lo elegían y eligen entre sí [...] y no por sucesión, sino muerto uno eligen a otro, el más honrado, sabio y hábil a su modo, y viejo, el que mejor les parece para ello” (Zorita, 1963: 34).

El principal problema de estas referencias es que se les aislaba y se les descontextualizaba del discurso que ambos cronistas exponían con gran maestría. En realidad ninguno de los dos cronistas pensaba sobre la organización política mesoamericana como democrática. Al contrario, tanto Mendieta como Zorita afirmaban que los antiguos *tlatoque* o señores nativos formaban verdaderas redes y dinastías reinantes, cuyos sucesores heredaban el gobierno a través de las relaciones de sangre o parentesco, según las reglas y normas locales. El citado asunto de la “elección”, era sólo una de tantas alternativas que las propias sociedades indígenas habían creado para resolver un añejo problema político de las sociedades dinásticas ¿qué hacer en caso de que falte un sucesor de sangre apto o legítimo?

De esta forma, en la segunda mitad del siglo XX se pasó en la historiografía del concepto de “*calpolli* democrático” al de *altepetl* dinástico como la base de la organización política mesoamericana, previa al contacto español. Esta consideración es básica para poder entender ahora lo que sucedió en la etapa colonial con los llamados “pueblos de indios” en el centro de la Nueva España.

La situación colonial

Los conquistadores españoles percibieron, aunque no muy profundamente, que las sociedades mesoamericanas estaban muy bien organizadas sobre la base de un señor natural o *tlatoani* local, a quien sus indígenas subordinados obedecían y temían, pues lo consideraban su máxima autoridad. El imperio tenochca fue visto por esto primeros europeos como un reino tiránico, que había sometido por la fuerza de las armas a la inmensa mayoría de los reinos y señoríos locales, pero quienes aún conservaban a su señor y linajes gobernantes en calidad de súbditos del imperio.

Visto así, la estrategia principal de los conquistadores españoles fue aliarse y “liberar” a estos señores locales sometidos por los tenochcas para debilitar y destruir en su momento, a la famosa Triple Alianza azteca. La alianza militar entre conquistadores y señores naturales incluyó el nombramiento de “cacique” a cada *tlatoani* liberado y el reconocimiento a su estatus político y privilegios económicos, a cambio de la lealtad política a sus personas y al monarca español.

Después de la consumada la conquista de Tenochtitlán en 1521, los conquistadores españoles procedieron a repartirse a “los indios” conquistados en forma de encomienda. Este reparto inicial se hizo sobre la base del número de alianzas y conquistas que cada capitán o conquistador español, de cierto rango, hizo con los caciques indígenas. Así, la mayoría de las encomiendas novohispanas tenían como sustrato la relación uno a uno: un cacique indígena asignado en encomienda a un conquistador español. De esta forma, la figura del cacique fue el elemento que dio cierta continuidad a la organización dinástica indígena a nivel local en las primeras décadas coloniales.

Sin embargo, se debe tener presente que durante el tiempo en que dominaron las encomiendas en la Nueva España, el fundamento prehispánico de la autoridad de los caciques sobre el resto de los indios a su cargo se vio paulatinamente socavado porque se habían alterado los valores, las prácticas y el sentido original tanto de las obligaciones como de las responsabilidades de unos y otros sectores nativos

A los herederos coloniales de los *tlatoque* les fueron cercenadas de inmediato sus antiguas funciones religiosas y militares, pero mantuvieron las de carácter político y administrativo mientras no contravinieran la ley de Dios y del Rey y pudieran cumplir fiel y cabalmente con los mandatos exigidos por los nuevos amos. No sabemos cuántos caciques de antiguo linaje fueron, como en muchas otras partes, desplazados del poder por los primeros encomenderos, achacándoles inexperiencia, incapacidad, resistencia o rebelión. Pretextos no debieron faltar. Al resto de los indios de los pueblos les tocó cumplir con tributos o trabajos excesivos sin el sentido religioso o recíproco al que estaban acostumbrados y que explicaba su propia existencia. Los múltiples conflictos y disensiones entre indios y caciques que

abundan en la documentación colonial del siglo XVI son parte no sólo de una manifestación de inconformidad, sino ante todo de un cambio de comportamiento y relaciones internas en los pueblos.

No obstante, una mayor y efectiva intervención tanto de autoridades civiles como de religiosos fue, a partir de la década de 1530 y hasta 1580 aproximadamente, el principal factor que contribuyó a forjar una política colonial encaminada a preservar la cohesión y unidad interna de los pueblos y a dotarlos de una personalidad política y jurídica en el marco legal de la época. Los cambios más visibles al interior de cada *altepetl* tuvieron que ver tanto con el papel protagónico de la nobleza nativa y cierta continuidad de las relaciones de dependencia personal, como con el desarrollo de las ideas e institucionalización de un gobierno civil local, una tesorería municipal y una organización religiosa propia, que fueron los ejes en torno a los cuales se consolidó un nuevo ambiente corporativo.

De esta forma, se justifica un análisis más detallado de las relaciones y derechos establecidos entre la nobleza indígena en general y los caciques de antiguo linaje, en particular durante el siglo XVI. De lo contrario, la creación de los cabildos indios y su importantísimo papel en la representación política de las distintas subdivisiones de los pueblos en la Nueva España, no podría ser comprendida a la luz del proceso paralelo que llevó a los “señores naturales” a su decadencia política. Pero, además, sostenemos que todos estos cambios en el sistema de poder local, lejos de haber afectado negativamente la integración político-territorial de los pueblos, la fortalecieron, pues con ellos se remarcaron los principios de centralidad y jerarquía piramidal que ya existían dentro del *altepetl*.

El cabildo indio, por un lado, abrió la posibilidad de contar con una representación oficial de las subdivisiones internas más importantes de cada pueblo en un solo órgano de gobierno local y, por el otro, apuntaba a una notable centralización de funciones administrativas y políticas. Por ello, su implicación espacial más importante es que la sede de los cabildos se asoció con la cabecera de cada pueblo. Todo esto llevó al mundo indígena a un nuevo juego político en el que fueron decayendo algunas normas, prácticas y valores de la antigua sociedad prehispánica para dar paso a las de origen cristiano-europeo, pero otras se conservaron o se recrearon por mucho más tiempo. Todo esto nos permite asegurar que los pueblos de indios fueron confirmados, en la segunda mitad del siglo XVI, como las unidades operativas por excelencia del régimen colonial.

La decadencia de los caciques y el auge de los principales

El oidor Alonso de Zorita escribió, en un documento que entregó al rey en 1585, que el poder, el prestigio y el papel de los primeros caciques novohispanos había venido a menos, a tal grado que veía al mundo indígena “todo confuso” y “al revés”.² Su percepción desde España era correcta, pues para esas fechas ya se había operado una transformación profunda en los valores de la sociedad colonial, pero sobre todo entre los indios, en la que parecían ya no ser necesarios muchos de los privilegios hereditarios de los caciques o “señores naturales”. Ni siquiera su figura parecía entonces ser indispensable para gobernar, administrar y mantener el orden y la integridad territorial entre los pueblos.

El ánimo indagatorio de Zorita lo llevó a establecer cuatro grandes causas que provocaron ese estado de abatimiento de los señores. En primer lugar estaba la creación de la figura del gobernador y, sobre todo, la de los miembros del cabildo (los alcaldes, los regidores y los alguaciles). En segundo lugar estaba la actitud autoritaria e intervencionista de los encomenderos o sus empleados, que en los pueblos de encomienda quitaban o ponían “señores” indios a su antojo, nombrando a veces en su lugar a plebeyos (o macehuales) a quienes podían manipular con más facilidad. En tercer lugar estaba la confirmación virreinal de la elección de los “oficiales de república”, pues este hecho causaba muchos gastos, tiempo y hasta muertes de indios. Y en cuarto lugar estaba la introducción de los alcaldes mayores y corregidores (junto con sus tenientes y alguaciles españoles), que tenían una amplia jurisdicción civil y militar entre españoles e indios, pero que interferían sobre todo con la función de justicia del cacique (Zorita, 1963: 39-40).

El funcionario español examinó con detenimiento la transformación y suplantación de la autoridad indígena entre los pueblos y comparó sus situaciones extremas. La autoridad tradicional de los “auténticos” caciques o de antiguo linaje le parecía la más correcta y deseable porque estos personajes habían sido “obedecidos, temidos y estimados”; sus súbditos indios los obedecían, los servían y sobre todo los respetaban a su modo y manera antigua. En cambio, la nueva autoridad, la que encarnaban los gobernadores y los cabildos, le parecía abominable por autoritaria, ilegítima por la forma como muchos indios se encumbraron al poder sin pertenecer a los linajes reales, y corrupta, porque en todo robaban a los macehuales, cobrando de más y excesivamente las contribuciones.³

² Alonso de Zorita dice en un pasaje, basado en los informes de ciertos religiosos, que debido a la decadencia de los caciques novohispanos: “[...] se perdió la buena manera de gobierno que entre ellos había, comenzó a no haber orden y concierto y se perdió la policía, la justicia y ejecución de ella y anda todo confuso”; y en otro párrafo dice: “[...] y así anda todo al revés y se han perdido y deshecho los señores y levantándose los que no lo eran” (Zorita, 1963: 45 y 50).

³ El oidor Zorita dice, refiriéndose a esta nueva actitud de los indios, que: “[...] han perdido su simplicidad antigua y

A lo largo de sus textos, el autor insiste en la situación en que había quedado el mundo indígena, y sobre todo los caciques, pues además de que habían sido desplazados del poder, ahora eran molestados, estaban deshechos y no eran obedecidos por sus súbditos.⁴ Y no sólo eso, sino que Zorita advierte que los señores indios también habían sido desposeídos de sus mayeques (o terrazgueros) y no recibían más de ellos, ni tributo ni servicio, quedando por ello “paupérrimos, abatidos y miserables” (Zorita, 1963: 38, 44 y 114).

Lo que el oidor español nos presenta es una imagen patética del destino de estos “señores naturales”, a quienes el sistema colonial les había cercenado sus antiguos derechos, privilegios y prerrogativas hereditarias, tanto políticas como económicas.⁵ Y nos muestra un conflicto irreconciliable entre los disminuidos caciques y los flamantes cuerpos de república, que estaba ya muy avanzado en la sociedad novohispana. Y, quizás, medio angustiado por esta nueva situación, escribía: “parece imposible poderse remediar” (Zorita, 1963: 43). Sin embargo, no ocultaba su partidismo hacia el moribundo sistema señorial indio, pues en un arranque lascasiano recomendaba al rey que se eliminasen los cargos de alcaldes y alguaciles indios, y que sería conveniente restituir a los señores en sus señoríos.

No obstante, no podríamos generalizar ni trazar una línea recta entre el periodo de apogeo de estos caciques, a los que hemos llamado de antiguo linaje, y su virtual decadencia a finales del siglo XVI. Las causas enunciadas por Zorita implican, cada una, una intrincada red de problemas y complejos procesos en los que la nobleza indígena, sus valores, costumbres y tradiciones, tienen un papel clave y preponderante. Y, así como muchos de estos caciques y sus linajes reales decayeron poco después de la conquista española, otros perduraron por más tiempo en el poder, y muchos otros mantuvieron una cierta riqueza y una buena posición social. Aunque la tendencia final, tanto en Mesoamérica como en los Andes, fue casi siempre la misma: la decadencia, la destrucción, la degradación o la desaparición de los “señores naturales” al finalizar el siglo de la Conquista.

natural, y se ha trocado [su conducta] en muy gran malicia y maldad” (Zorita, 1963: 107).

⁴ Alonso de Zorita dice exactamente así: “Y así no hay lustre en la tierra ni aquella majestad de provincias que solía haber en sus señores y buena gobernación que entre ellos tenían, sin que hubiese entre ellos alcaldes ni regidores ni alguaciles ni gobernadores, porque los señores lo mandaban y gobernaban todo y eran muy obedecidos. Y todos hacían lo que se les mandaba y era a su cargo. Y para ello tenían personas puestas para lo solicitar, con menos vejación que la que ahora tienen con tantas varas y ministros de justicia. Y estaban las provincias y pueblos, enteros y pacíficos; y los señores, obedecidos y estimados. Y todo ha caído por haberlos deshecho y abatido y por les haber quitado su autoridad y su modo de gobierno” (Zorita, 1963: 46).

⁵ Charles Gibson asegura que a partir de 1550 hubo una reducción progresiva de los ingresos de los caciques de la cuenca de México debido a su desplazamiento del poder y a la despoblación indígena (Gibson, 1987: 199).

Ciertamente, el punto de partida del régimen colonial tuvo que arrancar de la existencia o sobrevivencia de los señores hereditarios o de linaje real, aunque hayan estado sometidos, para mantener en unidad y cohesión a los nuevos “pueblos de indios”. Sin embargo, no había ni la más remota intención por parte de los españoles de recrear o reconstruir redes o sistemas regionales de parentesco, basados en las alianzas matrimoniales, que legitimaran y garantizaran, como antaño, el acceso de los señores indios al poder.

Las dinastías gobernantes indígenas no tuvieron ya la misma significación política en la Colonia que la que pudieron haber tenido antes de ser conquistados por los tenochcas. Por el contrario, su sobrevivencia estuvo limitada o circunscrita al ámbito de un solo pueblo, pues parece que esta fue la primera condición colonial sin la cual el reconocimiento a la autoridad de los caciques hereditarios no hubiera sido posible.

Esto quiere decir que para el gobierno colonial ya no eran necesarias las antiguas estrategias matrimoniales indígenas que permitían la negociación y la alianza política para asegurar el ascenso y el monopolio de cierto linaje real en el poder, aunque los nativos las siguieran practicando. Dicho de otro modo, el poder local ya no se derivaría, oficialmente, de la dominación o la hegemonía dinástica. En este sentido, los miembros de los antiguos linajes gobernantes se incorporaron a las filas de la nobleza local, para dar lugar a la formación de una o más ramas de nobles o aristócratas indios con pretensiones de asumir el poder en cada pueblo.

Esta es la vía que el sistema colonial había abierto para que los indios nobles o principales y otros grupos de presión cuestionaran al cacique el derecho a conservar sus prerrogativas hereditarias, tanto políticas como económicas. El gobierno colonial se dio cuenta entonces de que era necesario preservar el estatus de la nobleza indígena como el eje político de cada pueblo. Los europeos sabían que necesitaban gobernantes aborígenes, pero a mediados del siglo XVI ya no era indispensable que fueran los hijos o los herederos de sangre real, y progresivamente, ya ni siquiera era condición que fueran de origen noble.

Como ya se dijo, no sabemos cuántos caciques otomianos fueron removidos del gobierno local por la mano arbitraria de los encomenderos u otros españoles poderosos, pero lo que sí tenemos son testimonios de una actitud ambivalente hacia los caciques novohispanos por parte de la sociedad colonial a mediados del siglo XVI. Por ejemplo, los agustinos escribían al rey en 1554 que los “señores particulares” o caciques estaban agraviados y despojados y que padecían “muy gran necesidad”, por lo cual no eran “tenidos ni mirados como era razón”. Sin embargo, reconocían que los señores nativos eran todavía indispensables, pues sin ellos los indios no podrían vivir, ni ser bien gobernados, ni acudirían a las cosas

necesarias de la doctrina. No obstante, los mismos agustinos informaban al soberano español, párrafos más abajo, que durante el periodo de las tasaciones a los encomenderos no se había incluido en ellas “lo que se debía dar a los señores particulares; por eso ellos han vejado y molestado al pueblo, porque les han hecho sobrecarga” (Carrasco, 1967: 123).

Tanto el asunto de la decadencia de los privilegios políticos de los caciques como la posibilidad de una reglamentación de sus prerrogativas económicas mediante las “tasaciones”, se había convertido en la época, no sólo en la Nueva España sino en el Perú también, en uno de los tópicos más debatidos al interior de las sociedades coloniales. Se pensaba de esta manera: si el poder de la corona española se había impuesto sobre las pretensiones señoriales de los encomenderos y se permitía reglamentar lo que los indios les debían dar, por qué no se habría de hacer lo mismo sobre los caciques, que eran verdaderos “señores absolutos” y hacían “gran vejación” a los indios. En ese entonces no se podía prescindir todavía de la función política de los señores “naturales”, pero había que ajustar con cautela su poder económico bajo la norma española.

El gobierno colonial volvió entonces su mirada al resto de la nobleza indígena, con menos o ningún derecho real que reconocer, para evaluar y acreditar su capacidad política. Los indios principales de los pueblos coincidieron con esta apertura y aprovecharon la coyuntura de la época para solicitar al gobierno colonial que se les invistiera con los mismos privilegios honoríficos que se habían dado a los primeros caciques. Si bien casi todas estas distinciones ayudaban a sus concesionados a diferenciarse de la gente común, tampoco eran una garantía permanente de nobleza ni una base sólida sobre la cual acceder al poder interno de un pueblo.

La formación de los cargos de la república de indios

El historiador Charles Gibson propone “dos fases de hispanización” para la historia temprana de los cargos y oficios de la república de indios en la Nueva España: una hasta 1550, en la que muchos caciques de antiguo linaje continuaron como autoridades; y otra, a partir de esa fecha, en la que comenzó a haber funcionarios electos para el cabildo (Gibson, 1987:168). Sin embargo, hay que aclarar que no se puede aceptar el sentido pleno de este concepto de “hispanización”, sin hacer algunas precisiones y matices. Entendemos por hispanización el proceso colonial por medio del cual las autoridades españolas aplicaban términos, valores y normas europeas a las actitudes e instituciones de los indios que deseaban transformar.

Lo que no quiere decir que se hubieran borrado o eliminado de inmediato las prácticas, valores y normas de origen prehispánico. Pero sí se puede hablar de un proceso de adaptación, resistencia y mestizaje del gobierno indígena en este caso.

Como veremos, la antigua figura del *tlatoani* fue la que más resistió el embate de la hispanización, pues a pesar de los muchos intereses e intentos de encomenderos, religiosos y justicias por manipular la elección del gobernador, los pueblos se enfrentaban a estos intrusos, y en cuanto podían volvían a imponer sus propios candidatos, bajo sus normas y condiciones. No sabemos con precisión en qué casos hubo una rápida y efectiva hispanización del gobierno indio y a partir de cuándo podemos hablar de una generalización. Lo que aquí se apunta es que hay indicios de una supervivencia de valores y prácticas indígenas poco atendidas por la historiografía que muestran una resistencia mucho más prolongada por parte de los pueblos.

Hemos propuesto tres fases de adaptación y mestizaje del gobierno indio para el centro de la Nueva España:

1) Una primera fase, a la que podríamos llamar de adaptación incipiente, iría de 1521 a 1535. Se caracteriza porque el gobierno colonial sólo reconoció, al menos teóricamente, a los caciques de sangre real como la única autoridad oficial de aquellos *altepeme* que estaban bajo control español. Esto era en realidad la única medida práctica y descentralizadora que se había tomado ante el derrumbe de los grandes estados indígenas mesoamericanos. Sin embargo, la corona española, que ya había tomado algunas previsiones en las Antillas, volvió a insistir en 1530-1532 sobre la creación de algunos oficios de república que no tenían antecedentes prehispánicos, como el de los “regidores” y “alguaciles” indios en la Nueva España. El objetivo era que los regidores indios se integraran a los cabildos de los españoles, con voz y voto, formando un solo ayuntamiento interracial.⁶ En esa época aún estaba vigente la idea de lo benéfica

⁶ Francisco de Solano dice que ya desde 1516, en las instrucciones que giró el rey a los padres jerónimos encargados del gobierno en las Antillas, se ordenaba que, en los nuevos poblados organizados por los españoles, los caciques debían continuar en sus funciones de “gobernar y regir” a los indios. Además, se proponía que el cacique mayor designara algunas personas, entre los “caciques inferiores” que vivían en el mismo pueblo, para que se castigasen los delitos menores. Y de la misma manera se designasen “regidores y alguaciles” indios. Todo ello con el parecer del religioso y el administrador del pueblo. Véase Solano, 1991: 121-124. Por su parte, Zorita cita la real cédula del 12 de julio de 1530, en la que se autorizaba la creación de la figura de un “alguacil indio” que tuviera por delegación del poder real “vara de justicia”, pero que formalmente estuviera subordinado a la justicia regia (audiencia, corregidores o alcaldes ordinarios); y la del 20 de marzo de 1532, dirigida a la Segunda Audiencia de México, donde se hace la propuesta de los cabildos interraciales. El documento dice que de lo que se trataba era de que: “[...] los indios naturales de nuestras Indias comenzasen a entender nuestra manera de vivir, así en su gobernación como en la policía y cosas de nuestra república”. Y, Juan de Solórzano decía en el siglo XVII que la elección de los alcaldes y regidores en los pueblos de indios se había ordenado desde los comienzos de la colonización para “introducirlas en la vida sociable”, refiriéndose con ello al modo de vida español. Y en una analogía con el pueblo romano dice este autor que a las reducciones indígenas les vendría bien

que podía resultar la convivencia cotidiana entre indios y españoles como la mejor vía para su cristianización e hispanización. Era el periodo llamado por Mörner de la gestación de la “teoría del buen ejemplo” (Mörner, 1974: 21-25).

Como la mayoría de los pueblos aún estaban encomendados, lo más que se logró fue el nombramiento de algunos alguaciles indios, que seguramente sirvieron de apoyo a los primeros corregidores en aquellos pueblos que estaban asignados al rey. Del proyecto de la integración interracial del cabildo tenemos algunas pistas de su puesta en práctica en Puebla de los Angeles, y parece poco probable que se haya llevado a cabo en otros cabildos de españoles del centro de México, por la oposición que de ello hizo el presidente de la Segunda Audiencia.⁷ Ante tales situaciones sólo podemos especular que durante este periodo se mantuvieron vigentes gran parte de las normas de organización prehispánicas al interior de los pueblos, aunque sujetas la mayoría de ellas a las exigencias y conveniencias del encomendero.

2) Una segunda fase, a la que podríamos llamar de los cabildos tempranos, iría de 1536 a 1549. Estaría caracterizada por las primeras “creaciones” de cabildos indios propiamente dichos en la Nueva España. Varios hechos acompañaron este proceso. Por ejemplo, en este periodo se multiplicaron los corregimientos como una nueva forma de poner bajo control directo de la corona española a los pueblos que dejaban de ser asignados a alguna encomienda, lo que le abría las puertas al gobierno colonial para contar con un control más directo.⁸

También las experiencias sociales llevadas a cabo por la Segunda Audiencia, con la fundación de Puebla de los Angeles y el pueblo-hospital de Santa Fe, contribuyeron a forjar la idea de que era mejor mantener residencias y gobiernos separados para indios y españoles. Y, finalmente, la declaratoria papal de 1537 sobre la capacidad indígena de ser cristianizado, abrió la posibilidad legal de crear o adaptar nuevos gobiernos para los aborígenes bajo el modelo municipal español. No cabe

el nombre de “municipios” y “metrocomias”. Lo primero lo serían en razón de ser lugares pequeños donde la gente se agregaba y se repartían entre ellos los cargos concejiles, mientras que lo segundo se aplicaría a las reducciones grandes por ser “madres” o “cabeza” de las menores (Solórzano, 1972, vol. I: 377-381).

⁷ Charles Gibson afirma que Ramírez de Fuenleal escribió al rey que no era conveniente seguir adelante con el proyecto de los cabildos interraciales porque él había observado que las elecciones que hacían los indígenas de sus autoridades eran más ordenadas que las de los españoles (Gibson, 1987: 177).

⁸ En las instrucciones de 1528 dadas a la Segunda Audiencia de México se enlista una primera serie de pueblos que debían ser puestos bajo control directo de la Corona y no encomendarse más a personas privadas. Además se recuerda que como norma general debían reservarse al control del rey las principales “cabeceras”, los puertos y los “lugares de españoles”.

duda, estamos ya en el periodo denominado por Mörner como el de la gestación de la “teoría del mal ejemplo” Mörner, 1974: 27-45).

Entre los primeros cabildos indios de Nueva España están los organizados en Tlaxcala, valle de Puebla y cuenca de México.⁹ No obstante, hay dos hechos relevantes en esta fase: uno, la transformación del cacique en gobernador; y dos, la creación de la figura de un juez o alcalde indígena.

El cargo de gobernador no existía en la tradición de los cabildos castellanos, sino que representó una muy buena salida o adaptación funcional al principio de jerarquía piramidal del *altepetl*.¹⁰ Los herederos de los antiguos *tlatoque* fueron reconocidos a partir de esas fechas con el doble título de caciques-gobernadores. Con ello se buscó separar la condición que estos personajes tendrían desde entonces. Por un lado, el concepto de cacique debía entenderse como sinónimo de noble con privilegios hereditarios y de sangre atribuibles a la calidad de la persona; y, por el otro, el concepto de gobernador debía concebirse más bien como la función política que desempeñaba una autoridad delegada o elegida, pero que no necesariamente estaba determinada por los lazos de sangre. Esto es, la función política de la persona era susceptible de ser retribuida y/o renovada como el resto de los cargos del cabildo indio.

De esta forma, la permanencia del cacique en el cabildo dependía de su continuidad funcional y estructural. Pero esto implicaba también que muchas de las funciones centrales que antes estaban en manos de los caciques pasaran ahora a formar parte del cabildo. Si aceptamos que la autoridad del cacique fue más o menos absoluta e incuestionable al interior de los pueblos en la fase anterior, podríamos equiparar el nuevo gobierno de los caciques dentro de un cabildo a lo que sucedió siglos después, a una escala muchísimo mayor, con los reyes absolutistas europeos que tuvieron que gobernar bajo una Constitución y con poderes divididos. Es decir, el cabildo indio debió representar una de las más serias limitaciones al poder tradicional de los caciques.

⁹ El cabildo más antiguo, y quizás el que mantuvo la jurisdicción territorial más grande, fue el de Tlaxcala. Después de que se formó un centro rector en Tlaxcala, se le concedió el título de ciudad y escudo de armas en 1536; a todo el conjunto se le organizó o adaptó un gobierno local bajo el modelo municipal. En 1545 el oidor Gómez de Santillán formuló sus primeros reglamentos municipales, y hasta donde se sabe fue el único cabildo indígena que funcionó más o menos como copia fiel de los cabildos para españoles, pues tenía “regidores perpetuos” y “procuradores”. En las actas de cabildo de Tlaxcala se dice que eran cuatro los “regidores perpetuos” que representaban a cada uno de los señoríos tlaxcaltecas con quienes el rey español mantenía el pacto de alianza. Distintos cronistas coloniales se referían a ellos como los cuatro “señores”, “caciques” o “gobernadores”, pero en las actas de cabildo se les nombraba concretamente como *tlatoque*. Véase ACT, 9-16; Por su parte, Hildeberto Martínez afirma que en la década de los 40 ya estaban funcionando cabildos indios en Tepeaca, Cuauhtinchan y Tecamachalco, en el valle de Puebla (Martínez, 1984: 127).

¹⁰ Charles Gibson afirma que la historia de los cargos municipales desempeñados por indígenas empezó con la creación de lo que los indios llamaban *gobnadoroyotl* (gubernatura) (Gibson, 1987: 169).

Los cargos de alcaldes y regidores representaban a los capitulares más importantes del cabildo indio, a quienes el electorado debía elegir de manera directa.¹¹ No hay fechas precisas acerca de cuándo fue introducido el cargo de alcalde en la Nueva España, pero parece haber cierto consenso de que fue establecido a mediados de la cuarta década del siglo XVI. El modelo europeo de cabildo para los pueblos incluía dos alcaldes y tres o cuatro regidores, en promedio, elegidos anualmente. En esta fase casi todos los pueblos de indios tenían un número semejante de estos capitulares, pero en algunos casos esa cantidad comenzó a variar desde mediados del siglo XVI. La causa de esto fue que como el cabildo indio se fue adaptando a las relaciones espaciales que se recomponían o establecían entre cabeceras y sujetos, resulta que muchas veces las distintas y variadas subdivisiones de los pueblos se hacían representar en el cabildo por medio de alcaldes y/o regidores. Sin embargo, una vez electo el número adecuado de capitulares según la importancia y complejidad del pueblo, en una sesión inicial y junto con el gobernador, se debía hacer designación de los cargos menores, entre los que estaban escribanos, alguaciles mayores y menores, procuradores, mayordomos, alcaides, tequitlatos y otros.

3) La tercera fase, a la que podríamos denominar como de generalización de los cabildos, iría de 1550 a 1580. Se caracteriza porque, precisamente, es el periodo de expansión y consolidación de los cabildos tanto en los pueblos encomendados como en los que estaban en realengo.¹² El gobierno colonial reafirmó la descentralización política de los pueblos, pero se hizo del control electoral de todos los cabildos indios al instituir la confirmación virreinal de las elecciones, emitir reglamentaciones respectivas y mantener una vigilancia constante por medio de corregidores y religiosos. Por ello no es casual que esta expansión de los cabildos indios haya coincidido con una voluntad política de las autoridades reales encaminada a obtener un mayor control de los pueblos que hasta ese entonces tenían las encomiendas (incremento del número de pueblos que tributaban a la corona española, supresión del trabajo gratuito en las encomiendas y reubicación física de los asentamientos nativos).

En resumen, en los pueblos del centro de México se adaptó, desde mediados del siglo XVI, un cabildo indio que tuvo a su cargo el gobierno y la administración local. El cargo de gobernador tuvo una doble función en el cabildo. Hacia el exterior representaba al encargado o responsable del pueblo ante las

¹¹ Según el tratadista Juan de Hevia, el electorado colonial lo formaban aquellos vecinos en quienes recaían los derechos de voto activo y voto pasivo. El primero se refería a “dar o elegir” y el segundo a “recibir o ser elegido”. En los pueblos novohispanos del siglo XVI estos derechos fueron ejercidos, generalmente, por el grupo noble local (o los *pipiltin*), y de manera paulatina se fueron incorporando otros sectores. Por ejemplo, en Tlaxcala, en el año de 1548, el electorado indígena estaba compuesto por 220 *pipiltin*, y en 1605 su número subió a 413 (Hevia, 1841: 12; y *ACT*, 1985: 13).

¹² Gibson afirma que es a partir de 1550 cuando se puede hablar de cabildos indios uniformemente distribuidos en el centro de México (Gibson, 1987: 175).

autoridades coloniales; era su líder natural. Su designación o confirmación se hacía por medio de un acuerdo explícito con el virrey. Y hacia el interior recreó, de alguna manera, la antigua figura del *tlatoani* o cacique gobernante, quien fue depositario de los símbolos que respaldaban históricamente la cohesión interna de cada pueblo.

Durante los siglos XVII y XVIII, la situación de los gobiernos indígenas del centro de México cambió de dimensión, pues el intenso y sistemático proceso de fragmentación política y territorial al que fueron sometidos los pueblos de indios hizo que cada nuevo pueblo reconocido tuviera al menos un tipo de gobierno electo que debió dañar seriamente a los restos de formas hereditarias de sucesión. Una mayor multiplicación de gobiernos locales significó atomización política y un incremento del control por parte de las autoridades virreinales.

En resumen, en el cabildo indio del centro de México tenían lugar las representaciones de las subdivisiones más importantes de un pueblo, pero los principales cargos eran ejercidos al principio sólo por la clase noble. De esta forma, cada sector o subdivisión importante de un pueblo tenía su propia cuota de poder local, haciéndose cargo de impartir justicia, regir, administrar, organizar el trabajo y representar a sus propios indios. En el gobierno indígena colonial se conjugó por mucho tiempo dos tendencias opuestas, las electivas y las de sucesión por sangre. Es decir, que se manejó entre la hispanización y la resistencia. Sin embargo, en los siglos subsecuentes, los cabildos indígenas se multiplicaron, producto de fragmentaciones políticas, al igual que de sus grupos gobernantes locales. No obstante, a pesar de la nueva situación fragmentaria y de las nuevas formas de acceso a los cargos, se continuó ejerciendo la administración política de los pueblos bajo normas indígenas que poco hemos estudiado y que necesitan ser estudiadas con mayor detalle y precisión.

La situación a finales de la época colonial

Cuando la Nueva España llegó a la época de la Independencia se encontraba en una situación muy diversa y compleja en cuanto a la organización de sus gobiernos locales. En general se habían conservado desde el siglo XVI dos figuras jurídicas básicas: los cabildos de indios y los cabildos ordinarios o de españoles. Sin embargo, hubo otras disposiciones normativas (entre ellas la Ordenanza de Intendentes de 1767) a lo largo de la Colonia, que estimularon la formación de muchos gobiernos locales muy particulares: los llamados

medios cabildos (con un alcalde o un regidor y un síndico). En total habría hacia 1808 alrededor de unos 4317 cabildos enteros y una cantidad no determinada de medios gobiernos locales en todo el virreinato.

A pesar de que las autoridades virreinales se mostraron siempre cautas para autorizar el establecimiento de nuevos gobiernos locales cualquiera que fuera su denominación o grupo étnico, nos encontramos a principios del siglo XIX con dos situaciones distintas. Por un lado, tenemos una gran multiplicación de cabildos de indios (4268 enteros y miles de medios) que fue producto de un largo proceso de fragmentación política y territorial de las corporaciones nativas que fueron fundadas y reconocidas en el siglo XVI como “pueblos de indios”. Y, por otro lado, tenemos un número muy reducido de cabildos ordinarios o de “españoles” (49 enteros y 17 medios) frente a la gran demanda que había en todo el virreinato, pero muy especialmente en las llamadas “cabeceras de partido” (366 en el año de 1811) donde se concentraba una gran cantidad de población criolla y mestiza. Es decir, que contrariamente a lo que se pueda pensar, en los inicios de la Independencia la población indígena y rural se encontraba abundantemente representada y fragmentada en diversos gobiernos locales, mientras que la población criolla y mestiza sufría un gran déficit (300 cabildos por lo menos) de representación política local (véase el Cuadro 1).

Esta situación dio un vuelco histórico con la aplicación de la Constitución de Cádiz en la Nueva España. A pesar de las dificultades políticas que implicó poner en práctica el código gaditano y de las nuevas reglas de corte liberal para la fundación de los nuevos gobiernos locales, tenemos resultados sorprendentes para esta época. E incluso, su impacto tuvo trascendencia jurídica, social y política en todo el período del México independiente y republicano. En el primer período de la vigencia de la Constitución de Cádiz (1812-1814), sólo se pudieron aprobar 128 ayuntamientos constitucionales en lo que fue el virreinato de la Nueva España; mientras que en el segundo período (1820-1821) se aprobaron ya 480 ayuntamientos. Si comparamos esta última cifra con la cantidad total de cabildos enteros reconocidos antes del código gaditano apenas si representa poco más del 10 por ciento. Esto quiere decir, que cerca del 90 por ciento de las antiguas poblaciones con gobierno local dejaron de tenerlo a partir de estas fechas (véase el Cuadro 1).

Por supuesto que de esta última descripción surgen varias preguntas que están relacionadas con mi objetivo de examinar la formación del poder y el gobierno municipal en México durante la etapa de la Independencia, pero también durante las primeras cuatro décadas del régimen republicano y muy especialmente en lo que fue el territorio del Estado de México: ¿Qué pasó con el 90 por ciento de las antiguas poblaciones novohispanas con gobierno local que dejaron de tenerlo? ¿Cómo se eligieron a las

autoridades municipales bajo el régimen constitucional? ¿Cómo se integró una comarca electiva? ¿Cómo se legitimó la nueva autoridad local en aquellas poblaciones donde no hubo posibilidad de elegir un ayuntamiento para mantener una cierta integridad territorial? ¿Qué sucedió con los bienes corporativos (propios y bienes de comunidad) que quedaron dentro de la jurisdicción de un ayuntamiento y no pertenecían a las nuevas cabeceras municipales?

Los primeros ayuntamientos constitucionales 1812-1814 y 1820-1821

La “Constitución Política de la Monarquía Española” fue promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, pero fue jurada en la ciudad de México hasta el 30 de septiembre de ese mismo año durante el gobierno del virrey Venegas. La diferencia de tiempo se debió, por una parte, a la agitada situación política por la que atravesaba el virreinato novohispano y, en parte, a que su juramento implicaba su obediencia y aplicación irrestricta (Barragán, 1978: 207-234).¹³ Esto último no era fácil hacerlo sin la legislación complementaria que se emitió durante ese período.¹⁴ No obstante, lo que importa resaltar aquí es que con la promulgación de este documento, toda Hispanoamérica comenzó una nueva vida política, jurídica y legal bajo un nuevo régimen constitucional.

En la Constitución de Cádiz es donde por primera vez se definen las funciones y atribuciones de los nuevos ayuntamientos constitucionales, así como las normas de elección y el número y tipo de funcionarios que podía tener cada uno dentro del régimen liberal. En cuanto a las funciones, el artículo 321 establecía las que tenían que ver con: la salubridad; la seguridad y bienes de los vecinos; la

¹³ Según José Barragán el juramento de la Constitución gaditana fue un acto jurídico formal que implicó cuatro cosas. Una, reconocimiento a la soberanía del constituyente para crear un nuevo orden social o pacto social; con ello se ratificaba la legítima instalación de éste y se obligaba a la comunidad a obedecerlo. Dos, obligación de acatar enteramente las bases y las normas jurídicas que regulaban ese nuevo orden social. Tres, proteger el nuevo pacto social al tomar posesión de cualquier cargo u oficio. Y cuatro, responsabilidad específica en caso de resistencia o incumplimiento.

¹⁴ Tan sólo el 23 de mayo de 1812 fueron emitidos tres reales decretos en materia de organización político-territorial: uno, contenía una instrucción para elegir a los diputados a Cortes; otro, referido a la elección y formación de las diputaciones provinciales; y uno más, a la elección y formación de los ayuntamientos constitucionales. El 10 de julio de ese mismo año se emitió otro real decreto que contenía instrucciones complementarias para la formación de los ayuntamientos. Sin embargo, la "Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias" fue decretada casi un año más tarde, hasta el 23 de junio de 1813. En materia judicial, el Supremo Tribunal de Justicia se creó mediante un real decreto fechado el 17 de abril de 1812. El 7 de octubre se emitió un real decreto circular que aclaraba las atribuciones de justicia a los alcaldes constitucionales, e inmediatamente la "Ley sobre Arreglo de Tribunales" fue decretada dos días después, el 9 de octubre de 1812. Y si a esto agregamos que la comunicación entre la península ibérica y el continente americano no era tan rápida como hoy día, y que en los dominios de ultramar los decretos reales eran estudiados y debatidos antes de ser publicados en bandos tenemos que esta diferencia de tiempo (entre la promulgación de la Constitución y su juramento en México) está más o menos justificada.

recaudación de las contribuciones; la administración de la economía corporativa (tesorería local); la promoción y financiamiento de la educación elemental; el cuidado de las instituciones de beneficencia; la promoción de la agricultura y el comercio; y la construcción y mantenimiento de las obras públicas locales. Es decir, aquellas mismas funciones que tuvieron los antiguos cabildos coloniales, tanto de indios como de españoles, convirtiendo a los ayuntamientos constitucionales en las nuevas instituciones políticas básicas de la época gaditana.

Para poder explicar con detalle cómo sucedió la transición o puente entre los antiguos cabildos coloniales y la formación de los nuevos ayuntamientos constitucionales en México entre 1812-1814, vamos a analizar en qué lugares y bajo qué condiciones fueron formados y aprobados los segundos. En la Provincia Constitucional de México se hicieron los primeros preparativos en el mes de noviembre de 1812 para elegir tanto a los miembros de los nuevos ayuntamientos constitucionales como para los diputados a cortes y los de la diputación provincial.¹⁵

Para el caso de la elección de ayuntamiento en la capital novohispana se formó una “comisión” no prevista en la reglamentación gaditana, compuesta por algunos miembros del antiguo cabildo ordinario de la ciudad de México y el intendente-corregidor, quienes elaboraron el primer programa electivo municipal (Kishiro, 1979: 59-62). Mientras que para la elección de diputados se instaló, según la legislación, la Junta Preparatoria de México, cuyos miembros elaboraron una "Instrucción" que contenía también el programa electivo correspondiente (AGN, Impresos oficiales, vol. 34, exp. 36, fo.116; y exp. 37, fo. 129).¹⁶

Como el programa electivo para el nuevo ayuntamiento había señalado el 29 de noviembre de 1812 como fecha para elegir a los "electores parroquiales" de la ciudad, y en virtud de que las consecuencias de esta primera elección no habían sido previstas por las autoridades virreinales, resulta que los programas de todos los demás procesos electorales fueron suspendidos hasta nuevo aviso (Kishiro, 1979; Annino, 1992: 67-97; Guedea, 1991: 1-28).

Esta medida provocó un gran revuelo y descontento en la capital virreinal, a tal grado, que fue necesario aplicar restricciones y censuras a la recién decretada libertad de prensa (AGN, Real Acuerdo,

¹⁵ La elección de los miembros del ayuntamiento, según el artículo 313 de la Constitución, debería hacerse en el mes de diciembre de cada año. La de los diputados a cortes, de los dominios de ultramar, en el mes enero de un año antes de instalarse el congreso (artículo 59). Y la de los diputados provinciales un día después de la anterior, renovable la mitad cada dos años (artículos 327 y 328).

¹⁶ El acta de la Junta Preparatoria esta fechada el 11 de noviembre de 1812 y la “Instrucción para elección de diputados a cortes” el día 14. Ambas fueron comunicadas por bando del virrey Venegas el día 27 de noviembre.

vol. 11, XVII, 4 de septiembre de 1812).¹⁷ Con ello quedaron prácticamente suspendidos todos los principios liberales emanados del constituyente gaditano.

La suspensión electoral se levantó hasta el mes de abril de 1813, sólo después de que el general Félix María Calleja había asumido el cargo de virrey. Calleja adoptó de inmediato algunas medidas que se encaminaron a aplicar el estatuto gaditano en toda la provincia constitucional de México. De conformidad con los fiscales de la Audiencia, el virrey señaló el 4 de abril de 1813 para que se efectuara la elección de los nuevos miembros del ayuntamiento de la ciudad de México (AGN, Historia, vol. 447, exp. s/n, marzo de 1813). Y autorizó la reinstalación de la Junta Preparatoria de México, la cual se reunió el 12 de abril de ese año para instruir y organizar el nuevo programa electivo de diputados provinciales y a cortes (AGN, Historia, vol. 445, exp. s/n, fo. 138, Real Decreto del 23 de mayo de 1812).¹⁸

Los resultados de esta primera experiencia liberal (1812-1814) en cuanto a los nuevos ayuntamientos constitucionales se muestran en el Cuadro 2. Aunque la información presentada cubre sólo a las Provincias Constitucionales de México y San Luis Potosí es suficiente para desprender algunas reflexiones sobre este proceso.

Dentro del distrito de la Intendencia de México se puede observar que en 31 (de 48) poblados con categoría de cabecera de partido se instauró un ayuntamiento constitucional; pero además hay una numerosa lista de muchos otros poblados (por lo menos 47) que no tenían esta categoría donde también se formaron estos ayuntamientos.

Esto revela que dentro del territorio de once partidos¹⁹ había otras localidades urbanas, a parte de la cabecera, que podían alcanzar sin aparente objeción el estatus de ayuntamiento constitucional. La mayoría de estas localidades eran “villas” muy cercanas a la ciudad de México, que poseyendo una población significativa de criollos y mestizos no habían tenido sus vecinos, hasta entonces, la posibilidad de instaurar un gobierno local bajo su control. Es decir, que ahora la mayoría de estos vecinos ejercían sus derechos políticos y por medio del sufragio se convertían en ciudadanos que pasaban de la informalidad a la formalidad del poder.

Como se puede observar, en la Intendencia de México hubo partidos en donde únicamente se había reconocido al ayuntamiento constitucional de la cabecera. Aunque en él se concentraba la

¹⁷ La censura se hizo al “Pensador mexicano” en una sesión del Real Acuerdo. Esta sesión fue presidida por el virrey Venegas que hacía tiempo no lo hacía en persona.

¹⁸ Para la elección de los diputados a cortes, la Junta Preparatoria de México incluyó también en sus instrucciones a la provincia constitucional de San Luis Potosí.

¹⁹ El número se podría elevar por lo menos a trece si se incluye a los partidos de Tula y Huejutla que están mencionados en las notas primera y cuarta del informe del intendente de México.

representación política de todo el partido, no significaba que todas las demás localidades que lo componían hubieran participado en el proceso liberal de elección. Al contrario, al verse excluidas o no representadas estas localidades en el nuevo ayuntamiento constitucional eligieron a sus propias autoridades de forma tradicional, pero sin ningún reconocimiento legal. Es decir, que a la inversa de lo que pasaba con los centros urbanos principales en donde la población era predominantemente criolla y mestiza, el régimen local indígena que antes gozaba de funciones definidas y personalidad jurídica propia, ahora era ignorado por las leyes liberales y sus habitantes quedaron en un completo estado de indefensión jurídica y política.

En la Intendencia de México, un tercio (17) de las cabeceras de partido no lograron instaurar, en ese período, ningún ayuntamiento constitucional. Un breve análisis geográfico muestra que la mayoría de estos poblados y sus distritos se ubicaban en los extremos sur y norte de la Intendencia, que eran zonas que habían estado, recientemente, ocupadas por las fuerzas insurgentes o seguían siendo favorables a ellos (Hamnett; 1990:163-185; Ortiz, 1992: cuadros 3, 8 y 11).

En el resto de las intendencias de la Provincia Constitucional de México se muestra, durante este trienio (1812-1814), una situación más precaria en cuanto a la instauración de los nuevos regímenes locales. En la Intendencia de Puebla se erigieron ocho, en la de Oaxaca sólo uno y en las de Valladolid y Veracruz ninguno.

En cambio, en la Provincia Constitucional de San Luis Potosí, que incluyó tanto a la intendencia de este nombre como a la de Guanajuato, se erigieron por lo menos diez ayuntamientos constitucionales en cada una de ellas, a pesar de las dificultades que habían tenido por la presencia de la insurgencia en su territorio. En todas estas intendencias hay también una relación estrecha entre la presencia de la insurgencia y los centros urbanos donde se autorizó o no la formación de un ayuntamiento constitucional (Hamnett, 1990: 152-155, 176-190 y 197; y Ortiz, 1992: cuadros 3, 8, 11, 12 y 15). Esto nos permite suponer que la autorización para formar un ayuntamiento constitucional en ciertos centros urbanos obedeció a una estrategia política para impedir la expansión de los rebeldes armados hacia el altiplano central (Annino, 1992: 91; Guedea, 1991: 1-7; y Ortiz, 1992: 97-129).

De todo esto, lo que aquí llama la atención es, precisamente, la forma como se definieron los límites de la “comarca electiva” del nuevo ayuntamiento constitucional y la manera como se vincularon antiguos y nuevos poderes. Y esta situación, como se verá, causó muchos más problemas de lo que se ha pensado hasta hoy, pues la figura jurídica de los pueblos de indios desapareció de la legislación liberal y con ella cualquier posibilidad de representación étnica corporativa (“cabildos de indios”).

El caso de la fundación del ayuntamiento constitucional de Toluca ilustra bien esta última situación, pues su comarca electoral comprendió, a principios del siglo XIX, el mismo ámbito territorial que el que tenía la subdelegación-corregimiento. Esta última jurisdicción estuvo compuesta, hasta 1811, de un núcleo urbano con nueve barrios de población predominantemente criolla y mestiza y de una zona rural con 26 localidades con población predominantemente indígena (véase Cuadro 3). En lo político había en el núcleo urbano de Toluca, una villa de españoles sin cabildo y tres etnias nativas con dos cabildos indios con gobernador (uno procedente de los barrios de matlatzincas; y otro, de los barrios de nahuas en San Sebastián); y en la zona rural de la subdelegación-corregimiento 24 cabildos indios con alcalde y dos con gobernador (uno procedente de la nación otomí en Autopan; y otro, de la nación nahua en San Miguel Tlatelulco). En total había 28 cabildos de indios y cuatro gobernadores que administraban los asuntos de gobierno de toda la población nativa de esta jurisdicción, mientras que la población criolla y mestiza no tenía ningún gobierno local propio.

Todos los barrios urbanos y todas las localidades rurales de la subdelegación-corregimiento de Toluca formaron, como ya se dijo, una comarca electiva durante los dos períodos de vigencia de la Constitución gaditana (véase Cuadro 4). El resultado en ambos períodos fue que se fundó un sólo ayuntamiento constitucional con sede en la villa de Toluca, en el cual todos sus cargos concejiles quedaron en manos de la población criolla y mestiza, mientras que el resto de las 28 localidades que tuvieron un antiguo cabildo de indios quedaron fuera formalmente del nuevo gobierno local (AGN, Hospital de Jesús, leg. 414, exps. 1-35, “padrón de Toluca”; Alanis, 1978: *passim*). Lo que pasó es que en la selección final, debido al sistema de elección indirecta y a los requisitos constitucionales, la población criollo-mestiza se hizo de todo el poder formal al asignar los cargos capitulares o concejiles sólo a sus propios miembros (Lira, 1983; Annino, 1992: 67-97; Guedea, 1991: 1-28).²⁰

No obstante, las poblaciones indígenas y aquellas que no fueron reconocidas como sedes de los nuevos gobiernos locales no se quedaron con los brazos cruzados. Esto quiere decir que durante los dos primeros procesos electivos liberales, los antiguos barrios y pueblos de indios de la comarca toluqueña al verse excluidos del nuevo gobierno local continuaron eligiendo a sus autoridades locales de forma tradicional (Alanis, 1978; AHMT, Elecciones, caja 1, “Junta electoral parroquial” diciembre de 1813”).²¹

²⁰ El caso de la ciudad de México muestra, quizás excepcionalmente, una verdadera integración del espacio urbano en una relación de igualdad jurídica, pues el ayuntamiento constitucional de este período estaba compuesto por representantes de toda la comarca de la ciudad, tanto de los antiguos barrios indígenas como los de la añeja traza española.

²¹ Una detallada revisión de las actas de elección de los miembros de los antiguos cabildos indios que pertenecían a los

En otras palabras, lo que sucedió fue que los criollos y mestizos de Toluca condenaron a la informalidad a las representaciones tradicionales del poder indio (antiguos cabildos de indios) al no concederles ni un escaño en el nuevo ayuntamiento constitucional (Velásquez, 1972: I, 76; AHMT, Elecciones, caja 1, “Junta electoral parroquial” diciembre de 1813”).²²

Todo esto nos lleva a afirmar que el establecimiento de los primeros ayuntamientos constitucionales en México no fue una simple sustitución de una institución política básica por otra, sino que implicó un nuevo acuerdo jurídico, político y territorial de tipo liberal que ignoró la personalidad jurídica de las antiguas corporaciones coloniales. Además se ha visto que en esta primera experiencia constitucional hubo resultados diferenciales en cuanto al establecimiento de los ayuntamientos constitucionales, según la región de que se trate. Y que estas diferencias se debieron en parte a la historia misma de las regiones y sus centros urbanos, a su composición étnica, a su relación que guardaron con la capital novohispana y a su postura frente a la insurgencia. El número de los nuevos ayuntamientos constitucionales aunque fue poco significativo, implicó la forma más inmediata de asegurar la soberanía territorial criolla desde los centros urbanos más destacados de México (Annino, 1992: 96).

Reflexiones finales

Si hubo alguna tradición democrática a nivel de los gobiernos locales indígenas de México, se construyó, muy precariamente, con el paso del tiempo en la época colonial. Es verdad, que hacia principios del siglo XIX la mayoría de los pueblos indígenas del centro de México tenía un cabildo electo que había ganado terreno a las añejas formas hereditarias de la sucesión del poder local. No obstante, nuestro conocimiento actual al respecto es todavía débil y superficial y se necesita mayor investigación para llegar a mejores conclusiones.

Lo que sí puedo afirmar hoy es que esta tradición democrática colonial entre los pueblos indígenas no tuvo una continuidad directa a nivel de los gobiernos ayuntamientos constitucionales. La Constitución gaditana, primero, y luego las constituciones federales y estatales del México republicano ignoraron los

barrios y pueblos del corregimiento de Toluca, entre 1775 y 1811, confrontadas con las de los compromisarios y electores de 1813 sugiere que la única representación de aquellos en éstos se pudo dar a través de los frailes y sacerdotes. Como éstos no podían, por ley, ser electos para ningún cargo concejil, la representación sólo sirvió para legitimar la elección del ayuntamiento constitucional.

²² Ninguno de los miembros del ayuntamiento constitucional de Toluca en 1814 era de condición indígena. Y cuatro de sus seis miembros habían sido compromisarios y electores en el mismo proceso electoral.

derechos jurídicos de los pueblos indígenas —prescritos en las Leyes Indianas— para quienes se negó toda forma de gobierno electo a la manera antigua (estamental y étnica). Aunque por algún tiempo, las antiguas comunidades indígenas continuaron eligiendo a sus autoridades locales de manera tradicional, para los nuevos regímenes liberales, constitucionales y republicanos ya no tuvieron ninguna validez jurídica.

No obstante, la enorme subsistencia de los grupos indígenas en la época republicana y sus persistentes formas de gobierno local tuvieron que ser “reconsiderados” para incorporarlos a las nuevas formas de ayuntamiento constitucional, bajo el esquema informal de “ayudantías municipales”. No sabemos casi nada de cómo fueron “electos” estos ayudantes municipales en cada localidad en el siglo XIX, pero no nos debiera extrañar que una nueva investigación nos arrojase resultados inesperados y encontremos todavía formas hereditarias o estamentales de sucesión en el centro del país.

Bibliografía

- Alanis Boyso, José Luis (1978), *Elecciones de república para los pueblos del corregimiento de Toluca*, Toluca, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México.
- Annino, Antonio (1992), “Prácticas criollas y liberalismo en la crisis del espacio urbano colonial. El 29 de noviembre de 1812 en la Ciudad de México”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. E. Ravigoni”*, núm. 6, 21 semestre, Tercera serie, Buenos Aires, pp. 67-97.
- Arnold, Linda (1991), *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, México, Grijalbo/CONACULTA.
- Barragán, José (1978), *Temas del liberalismo gaditano*, México, UNAM.
- Benson, Nettie Lee (1955), *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México.
- (1984), “La elección de José Miguel Ramos Arizpe a las Cortes de Cádiz en 1810”, *Historia Mexicana*, vol. XXXIII, núm.4, México, abril-junio, pp. 515-539.
- Carmagnani, Marcello (1987), *El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1991), “Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX”, en Alicia Hernández y Manuel Miñó (coords), *Cincuenta años de historia de México*, México, El Colegio de México, tomo II, pp. 221-241.
- Carrasco, Pedro (1976), “Relaciones sobre la organización social indígena en el siglo XVI”, en *Estudios de Cultura Náhuatl*, México, UNAM, vol. 7, pp. 121-153.
- Castro, Concepción de (1979), *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza.
- Constitución de Apatzingan (1814), *Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana*, Apatzingan.

- Constitución de Cádiz (1812), *Constitución Política de la Monarquía Española*, Cádiz.
- Dehouve, Danièle (1984), “Las separaciones de pueblos en la región de Tlapa (siglo XVIII)”, *Historia Mexicana*, vol. XXXIII, núm. 4, México, abril-junio, pp. 379-404.
- Domínguez Ortiz, Antonio (1973), *El antiguo régimen*, Madrid, Alianza
- Eustaquio Celestino Solís *et al.* (1985), *Actas de cabildo de Tlaxcala (1547-1567)*, México, AGN/Instituto Tlaxcalteca de Cultura.
- Hevia Bolaños, Juan de (1841), *Curia filípica*, Madrid, Imprenta de la Compañía General de Impresores y Libreros.
- Fabila, Manuel (1981), *Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940*, México, SRA/CEHAM.
- Flon, Manuel de (1976), “Noticias estadísticas de la Intendencia de Puebla (1804)”, en Enrique Florescano e Isabel Gil (comps.), *Descripciones económicas regionales de Nueva España. Provincias del Centro, Sudeste y Sur, 1766-1827*, México, SEP/INAH, pp. 158-181.
- García Martínez, Bernardo (1987), *Los pueblos de la sierra: el poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700*, México, El Colegio de México.
- (1993), “Ideas y leyes sobre poblamiento en el México colonial: la acción del gobierno”, en *El poblamiento de México: una visión histórico-demográfica*. Tomo II *El México Colonial*. México, CONAPO/Azabache, pp. 170-186.
- Gerhard, Peter (1986), *Geografía histórica de la Nueva España, 1519-1821*, México, UNAM.
- Gibson, Charles (1981), *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, México, Siglo XXI.
- Guedea, Virginia (1991), “Las primeras elecciones populares en la Ciudad de México, 1812-1813”, *Mexican Studies*, vol.7, núms. 1-2, California, Universidad de California, pp. 1-28.
- Hamnett, Brian (1985), *La política española en una época revolucionaria, 1790-1820*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1990), *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional, 1750-1824*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Haring, C. H. (1990), *El imperio español en América*, México, CONACULTA/Alianza.
- Hernández y Dávalos, Juan E. (1877- 1882), *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México de 1808 a 1821*, México, 6 tomos, impresor Juan María Sandoval.
- Hevia Bolaños, Juan de (1841), *Curia filípica*, Madrid, Imprenta de la Compañía General de Impresores y Libreros.
- Humboldt, Alejandro de (1973), “Tablas geográfico políticas del Reino de Nueva España que manifiestan la superficie, población, agricultura, fábricas, comercio, minas, rentas y fuerza militar (enero 1804)”, en Enrique Florescano e Isabel Gil (comps.), *Descripciones económicas generales de Nueva España, 1784-1817*, México, SEP-INAH, pp. 128-171.
- [——— (1984), *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, México, Porrúa.
- Kishiro, Ohgaki Kodama (1979), “Ayuntamiento de la ciudad de México (1808-1821): La crisis política de 1808 y el camino constitucional” (tesis doctoral), México, El Colegio de México.
- Liehr, Reinhard (1976), *Ayuntamiento y oligarquía en Puebla, 1787-1810*, México, SEP.

- Lira, Andrés (1983), *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, México, El Colegio de México/El Colegio de Michoacán
- Martin Cheryl, English (1985), *Rural Society in Colonial Morelos*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Martínez, Hildeberto (1984), *Tepeaca en el siglo XVI. Tenencia de la tierra y organización de un señorío*, México, CIESAS.
- Martínez Marina, Francisco (1979), *Teoría de las Cortes*, Madrid, Editora Nacional, 3 tomos.
- Mendieta, Gerónimo (1997), *Historia eclesiástica indiana*, México, CONACULTA.
- Mentz, Brígida von (1988), *Pueblos de indios, mulatos y mestizos (1770-1870): los campesinos y las transformaciones protoindustriales en el poniente de Morelos*, México, CIESAS.
- Miranda, José (1978), *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM.
- Monroy, María Isabel (1991), *Pueblos, misiones y presidios de la Intendencia de San Luis Potosí*, San Luis Potosí, Archivo Histórico del Estado.
- Mörner, Magnus (1970), *La corona española y los foráneos en los pueblos de indios de América*, Estocolmo, Instituto de Estudios Iberoamericanos.
- Ortiz, Juan (1992), “El ejercicio del poder durante la guerra de Independencia en México, 1810-1823” (tesis doctoral), México, El Colegio de México
- Porras Muñoz, Guillermo (1982), *El gobierno de la ciudad de México en el siglo XVI*, México, UNAM.
- Real ordenanza de Intendentes (1786), “Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España”, en AGN, Ordenanzas, vol. 20.
- Romero Quiroz, Javier (1986), *La ciudad de Toluca. Historia de su título*, Toluca, Gobierno del Estado de México.
- Tena Ramírez, Felipe (1980), *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México, Porrúa.
- Tribunal del Consulado (1973), “Noticias de Nueva España en 1805”, en Enrique Florescano e Isabel Gil (comps.), *Descripciones económicas generales de Nueva España, 1784-1817*, México, SEP/INAH, pp. 172-230.
- Urrutia, Carlos de (1973), “Noticia geográfica del Reino de la Nueva España y estado de su población, agricultura, artes y comercio (1794)”, en Enrique Florescano e Isabel Gil (comps.), *Descripciones económicas generales de Nueva España, 1784-1817*, México, SEP/INAH, pp. 68-127.
- Velázquez, María del Carmen (1979), *Tres estudios sobre las Provincias Internas de Nueva España*, México, El Colegio de México.
- Verlinden, Charles (1970), “El régimen de trabajo en México: aumento y alcance de la gañanía, siglo XVII”, en *Historia y sociedad en el mundo de habla española. Homenaje a José Miranda*, México, El Colegio de México, pp. 225-246.
- Wood, Stephanie (1990), “Gañanes y cuadrilleros formando pueblos: Región de Toluca, época colonial”, en Manuel Miño (coord.), *Mundo rural, ciudades y población del Estado de México*, Toluca, El Colegio Mexiquense/Instituto Mexiquense de Cultura, pp. 91-44.
- Zorita, Alonso de (1963), *Los señores de la Nueva España*, México, UNAM.

CUADRO 1
CABILDOS Y AYUNTAMIENTOS CONSTITUCIONALES EN LA NUEVA ESPAÑA, 1800-1821

Intendencias 1811	Partidos 1811	Cabildos de indios 1800	Cabildos ordinarios 1811	Total cabildos	Ayuntam. 1812-1814	Ayuntam 1820-1821
19	366	4268 + miles con medios cabildos	66 (49 + 17)	4334	128	480

Fuentes: Humboldt, *Ensayo político*; Tank, *Atlas ilustrado*, 24

CUADRO 2
AYUNTAMIENTOS CONSTITUCIONALES EN LA NUEVA ESPAÑA,
EN LAS PROVINCIAS DE MÉXICO Y SAN LUIS POTOSÍ, 1812-1814

Provincia/Intendencia	Partidos	Cabildos ordinarios (antes de 1812)	Ayuntamientos constitucionales aprobados	Observaciones
<i>Provincia de México</i>				
Intendencia de México	48	4 (México, Acapulco, Lerma, Querétaro)	77 (México, Lerma, Querétaro, etcétera)	17 cabeceras de partido sin ayto.
Intendencia de Puebla	23	4 (Puebla, Atlixco, Cholula y Huejotzingo)	5 (Puebla, Atlixco, Cholula, Huejotzingo y Tochimilco)	
Intendencia de Oaxaca	21	1 (Oaxaca)	1 (Oaxaca)	
Intendencia de Valladolid	27	5 (Valladolid, Colima, Pátzcuaro, Zamora y Zitácuaro).	Ninguno	El intendente no consideró a Colima
Intendencia de Veracruz	11	4 (Veracruz, Córdoba, Jalapa y Orizaba)	No hay datos disponibles	
<i>Provincia de San Luis Potosí</i>				
Intendencia de San Luis Potosí	17	2 (San Luis Potosí y Valles)	1 antiguo (Valles) y 9 nuevos	No hay datos de San Luis Potosí
Intendencia de Guanajuato	13	8 (Guanajuato, Celaya, Salvatierra, Salamanca, León, San Miguel, San Felipe y Silao)	10 (4 de antigua creación y 6 nuevos)	4 pendientes de antigua creación

CUADRO 3
CABILDOS DE INDIOS Y ESPAÑOLES EN LA SUBDELEGACIÓN
(O ANTIGUO CORREGIMIENTO MARQUESANO) DE TOLUCA, 1811

Localidades	Cabildo de indios con gobernador	Cabildo de indios con alcalde	Cabildo de españoles	Total cabildos de indios
Villa de Toluca con 9 barrios	2 (Toluca y San Sebastián)	No	No	2
2 pueblos rurales	2 (San Pablo Autopan y San Miguel Tlatelulco)			2
24 pueblos rurales		24 localidades		24
Total (1 villa, 9 barrios y 26 pueblos)	4	24		28

Fuente: AGN, Hospital de Jesús, leg. 414, exps. 1-35, "Padrón de Toluca"; Alanis, 1978.

CUADRO 4
AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TOLUCA EN 1813-1814 Y 1820-1821

Localidades	Ayuntamiento constitucional	Autoridades municipales en los pueblos	Total
Villa de Toluca	Sí, uno (Alcaldes y regidores)*		1
9 barrios indígenas de la villa de Toluca	No	Constitucionales no (pero siguieron eligiendo gobernadores y alcaldes de forma tradicional sin ningún reconocimiento oficial)	0
26 pueblos rurales	No	Constitucionales no (pero siguieron eligiendo gobernadores y alcaldes de forma tradicional sin ningún reconocimiento oficial)	0
Total (1 Villa, 9 barrios y 26 pueblos)	1	0	1

Fuente: AHMT, Elecciones, caja 1, “Junta electoral parroquial”, diciembre de 1813.

(*) **Nota 1:** La Constitución de Cádiz determinó que debía establecerse ayuntamiento en aquellos pueblos que por sí o en su comarca tuviesen mil almas; y en aquellos en los que convenga que le haya (Art. 310).

Nota 2: La Constitución de Cádiz previno que el alcalde de cada pueblo ejercerá el oficio de conciliador en él auxiliado por dos hombres buenos, nombrado uno por cada parte, de quienes recibirá su opinión y decidirá la resolución conciliatoria. No procederá ningún pleito contencioso sin presentar la constancia previa del medio de la conciliación (Art. 282, 283 y 284).

REGRESAR



AL ÍNDICE

**EN TORNO A ALGUNAS VARIABLES Y PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA
PARA LA HISTORIA: A PROPÓSITO
DE ALGUNOS JUICIOS DE AMPARO EN EL SIGLO XIX MEXICANO**

Pedro Canales Guerrero¹

Permítaseme hoy ser o parecer políticamente incorrecto. La pertinencia académica prima sobre la corrección política. Si incomoda mi incorrección pido disculpa. Si soy poco lúcido escucharé con gusto el argumento crítico. La inteligencia de las cosas debe preceder a la postura política para darle posibilidad de coherencia y a la acción para volverla eficaz. De cualquier manera, mi preocupación es académica: quiero comprender algunos problemas de la democracia apoyado en documentos que los archivómanos llaman archivo muerto. Mi profesión no es la política. Aprovecho la ventaja de ser humanista y no científico social. La tarea del historiador no es tomar decisiones, como el político que tiene el poder, ni pugnar por decisiones, como el político que no tiene el poder. La tarea del historiador tampoco es como la del antropólogo, el sociólogo, el politólogo cuyas conclusiones son materia prima de quienes toman decisiones o buscan influir en ellas. La tarea del historiador es simplemente discutir la comprensión del mundo en el laboratorio del pasado que ya no podemos cambiar. Por supuesto que los historiadores no debemos desdeñar que algún político con poder o todavía sin él lea nuestras conclusiones para entender mejor el presente o, simplemente, para ejercitar sus neuronas. Llegados a este punto, no podemos soslayar que político es el que toma las decisiones pero también todo aquel que quisiera tomarlas, porque no sea parte del poder ejecutivo sino del legislativo o simplemente político de oposición. No menos cierto será que también es político el ciudadano organizado fuera de y frente a su gobierno: como grupo de presión o como organización no gubernamental (ONG). Yo distinguiría las ONG de los otros grupos de presión pues ellas no forman parte del gobierno pero sí del Estado en la medida que reciben financiamiento de él, aunque sea indirectamente y por medio de organismos supranacionales comprendidos entre las instituciones de Estado: las ONG, como los partidos políticos, no sólo están previstas, están financiadas; de ahí la fuerza o la debilidad de muchas o, incluso, su miseria (moral). Así, los historiadores no debemos

¹ Adscrito a la Facultad de Humanidades (FH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: pcanalesg@yahoo.com.mx.

desdeñar en manera alguna que ciudadanos integrantes de ONG se interesen en leer nuestras investigaciones simplemente históricas. Por supuesto que el ciudadano que acude a la urna es también político y puede interesarse en las historias que escribimos tanto como se interesa en las historias que escriben los literatos o, mejor, en las historias que escriben historiadores o científicos sociales con pluma literaria. A propósito del tema que nos ocupa, me vienen a la mente, y a manera de ejemplo, autores como Edmundo Valadés, Ricardo Pozas y Héctor Aguilar Camín, cuentista, antropólogo e historiador, respectivamente. Sus obras: *La muerte tiene permiso* o la democracia directa y la justicia también... en ausencia del Estado. *Juan Pérez Jolote*, o la vida ruda, con injusticias no provocadas ni por el gobierno ni por el Estado. *Morir en el Golfo* o los poderes sindicales fácticos y consensuados o consentidos por nuestra democracia nacional en la que todos participamos. Estas obras, junto a muchas otras de su género, se siguen leyendo. No sólo en libros. Los periódicos en papel o soporte electrónicos traen casi a diario historias semejantes, para el ciudadano que lee. Estas historias se leen más que los excelentes ensayos de numerosos escritores de todos los diarios y semanarios. ¿Pero todos entendemos esas historias de la misma manera? ¿Estaríamos de acuerdo los presentes en la pertinencia de los subtítulos que he propuesto para dichas obras? ¿Los autores mismos lo estarían? Esas dudas sólo se despejarían en el trabajo académico, trabajo académico que se apoya en el rigor lógico y conceptual (no en la *corrección* política).

El libro *Vida, trabajo y propiedad en el Estado de México. Los primeros juicios de amparo en la segunda mitad del siglo XIX* (García y García, 2007), publicado con base en el análisis de documentos históricos de la SCJN, contiene expedientes cuya trama judicial recuerda las tramas literarias. Ahí hemos visto triunfar la justicia. También la injusticia y el atropello de los derechos humanos por parte de funcionarios e instituciones del Estado no menos que por parte de particulares en connivencia con autoridades gubernamentales. Si no hallamos en estos expedientes más violaciones de los derechos humanos por parte de particulares es porque simplemente no constituyen materia de Amparo sino civil o penal. En rigor jurídico las garantías individuales tienen que ver con los derechos humanos y civiles fundamentales formulados como mandatos limitantes del poder de las autoridades. Sin embargo, deseo referirme en parte a la dimensión no ética de este conjunto de garantías individuales, derechos humanos, con énfasis en los derechos y obligaciones políticos del ciudadano en su dimensión de participación democrática, que es la temática que hoy nos reúne. Subrayaré, por momentos, más los aspectos de obligación del ciudadano que sus derechos frente al Estado, menos las obligaciones del Estado o del Gobierno que las indispensables cualidades del ciudadano, político por definición e, incluso, parte del Estado: si el sufragio universal es una institución de Estado el ciudadano se convierte, al menos en ese

momento y en esa medida, en parte del Estado. ¿Y el burócrata o el profesor que recibe su sueldo del Ejecutivo, además de ciudadano, no es parte del Estado, no tiene en sus manos, junto con la familia y la televisión, por ejemplo, la socialización individuación de las presupuestas virtudes democráticas? Los derechos humanos y, en particular, los civiles, pueden ser analizados como si se tratara de monedas: mirar una cara, luego, la otra. Derechos de los individuos, obligaciones del Estado. Derecho de un individuo, obligación de otro. Derecho siempre limitado de un individuo por el igual derecho del Otro: la regla de oro. Disfrute de derechos, requerimiento de *virtudes*. Como la regla de oro, hay otras reglas, conocimientos y virtudes por socializar. No toda la socialización depende del Estado; no podemos instalarnos en la comodidad de esperar, desafiar a que el Estado y los gobiernos nos eduquen, si pueden vencer nuestra displicente resistencia, en los requerimientos individuales de la democracia. La interiorización de esas actitudes elementales depende tanto o más de los individuos mismos que del Estado: contagio de virtudes, sanción familiar, sanción escolar, sanción institucional, sanción social. Así, los derechos civiles, base de la democracia moderna y, hasta simplemente, de la democracia electoral, requiere necesariamente la socialización de valores, en los individuos, tales como la tolerancia, la renuncia a la violencia, la preferencia por el proceso racional de la persuasión, el respeto de la decisión tomada por mayoría lo que no excluye sino implica el respeto por las minorías. Algunos pretenden hacernos olvidar que la decisión por mayoría existe porque el llamado consenso es imposible, utópico. La rendición de cuentas es obligación del mandatario y derecho del mandante pero también tarea del ciudadano informado, lector, pensante, responsable. Esta rendición debe exigirse, cierto, en primer lugar, a los grandes responsables de los gobiernos y de los otros poderes pero también a los individuos en la esfera de su responsabilidad civil, estatal (como el burócrata o el profesor evocados): toda rendición debe implicar, al menos, una sanción simbólica. Tenemos democracia aunque sea la más cara del mundo; lo que no tenemos son políticos estadistas: el estadista, a diferencia del político, no se rige pensando en la siguiente elección sino en el futuro del país. Tenemos democracia, lo que no tenemos son ciudadanos que busquen ir más allá de su primera percepción o su reflejo egoísta. Como los partidos —mal necesario— no inspiran ilusión alguna, resulta más lamentable ver ciudadanos vendiendo su voto que constatar que todos los partidos buscan comprarlo.

Los documentos analizados en el citado libro, a propósito de la libertad de trabajo, me ha servido de punto de partida para este breve ensayo. Si las leyes son cristalización normativa de valores aceptados o entendidos por el Contrato social, ahí descubrimos tensiones valorativas, precisamente, entre una norma y otra, entre visiones del mundo, entre proyectos sociales —fines—,

entre medios alternativos para alcanzar un fin, entre la esfera pública y la privada, entre el interés del individuo, de la comunidad tradicional y el interés del Estado.

Las tensiones que dejan verse en esos documentos. Dos expedientes.

Resumen del primer expediente: tres campesinos que, por negarse a trabajar para un hacendado y haberlo acusado de expropiar a la comunidad de sus tierras, son encarcelados y, más expeditamente que el proceso judicial de la defensa que emprenden como víctimas, son entregados al Ejército como contingente de sangre: sus familiares no volverán a saber de ellos.

Actores y actos de autoridad: 1) El gobierno estatal, en la persona de un Jefe Político, a nombre del Estado, busca conservar la gobernabilidad, no puede permitir que la oposición destruya las instituciones del Estado, desea conservar el poder gubernamental, se supone que defiende un proyecto de nación consagrado en la Constitución, defiende *de facto* proyectos personales e, incluso, proyectos inconstitucionales: contra la libertad individual, contra la libertad laboral, contra la remuneración monetaria, contra la igualdad ante la ley, contra el usufructo de la tierra por quien tiene el derecho. 2) Los ciudadanos, campesinos, con suficiente grado de conciencia, discurren en defensa de sus derechos individuales y comunales pero dejan entrever su discurso y actos como oposición política; acusan al gobierno en la persona del Jefe político de incumplimiento de la ley y connivencia con transgresores individuales de la libertad laboral, de expropiación ilegal de tierras. 3) El ejecutivo municipal, responsable de la cárcel, es cómplice silencioso de la injusticia y al parecer de la connivencia con el hacendado: a su favor, sólo se halla el acto de permitir el acceso a los abogados para escribir la primera denuncia de hechos. 4) El juez de paz comunal que muy probablemente conoce de cerca los hechos y a las víctimas, débil *de facto* ante el poder del Jefe Político, propende a la justicia, cumple ampliamente mandatos del juez de Distrito, colabora con las familias de las víctimas, según los mismos mandatos. 5) El juez de Distrito cumple formalmente con todas sus obligaciones e incluso se percibe su interés por la justicia y su independencia del Ejecutivo representado por el Jefe político y por las autoridades militares. Empero, por el amplio poder legal y fáctico que tiene el 1) Jefe político no necesita ni coaccionar al juez de distrito, ni enfrentarlo ni impedir los trámites judiciales: conocedor de los tiempos, le bastará actuar más expeditamente que la justicia para culminar su designio a favor de la razón de Estado —de gobierno, habrá que decir— y del hacendado y... del suyo propio. 6) El Ejército, institución de Estado nacional, necesita reclutas voluntarios o forzados, para cumplir las funciones que la Constitución y el Ejecutivo, su jefe, le señalen. Las órdenes expedidas por el juez de distrito, equivalentes a *habeas corpus*, son burocrática y fácilmente evadidas por los comandantes en turno del Ejército. Dos preguntas —que

implican al actor 5—: ¿si hubiera querido, contaba el sistema judicial con suficientes recursos materiales o poder vinculante frente al Ejecutivo, para hacer efectivo el *habeas corpus*? ¿Si no, ello era resultado de una falta de voluntad política o, simple y fundamentalmente, de una incapacidad presupuestal por parte del propio Estado? 7) El Estado, débil aún, necesita un Ejército numeroso, obediente y fuerte, para fortalecer al propio Estado. Se trata de un Estado cuyos procedimientos constitucionales no prevén el sufragio universal. De hecho, tampoco hay partidos políticos con posibilidad real de acceder al poder. La débil capacidad impositiva de ese Estado también le impide fortalecer, al menos presupuestalmente, sus propias instituciones.

Tensiones y consideraciones: El Estado, en su debilidad más que en su fortaleza, *necesita* atropellar individuos que amenacen al Estado. En términos políticos, no había grupos de presión aceptable ni partido político con posibilidad de acceso al poder que tuvieran la capacidad de integrar en su proyecto demandas, por lo demás constitucionales casi todas, como las sustentadas por las víctimas de nuestro expediente. Paradójicamente, parece que sólo un Estado fuerte puede tolerar la existencia de partidos políticos, pero es la existencia de estos partidos lo que puede hacer fuerte a un Estado. Cabe aclarar: los campesinos, con sus demandas, no ponían propiamente en peligro al Estado sino a la autoridad y su, muy probable, interés común con los hacendados. Se puede discutir la viabilidad económica del sistema campesino pero no se puede discutir la constitucionalidad —y liberalismo— de la demanda por la libertad laboral o por la remuneración monetaria. Era una lucha contra el *statu quo* inconstitucional y conservador. Se trató de una actuación, del jefe político, injustificable por razón de Estado, miope en términos de la propia Constitución y de la economía liberal. La miopía, la (con)fusión del interés personal con las funciones gubernamentales del Estado actúan en contra del Estado, de la Nación, de los individuos que firman el Contrato social para que el Estado exista. Tal vez el Estado no tenía ni la voluntad ni los recursos financieros para fortalecer el sistema judicial —independiente— que vigilara la actuación de sus propios funcionarios: los recursos financieros son necesarios pero nunca condición suficiente. Esa clase de injusticias parecen dar plena cuenta de la participación campesina regional en la Revolución mexicana que estaba a la vuelta de unos cuantos años.

Más que subrayar la formulación de juicios valorativos sobre los actores y sus actos —como *denunciar* la injusticia cometida por el jefe político o la corrupción del interés del Estado por el interés personal—, conviene, me interesa aquí, subrayar del análisis precedente los procesos o actos sociopolíticos por sus causas o consecuencias objetivas: por ejemplo, la demanda campesina por la libertad de trabajo y su remuneración monetaria era objetivamente liberal.

Otros procesos objetivables: 1) Sin soslayar que en el presente caso el actor Jefe político confunde gobierno e interés personal con Estado, es función de los gobiernos preservar la existencia del Estado. No debe extrañarnos que quien tiene el poder quiera perpetuarse en él: los contendientes deben obligarlo por la fuerza o el derecho a ceder el poder, llegado el caso. 2) Se trata de un Estado débil financieramente, pobre recaudatoria y presupuestalmente, lo que lo vuelve débil institucionalmente: débil su monopolio de la violencia —no puede profesionalizar a su Ejército—, débil su sistema educativo, débil y contradictorio su sistema judicial —el Jefe político conserva amplias facultades de administración de justicia—, débil su sistema democrático —no hay partidos con opción real de acceso al poder—, débil sistema de contrapesos y de separación de poderes. 3) Si el Estado no se fortalece al punto de compartir el poder, tolerar la oposición, permitir contrapesos, la política, que es *lucha civilizada*, dará paso a la violencia material, a la revuelta o a la revolución. Esto último es lo que sucedió.

Resumen de un segundo expediente con cuatro actores principales y uno casi secundario: la comunidad tradicional, algunos de sus integrantes que laboran en una fábrica aldeaña, el sistema judicial garante de la Constitución liberal, la empresa fabril, el abogado y los medios de comunicación. Los hechos: la comunidad tradicional con democracia directa pide colaboración personal bajo la forma de prestación de servicios personales a todos sus integrantes sin excepción: cooperar con tiempo y recursos para las fiestas, en obras materiales y servicio personal de vigilancia diurna o nocturna.

Actuaciones: inicialmente, la empresa está dispuesta a cubrir monetariamente el tiempo de servicio personal que sus obreros *deben* a su comunidad tradicional, tal vez así podrán suplir, pagadas, otras personas de la comunidad el tiempo de servicio debido; luego, la empresa, por dificultades financieras o no, poco importa, decide no suplir más con dinero el inconstitucional y a-liberal servicio comunitario; paga abogados para defender interesadamente a sus obreros, se ahorrará un egreso, de dicho servicio impago; los individuos están de acuerdo y firman la demanda para no prestar el servicio sin expresar voluntad de pagar de su ingreso a posibles suplentes; la ley estatal prevé el servicio comunitario no remunerado; la Constitución federal lo prohíbe; el abogado arremete mediáticamente, y con expresiones despectivas por la organización comunal, para que el juez sentencie a favor de obreros; la resolución de la justicia federal no puede sino declarar inconstitucional el trabajo no remunerado.

Tensiones y consideraciones: 1) Los integrantes de la comunidad, en su mayoría campesinos, no tienen ingresos monetarios. 2) La tradicional y democrática organización comunal no cobra impuestos monetarios, no tiene ingresos, no recibe presupuesto de los gobiernos estatal ni federal que tampoco tienen suficientes ingresos. 3) La tradicional y democrática organización comunal al parecer será demolida lenta

pero irremediamente: ¿podría haber sido de otra manera?; ¿habrían sido, serían, son compatibles la organización comunal y la municipal constitucional; bajo qué circunstancias, a qué precio? 4) No sabemos si la resolución judicial provocó diferendos en la comunidad.

Tensiones y epílogo

Sabemos, en cambio, por ecos noticiosos actuales, de tanto en tanto, de otros *relatos* como *La muerte tiene permiso* de Edmundo Valadés, por ejemplo, que por decisión comunitaria se expulsa y se retira todo derecho (a tierra, propiedad y vivienda) a integrantes que no quieren cooperar para la fiesta del patrón del pueblo; que una pareja sin hijos es perseguida por negarse a cooperar monetariamente para el mantenimiento de la escuela comunal —no quiero exagerar diciendo que fueron muertos por ello, lo que sí sucede por problemas de tierra o por rencillas *políticas* o *religiosas* sembradas por políticos o pastores que llegaron a *dividirlos*, se dice—; también es frecuente que en ciertas comunidades las elecciones las gana un candidato con el cien por ciento de los votos posibles o que las mujeres no puedan ser elegidas como presidentas municipales o que los hombres puedan ir a la escuela y las mujeres no, o que los hombres puedan casarse con mujeres de otro pueblo sin perder sus derechos en la comunidad, lo que, en contraparte, a las mujeres les hará perder todo derecho... Estas y otras, no son decisiones del Estado nacional. Tampoco, dicho sea de paso, es responsabilidad del Estado la violación de los derechos humanos que se dan en la esfera privada, familiar, de los hogares.

La lista de estas normas de ab-usos y costumbres es más larga: yo identifico, al menos, tensión entre el derecho constitucional individualista y el derecho consuetudinario comunitarista, lo que no parece impedir ciertos discursos mixtificadores de esa democracia comunal por parte de terceros: ¿politólogos o políticos universitarios?

Los derechos humanos son individuales, los llamados derechos humanos de tercera y cuarta generación se hallan en tensión con los primeros: también por ello esos derechos posteriores no son derechos sino sencilla formulación de utopías programáticas, para siglos futuros, si y sólo cuando la riqueza productiva de la respectiva sociedad lo permita.

Los derechos humanos son fundamento y consecuencia de la democracia. Si la democracia no funciona faltan las condiciones para garantizar los derechos humanos. La democracia está constituida por un conjunto de procedimientos que permiten tomar decisiones sobre el proceder público en vista de resolver diferendos y buscar para todos la mayor felicidad posible. Ello requiere determinada

cultura mínima o voluntad democrática de todos los individuos: aceptar las reglas democráticas instituidas, aceptar que el bien común prima sobre el individual y reconocer a la autoridad elegida, la cual tendrá el monopolio de la violencia, como condición para darnos seguridad a todos. El requerimiento anterior constituye la primera condición pero no la fundamental. Fundamentales son los valores entendidos, creencias, que sustentan tanto derechos como obligaciones: reconocernos unos a otros como iguales en derechos, necesitados de tolerancia mutua, movidos por la justicia y por la solidaridad, pero, sobre todo, libres. Esta libertad individual significa capacidad de elegir, voluntad independiente de terceros, responsabilidad por los propios actos.

Así, cabe preguntarse si puede haber democracia funcional sin ciudadanos informados (alfabetas funcionales), conscientes de sus derechos y obligaciones, responsables de las necesarias virtudes individuales para la democracia. Un problema más: ninguna virtud se enseña, ni siquiera la más elemental que es la tolerancia, por ello hablé de contagio. Pero tampoco hay garantía de contagio ni seguridad de que el virtuoso de hoy lo será mañana. Esa es la fuerza, la debilidad y el precio de la libertad humana. Si la socialización de las virtudes es condición necesaria nunca será suficiente. La rendición de cuentas —su seguimiento por parte de los ciudadanos— es fundamental pero la sanción por los actos individuales de grandes o pequeños mandatarios² y de los mandantes también debe complementar y cumplimentar la socialización y el ejercicio mismo de la democracia.

Bibliografía citada

García Castro, René y Ana Lidia García Peña (coords.) (2007), *La vida, el trabajo y la propiedad en el Estado de México. Los primeros juicios de Amparo en la segunda mitad del siglo XIX*, SCJN, México, 294 pp.

REGRESAR

AL ÍNDICE

² Ya propuse que, por ejemplo, el burócrata y el profesor son mandatarios: creo que también el becario. Los profesores no debemos ser analfabetas funcionales ni promover entre nuestros estudiantes el analfabetismo funcional. De esto deberemos rendir cuenta.

SOFÍA VILLA DE BUENTELLO, DEMOCRACIA Y FEMINISMO EN MÉXICO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX

Ana Lidia García Peña¹

En esta ponencia revisaremos algunos elementos que ayuden a entender los debates del feminismo mexicano en los años veinte del siglo XX y la forma en la cual buscó incidir en la construcción de una sociedad más democrática a través de la demanda de reforma a la legislación familiar; en particular se revisará la propuesta de Sofía Villa de Buentello, una de las primeras abogadas feministas en México. Se busca comparar los contenidos del nuevo *Código Civil* de 1928 que entró en vigor en 1932 con las propuestas de Villa de Buentello en su obra *La mujer y la ley* de 1921 (CCDFTR, 1928; Villa de Buentello, 1921).

Aunque el discurso revolucionario acudió una y otra vez al argumento de que sus reformas estaban promoviendo una creciente libertad y el aumento de la igualdad entre hombres y mujeres y se vanaglorió de insertar a México en la modernidad de su tiempo al impulsar cambios que dignificaban el papel de la mujer en el núcleo familiar; la gran mayoría de las reformas fueron ambivalentes y sólo terminaron por complejizar las relaciones de género dentro del núcleo doméstico.²

Por un lado, la reforma revolucionaria continuó con la tendencia liberal de separar lo público de lo privado, lo que significó un claro aumento del poder patriarcal y el fortalecimiento de la hegemonía masculina al promover relaciones más jerárquicas dentro del núcleo doméstico; por otro lado, los discursos de libertad e igualdad llevaron implícito un paulatino mejoramiento de la autonomía de las mujeres. Esta segunda tendencia se vio fortalecida cuando intervino el movimiento feminista y sus demandas de una normatividad de la familia menos injusta y más igualitaria entre los géneros.

Para explicar las dos tendencias se utilizarán cinco temas jurídicos vinculados al proceso reformista individualista que buscó construir una sociedad más democrática: el divorcio, la violencia

¹ Adscrita a la Facultad de Humanidades (FH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Correo electrónico: analidiag@prodigy.net.mx.

² Documento fundamental de la justificación ideológica revolucionaria en relación al ámbito familiar es el de Venustiano Carranza “Considerando” (Carranza, 1917: 3-12).

conyugal, la investigación de la paternidad, la patria potestad y la libertad de propiedad. El análisis de los procesos de cambio en dichos temas jurídicos busca dar respuesta a las interrogantes: ¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron? ¿los hombres triunfaron tras la privatización del núcleo doméstico y el aumento de su autoridad paterna? ¿las mujeres conquistaron su individualidad al hacer uso de la libertad para administrar sus bienes y reclamar autonomía en su diario hacer?

La Revolución ante la familia

Al calor de la pólvora revolucionaria los asuntos referentes al ámbito doméstico volvieron al debate público y aunque la mujer siguió manteniendo el mismo carácter de subordinada que tuvo en el XIX, ahora bajo la nueva apertura de una reforma social, se comenzaron a discutir temas que el liberalismo había enterrado. Y de nueva cuenta el tema de la protección o liberación de la mujer estuvo en la mesa de la discusión.

Si en el siglo XIX los principales temas fueron el matrimonio y el divorcio civil, mejorar la situación de la mujer, reformar la patria potestad y la libertad de testar; en la Revolución los debates se centraron en el divorcio vincular –es decir el que disuelve el vínculo del matrimonio–; equiparar los derechos de la mujer con los del hombre en el matrimonio; resolver la problemática social de los hijos naturales y las uniones consensuales y todo lo referente a la paternidad y la filiación. Las propuestas surgieron de dos de los más importantes bandos revolucionarios, la coalición constitucionalista comandada por Venustiano Carranza cuyas reformas en torno a la familia sucedieron entre 1914 y 1917; y la coalición villista-zapatista a través del *Programa de reformas políticas sociales de la Soberana Convención Revolucionaria* de 1915. Las reformas y el modo en el cual se llevaron a cabo fueron el resultado de diversas posturas ideológicas, mientras los convencionalistas retomaron propuestas anarquistas, los constitucionalistas fueron herederos de la tradición liberal y sus planteamientos contractualistas.³

Aunque ambos bandos revolucionarios prometieron mejorar la condición de la mujer dentro del núcleo doméstico, lo cierto que sus reformas mantuvieron abismales diferencias de género. Por lo que al llegar la década de 1920 las demandas del movimiento feminista se centraron en la crítica a

³ Para profundizar en la legislación de la familia durante la Revolución Mexicana véanse los textos de Carranza (1917; 1916; 1915), así como *Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria, 1914-1915* (TGN, 1964).

dichas diferencias y en la necesidad de una reforma al derecho de familia.⁴ A diferencia del siglo anterior, cuando las mujeres no participaron en la discusión pública ni legislativa del ámbito doméstico, en los inicios del siglo XX, los diversos congresos, comités, ligas, encuentros y publicaciones feministas demandaron una y otra vez reformar la desigual normatividad hasta su final incorporación en la nueva codificación en 1932.⁵

En un artículo publicado por María Ríos Cárdenas en 1928, en su semanario *Mujer*, aseguró que el nuevo código reformado fue el triunfo de un grupo de intelectuales feministas, quienes gracias a su esfuerzo personal lograron que los legisladores incluyeran las demandas que años atrás ellas venían defendiendo. Entre ese grupo de mujeres estaban: Adela Hernández, Elena Arizmendi, Sofía Villa de Buentello y la propia Cárdenas, entre otras (Ríos Cárdenas, 1928: 1-10).

La reforma del divorcio vincular

Es conveniente abrir un pequeño paréntesis y explicar los distintos tipos de divorcios que han existido en nuestro país para evitar confusiones. Desde la Colonia hasta nuestros días el divorcio ha tenido tres distintas formas jurídicas: el primero fue el eclesiástico por separación de cuerpos (durante toda la Colonia hasta 1859); el segundo fue el civil por separación de cuerpos (desde 1859 a 1914) y el tercero es el civil vincular o total (desde 1914 hasta nuestros días). El primero era un divorcio autorizado y sancionado por la Iglesia y sus tribunales eclesiásticos, permitía la separación de los cónyuges pero no la disolución del vínculo marital; es decir, los esposos vivían en casas distintas pero permanecían casados hasta que la muerte los separara. El segundo, normado por el estado liberal y tramitado ante jueces civiles, fue

⁴ Es importante tener clara la diferencia entre historia de mujeres e historia del feminismo. La primera abarca la historia de las mujeres dentro de la sociedad bajo la idea de globalidad; mientras que la historia del feminismo, como una rama específica de dicha historiografía, hace referencia solamente a los distintos grupos de mujeres que se organizan y tienen una participación activa en busca de derechos políticos y/o civiles y un cambio en el status de las mujeres. Para profundizar en dicha problemática véanse los textos de Bock (1991) y Offen (1991: 103-136).

⁵ Entre las principales acciones y publicaciones del movimiento feminista de las primeras décadas del siglo XX están: Primer Congreso Feminista, Mérida, Yucatán, 1915; Segundo Congreso Feminista, Mérida Yucatán, 1916; el semanario *La mujer moderna* (1915-1918), dirigido por Artemisa Saénz Royo y Hermila Galindo; el Consejo Feminista Mexicano fundado en 1919 y su publicación quincenal *La mujer. Órgano del Consejo Feminista Mexicano* (1921-1922), dirigido por Julia Nava de Ruisanchez; las Ligas Feministas de Yucatán durante el gobierno de Felipe Carrillo Puerto en 1923; Primer Congreso Feminista Panamericano para la Elevación de la Mujer en México de 1923; Congreso de Mujeres de la Raza en 1925, organizado por la Liga de Mujeres Ibéricas e Hispanoamericanas a instancias de Sofía Villa de Buentello; y el semanario *Mujer. Periódico independiente para la elevación intelectual y moral de la mujer* (1926-1929) dirigido por María Ríos Cárdenas.

producto de la reforma liberal y quedó legalizado desde 1859. Aunque este divorcio fue secularizado, tampoco permitía la disolución del matrimonio, e igual que en el eclesiástico, los esposos divorciados vivían bajo distintos techos pero permanecían casados durante toda su vida. El tercero y último, fue producto de la Revolución Mexicana y permite la disolución del vínculo marital. Es decir, el divorcio vincular o total, vigente en la actualidad, faculta a los ex-cónyuges para que se vuelvan a casar después de un determinado tiempo de haber sido dictada la sentencia (Verdugo, 1885; Sánchez Medal, 1991; Pallares, 1984). La reforma revolucionaria del divorcio vincular sucedió en 1914. En el momento de su legislación entró el debate por saber a quién beneficiaba más al hombre o a la mujer; durante muchos años siempre se pensó que las reformas del divorcio beneficiaron más al hombre, quien estaba mejor preparado para enfrentarse a una sociedad individualista. Se dijo que el divorcio voluntario dejaría sin protección a las mujeres ante convenios injustos. También se decía que el divorcio total sólo favorecería al hombre, que al volverse a casar no escogería a una mujer divorciada “ya marchita, con hijos que eran de otro y sin ser ni joven, ni virgen, ni hermosa”.⁶

Al llegar el siglo XX continuó la idea de que el divorcio sólo favorecía al hombre; Incluso, una de las primeras abogadas y feminista de la época, Sofía Villa de Buentello, autora del libro *La mujer y la ley* (1921) se oponía al divorcio por considerarlo contrario a los intereses de la mujer:

¡Oh, si las mujeres supiesen la verdad que se esconde en el divorcio! ¡Si supiesen penetrar en el fondo de la ley, verían que el hombre nunca pierde, y no pierde sencillamente porque la ley le favorece y está en contra de la mujer [...], el divorcio es una desgracia y fuente de sufrimientos físicos y morales. Porque en todas las naciones, la mujer que se divorcia queda cubierta de vergüenza y desprecio [...] Un marido se expresa en estos términos, a pesar de la virtud de su esposa, ¡Bah! Una mujer divorciada nada vale, puesto que no pudo vivir con el primer marido, no podrá hacerlo con ningún otro! (Villa de Buentello, 1921: 97-99).

Aunque en los debates siempre se habló de mejorar la condición de las mujeres por medio de divorcio, su práctica judicial más bien se convirtió en instrumentos de lucha masculina que en muchos casos dejaron totalmente desprotegidas a las mujeres. Y esto es fácil de explicar, pues mientras los hombres buscaban privacidad y libertad, las mujeres peleaban por espacios alternos pero sin perder la protección ni las redes de apoyo familiar y comunitarias, pues al ser subordinadas no podían, jurídicamente hablando, asumirse como individuos libres.

⁶ Para el seguimiento de los debates consultar la siguiente hemerografía: *El Diario de Debates de la Cámara de Diputados* de los años: 1868, 1874, 1883, 1886, 1891-1893, 1900-1905; *El Monitor Republicano* de 1883, 1885, 1886; *El Diario de Hogar* de 1883-1884 y 1891; *El Siglo XIX* de 1885 y 1891; *El Foro* de 1885 y 1886; *La Prensa* de 1885 y 1891; *El Nacional* de 1891 y *El Universal* de 1892.

Durante la época revolucionaria la legislación del divorcio total o vincular se compuso de siete leyes sucesivas entre diciembre de 1914 y abril de 1917.⁷ La más famosa de todas ellas fue la última, mejor conocida como *Ley sobre Relaciones Familiares*. Redactada en la ciudad de México por el triunfante grupo constitucionalista, se convirtió en la obra cumbre de la legislación familiar durante la Revolución Mexicana, compuesta de 555 artículos que reformaron al *Código Civil* de 1884, en todo lo concerniente a: matrimonio, parentesco, divorcio, paternidad y filiación, legitimación, hijos naturales, adopción, patria potestad, tutela, emancipación, mayoría de edad y declaración de ausencia.

Las justificaciones de la reforma de nuevo fueron presentadas como un gran acto de modernidad y de justicia social. Venustiano Carranza y su equipo de legisladores se presentaron a sí mismos como continuadores de la tradición liberal, quienes deberían concluir, de una vez por todas, la reforma juarista de la familia que quedó inconclusa en el siglo XIX. Decían que el divorcio total permitiría aminorar las discordias familiares y otorgaría libertad tanto a hombres como a mujeres para que pudieran volverse a casar, incluso emanciparía a las mujeres de ser esclavas del hogar.

Una pregunta siempre ha estado abierta. ¿Por qué Carranza y su equipo de juristas legislaron el divorcio total durante la fase más combativa de la Revolución y cuando su escasa importancia social no era equiparable a las cuestiones del reparto agrario, el municipio libre y la normatividad del trabajo? Incluso, los que han respondido esta pregunta han argumentado razones anecdóticas de la propia vida privada de Carranza, Luis Cabrera y Félix Palavicini.⁸

Sin embargo, después de haber revisado más de cien años de reformas ilustradas, liberales y sociales, puedo asegurar que el divorcio vincular rebasó las anecdóticas vidas privadas de los revolucionarios constitucionalistas y su legislación fue la consecuencia de un largo proceso de individuación de la familia. Carranza y su equipo, emulando a Benito Juárez, terminaron por concluir lo que había quedado inconcluso; además, a diferencia de la época del liberalismo decimonónico, la legislación del divorcio total tuvo una mínima oposición por parte de la elite política revolucionaria.

⁷ Véase nota 11.

⁸ Autores como Sánchez Medal y Pallares han señalado que el grupo cercano a Carranza y él mismo, promovieron la ley de divorcio para poder divorciarse y volverse a casar. Sin embargo, dicha afirmación no ha sido comprobada, pues el Ejército Constitucionista estuvo en Veracruz entre 1914-1915 y los registros civiles de esos años están desaparecidos. Félix Palavicini asegura que durante su estancia en el puerto llevaron una “vida disipada y desordenada” y que en dicho lugar se comprometieron en matrimonio: Gustavo Espinosa Mireles, Luis Manuel Rojas y el propio Palavicini. Asimismo, Lucio Cabrera aseguraba que Luis Cabrera se casó en Veracruz en 1914 (Sánchez Medal, 1991; Pallares, 1917; Palavicini, 1937).

Es así que desde los albores del Porfiriato con el *Código Civil* de 1884 hasta la Revolución con la *Ley de Relaciones Familiares* de 1917 se completó el proceso de laicización e individuación del divorcio. La Revolución Mexicana, cuyo fundamento fue lo social, pudo concretar una vieja aspiración del liberalismo clásico gracias a que un pequeño grupo de carrancistas supieron actuar con mayor libertad y sin la presión de un Congreso dividido. Resulta paradójico, pero fue gracias a la violencia y al desorden revolucionario que esta legislación se pudo imponer sin grandes oposiciones.

Si bien el divorcio vincular significó un cambio muy importante en la historia de la familia en nuestro país, se puede señalar que en las relaciones de género el código porfirista y la legislación revolucionaria mantuvieron una clara desigualdad en el control y castigo de los comportamientos femenino y masculino. Tal es el caso de lo referente a la tipificación del adulterio como causal de divorcio, tanto en el liberalismo como en la Revolución no sólo se dejó de perseguir al adulterio masculino, como se hacía en la Colonia, sino que prácticamente se le exoneró de cualquier culpa. En la Revolución la normatividad civil del adulterio mantuvo vigente el principio liberal de considerar que el de la mujer siempre es causal del divorcio sin importar las circunstancias, mientras que el del marido sólo sería causal si se cometiese dentro del domicilio conyugal o llevase de por medio escándalo público.⁹

Con el proceso de individuación, las infidelidades masculinas pasaron de ser un asunto de control moral por parte de la Iglesia a uno de callada indiferencia por parte del Estado laico. Ambas normatividades fueron profundamente patriarcales cuando condenaron cualquier tipo de adulterio femenino, mientras que al masculino lo llenaron de dispensas y dejaron de perseguirlo; pues tanto en la ley como en la sociedad se siguió pensando que la infidelidad de los hombres sólo era producto del “irrefrenable deseo masculino”, mientras que el adulterio de las mujeres podría provocar que se introdujeran hijos ilegítimos al núcleo doméstico.

Esta enorme desigualdad de los derechos liberal y revolucionario sólo pudo ser superada cuando intervino el movimiento y la crítica feminista en las primeras décadas del siglo XX. Todos los grupos feministas de la época, a pesar de sus grandes diferencias, coincidieron a lo largo de los años en que era necesaria una justa y equitativa legislación de la familia en nuestro país, que dejara de favorecer al hombre en detrimento de la mujer.

⁹ Artículo 228 del *Código Civil del Distrito Federal y territorio de la Baja California* (CCDFTBC, 1884: 30); Artículo 77 de la *Ley sobre Relaciones Familiares, expedida por el C. Venustiano Carranza. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Nación* (Carranza, 1917: 28).

Cuando se fundó la revista feminista *La mujer mexicana*, dirigida por Columba Rivera, María Sandoval de Zarco y Dolores Correa Zapata en 1904, se publicaron diversos artículos criticando la desigual penalización del adulterio y, en general, la inferioridad legal de la mujer en el matrimonio.

El grupo de “Mujeres Libres”, fundado en 1924 por María Casas y Miramón, afirma que como parte de la igualdad entre el hombre y la mujer, las leyes de divorcio deben modificarse para convertirlo en un trámite fácil tanto para la esposa como para el esposo (Macías, 2002).

En el Congreso Panamericano de Mujeres de 1923 se presentó un documento en el que se criticaba a la *Ley de Relaciones Familiares* y se solicitaba que hombres y mujeres tuvieran idénticos derechos al solicitar el divorcio, según el *Excelsior* de mayo de 1923. Sofía Villa de Buentello a pesar de oponerse al divorcio vincular, como se señaló líneas arriba, insistía en que debía reformarse la legislación para liberar a la mujer de la tutela masculina y ejercer sus derechos (Villa de Buentello, 1921: 61-64).

Es así que el nuevo *Código Civil* que entro en vigor en 1932, y bajo el discurso de la corriente socializadora del derecho, suprimió la distinta concepción de los adulterios femenino y masculino; también introdujo novedades como la liberalización del trámite del divorcio y la creación del divorcio administrativo. En la explicación de motivos del *Código Civil* la Comisión Técnica de la Legislación Sección Civil, compuesta por los licenciados Francisco H. Ruiz, Rafael García Peña e Ignacio García Téllez, señala que:

La equiparación legal del hombre y la mujer se hacía necesaria, en vista de la fuerza arrolladora que ha adquirido el movimiento feminista. Actualmente la mujer ha dejado de estar relegada exclusivamente al hogar; se le han abierto las puertas para que se dedique a todas las actividades sociales, y en muchos países toma parte activa en la vida política. En tales condiciones, era un contrasentido la reducción de su capacidad jurídica en materia civil, sustentada por el Código anterior (Ruiz, 1932).

Aunque la supuesta equiparación de los derechos del hombre y la mujer en el matrimonio no fue absoluta, la reforma que suprimió la distinta penalización del adulterio fue, sin lugar a dudas, una conquista del movimiento feminista de la época.

La dudosa autonomía femenina en la libertad de propiedad

Durante la Revolución Mexicana también se abre el debate en torno a la reforma liberal de 1872 que introdujo el régimen de separación de bienes en el matrimonio; se puso en la esa de la discusión si realmente había sido benéfico y si había fortalecido la autonomía femenina.

Acorde con una economía que buscaba incorporarse a la dinámica capitalista, se buscó separar la familia de su forzosa vinculación con los negocios y ampliar el rango de opciones personales en el matrimonio, lo que a su vez permitiría la libre circulación de la propiedad a favor de desarrollo económico (Deere y León, 2005: 72-79).

Por tal motivo la reforma liberal introdujo modificaciones en la propiedad y la administración de los bienes matrimoniales. Se otorgó libertad a la pareja para escoger entre el sistema de bienes gananciales o el de separación de bienes, llamada “sociedad voluntaria”, en función de lo que mejor se adaptase a sus intereses. En el derecho colonial el marido era el único administrador de los bienes familiares, aunque necesitaba la autorización de su mujer para enajenar los bienes que ella había aportado al matrimonio. A diferencia, según la justificación del *Código Civil* de 1872, la creación del régimen de separación de bienes buscaba combinar los intereses de la mujer con la dignidad y representación del marido.

Según este último régimen, los bienes que cada cónyuge adquiriese antes o después del matrimonio seguirían siendo propiedad individual, incluidas las ganancias generadas por estos bienes, así como cualquier ingreso individual como producto de salarios, sueldos, etcétera.¹⁰

Este cambio en la conceptualización de la propiedad familiar llevó implícito una nueva noción de libertad femenina al permitir, por ejemplo, que la mujer trabajadora administrar sus propios ingresos, pues en el sistema de gananciales el marido tenía la administración de dichos ingresos. Asimismo, el régimen de separación de bienes que se institucionalizó desde 1872 y continuó durante todo el Porfiriato, abrió la puerta a que las mujeres casadas y propietarias pudieran administrar sus propios bienes, lo que redujo los derechos de la potestad marital masculina.

Teóricamente esta reforma significó un paso adelante, porque la mujer casada conservaría la propiedad y la administración de sus bienes muebles e inmuebles y el goce de sus productos y salarios. Sin embargo, quedó limitada a que la mujer no podía enajenar sus bienes inmuebles ni los derechos reales sin consentimiento del marido; incluso no podía laborar sin la aprobación explícita de su esposo. No se había aceptado del todo la idea de que una mujer casada podía trabajar o manejar sus bienes de manera independiente, por lo que se conservaron restricciones en cuanto a la libertad femenina para administrar su propiedad.

Si bien la capacidad de controlar sus propios ingresos fue un progreso para las esposas trabajadoras porque les otorgaba cierta autonomía económica, y tal vez mayor poder de negociación

¹⁰ Véase el *Código Civil del Distrito Federal y Territorio* de la Baja California de 1870, y los artículos de 1986 a 2097 en *Código Civil* de 1884 (CCDFTBC, 1884: 224-235).

dentro del hogar, la desigualdad de oportunidades en el mercado laboral y en términos de acumulación de bienes reducía los beneficios potenciales de este régimen (Deere y León, 2005). Incluso, la separación de bienes fue más perjudicial para las mujeres que no trabajaban o sin propiedad, porque la eliminación del derecho a los gananciales significó que ya no existía ningún reconocimiento implícito de su contribución al patrimonio familiar con su labor doméstica. Así, la separación de bienes representó una pérdida de protección para muchas mujeres, pues quedaban destituidas si se separaban o enviudaban. Tal y como pasó con el divorcio, las mujeres no estuvieron preparadas para asumir y utilizar en su favor reformas centradas en el individuo en un sistema jurídico liberal que les quitó la protección.

Los propios redactores del *Código Civil* de 1932 señalaron lo perjudicial que había sido el régimen de separación de bienes para las mujeres, pues haciendo caso a un “exagerado individualismo” se les había privado de la participación en los bienes que el marido obtenía a lo largo del matrimonio (Ruiz, García Peña y Téllez, 1932: 10, 19). Incluso, los beneficios para la mujer propietaria también pudieron haber sido dudosos, pues en el régimen colonial ella seguía poseyendo su dote y herencias, y aunque el marido las administraba ella las protegía a través de la capitulación matrimonial. Y en caso de viudez o divorcio gozaba de la mitad que hubiera adquirido el marido. A diferencia, en el nuevo régimen liberal perdieron todas las protecciones.

De cualquier manera, la legislación fue reduciendo las limitaciones de las mujeres para administrar sus bienes o sus ingresos salariales. De hecho la Revolución concluyó con la jefatura masculina en la administración de los bienes propiedad de la mujer. *La Ley sobre Relaciones Familiares* de 1917 señaló que tanto el marido como la esposa tenían igual autoridad y consideración en el matrimonio, por lo que la meta era crear una jefatura compartida en el hogar.

Tras el sello del movimiento feminista de los años veinte, el *Código Civil* de 1932 introdujo la existencia simultánea del régimen legal y de separación de bienes en torno a la propiedad familiar. Lo que permitiría a la mujer mantener tanto la administración de sus propios bienes y, en caso de divorcio, y si ella no poseyese bienes, sería partícipe de los de su marido. Así, María Ríos Cárdenas señaló:

Es evidente que el nuevo *Código Civil* [1932] responde de manera satisfactoria a las necesidades sociales de la mujer mexicana, colocándola en un lugar muy merecido, en cuyo puesto debe conseguir grandes y efectivas mejoras para sí y para la colectividad Ríos Cárdenas, 1928: 10.

Conclusiones: feminismo y democracia

Aunque en sus discursos políticos la Revolución Mexicana no tuvo como meta la igualdad entre los géneros; básicamente se dedicó, según sus propias palabras, a “dignificar” el papel de la mujer como esposa, madre y ama de casa además de promover mejoras en la educación femenina. Sin embargo, las reformas revolucionarias mantuvieron profundas estructuras de dominación hegemónica masculina que impidieron que las condiciones de las esposas experimentaran cambios significativos.

A pesar de que el discurso de justificación de la legislación revolucionaria explícitamente señaló que establecía la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer en el seno de hogar; en realidad, se mantuvieron muchos de los planteamientos liberales ahora mezclados con propuestas sociales, pero que en el ámbito familiar continuaron con muchos dogmas liberales, pues como señala Alan Knight, “En lo ideológico la Reforma proporcionó el argumento a la Revolución”, de tal manera que se conservó el sistema de dominación hegemónico masculino heredado del liberalismo. No obstante, sucedieron importantes cambios; tras la Revolución las mujeres casadas podían heredar, poseer y disponer de sus bienes, hacer testamento, poseer y gastar sus propios salarios, administrar sus propios negocios y, en general, suscribir todo tipo de contratos y entablar demandas.

Los lentos cambios culturales que provocó la tensión de las dos corrientes aquí estudiadas, el fortalecimiento de la autoridad masculina y el aumento de la autonomía de las mujeres, sufrieron cambios importantes gracias a la presencia de una tercera corriente encabezada por el activismo de las feministas de las primeras décadas del siglo XX, cuyas voces reclamaban el reconocimiento del importante papel de la mujer en el núcleo doméstico y por ende en el progreso social. De tal manera que el feminismo ejerció una presión política sobre el proceso reformista de la legislación familiar.

No cabe duda que la presencia de las mujeres y las demandas específicas del movimiento feminista significaron dos cambios de suma importancia: primero, las mujeres por primera vez participaron en el debate público de su condición en el núcleo doméstico; y segundo, la presión que dicho movimiento ejerció para acelerar el proceso reformista, permitió reducir las enormes diferencias de género que existía en el derecho civil mexicano, factor fundamental que coadyuvó al aumento de la autonomía femenina.

Acervos

Archivo General de la Nación

Grupo Documental Criminal

Grupo Documental Matrimonios

Archivo Histórico del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Fondo Juicios de Divorcio

Hemerografía

- *Diario de debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 1868, 1874, 1883, 1886, 1891-1893, 1900-1905.
- *Diario Oficial*, t. IV, 1916.
- *Excélsior*, México, 1923.
- *El Correo de México*, 1867.
- *El Diario del Hogar*, 1883-1884 y 1891.
- *El Foro*, 1885 y 1886.
- *El Monitor Republicano*, 1883, 1885, 1886.
- *El Nacional*, 1891.
- *El Siglo XIX*, 1885 y 1891.
- *El Universal*, 1892, 1923.
- *La Prensa*, 1885, 1914, 1928.
- *Mujer mexicana*, México, 1904.
- *Mujer moderna*, dirigido por Artemisa Saézn Royo y Hermila Galindo, 1915-1918.
- *Mujer. Periódico independiente para la elevación intelectual y moral de la mujer* (1926-1929) dirigido por María Ríos Cárdenas, 1926-1929.

Bibliografía

- Arrom Silvia, Marina (2005), "Liberalismo y derecho de familia en México: los Códigos Civiles de 1870 y 1884", en Magdalena León y Eugenia Rodríguez (coords.) *¿Ruptura de la inequidad?*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, pp. 105-129.
- Béjar, Helena (1988), *El ámbito íntimo (privacidad, individualismo y modernidad)*, España, Alianza
- Bock, Gisela y Pat Thane (1996), *Maternidad y políticas de género*, Barcelona, Cátedra.

- Bock, Gisela (1991) “La historia de las mujeres y la historia del género: aspectos de un debate internacional”, *Historia Social*, núm. 9, Valencia, pp. 55-78.
- Cano, Gabriela (1990), “Primer Congreso Panamericano 1923”, *Debate Feminista*, año I, vol. I, Marzo, pp. 303-318.
- Carranza, Venustiano (1917), *Ley sobre Relaciones Familiares, expedida por el C. Venustiano Carranza. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Nación*, México, Imprenta del Gobierno
- (1916), “Decreto del 27 de mayo de 1916” y “Decreto del 14 de junio de 1916 que modifica diversos artículos de la Ley del 29 de enero de 1915”, *Diario Oficial*, México, tomo IV.
- (1915), “Reforma a la fracción IX del art. 23 de la Ley de 14 de diciembre de 1874 reglamentaria de las Adiciones y Reformas de la Constitución Federal, decretadas el 25 de diciembre de 1873”, del 29 de diciembre de 1914; “Reforma a los artículos 155, 159, 226-256, 287, 290, 300, 399, 1973, 1974, 2051, 052, 2054, 2055, 2086 y 2183 del Código Civil de 1884 vigente en el Distrito federal y Territorios” del 12 de febrero de 1915, en *Codificación de los decretos del C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación.
- CCDFTR (Código Civil para el Distrito Federal y territorios federales en materia común y para toda la República en materia federal) (1928), *Código Civil para el Distrito Federal y territorios federales en materia común y para toda la República en materia federal*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- CCDFTBC (Código Civil del Distrito Federal y territorio de la Baja California) (1884), *Código Civil del Distrito Federal y territorio de la Baja California*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León.
- (1870), *Código Civil del Distrito Federal y territorio de la Baja California*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León.
- Corona, Ramón (1890), *La investigación de la paternidad*. Tesis licenciatura, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento
- Deere, Carmen y Magdalena León (2005), “El liberalismo y los derechos de propiedad de las mujeres casadas en el siglo XIX en América Latina”, en Magdalena León y Eugenia Rodríguez (coords.), *¿Ruptura de la inequidad? Propiedad y género en la América Latina del siglo XIX*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, pp. 29-103.
- Fabela, Isidro (comp.) (1972), *Documentos históricos de la Revolución Mexicana. Debates de las sesiones de la Soberana Convención, 1914-1915*, México, Jus.
- Escriche, Joaquín (1852), *Diccionario de legislación y jurisprudencia. Nueva edición corregida notablemente y aumentada con nuevos artículos, notas y adiciones sobre el derecho americano [1837]*, París, Librería de Rosa y Bouret.
- García Peña, Ana Lidia (2008), “Violencia corporal y corporalidad en el siglo XIX”, en Julia Tuñón (coord.), *Enjaular los cuerpos*, México, El Colegio de México.
- (2007), “Esposas y amantes ante la reforma liberal”, en *Historia de las mujeres en España y América Latina*, España, Cátedra, tomo IV, pp.609-633
- (2006), *El fracaso del amor. Género e individualismo en el siglo XIX mexicano*, México, El Colegio de México/UAEM.

- (2004), “Madres solteras y abandonadas en la ciudad de México durante el siglo XIX”, *Historia Mexicana*, vol. LIII, núm. 3, enero-marzo, pp. 647-692.
- Hunefeldt, Christine (2000), *Liberalism in the Bedroom*, Pensilvania, The Pennsylvania State University.
- Juárez, Benito (1972), “Justificación de las Leyes de Reforma, Veracruz 7 de julio de 1859”, en *Benito Juárez: documentos, discursos y correspondencia*, México, Libros de México, tomo II, pp. 511-526.
- Knight, Alan (1985), “El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)”, *Historia Mexicana*, vol. XXXV, núm. 1.
- Macías, Anna (2002), *Contra viento y marea: el movimiento feminista en México hasta 1940*, México, UNAM/PUEG.
- Offen, Karen (1991), “Definir el feminismo: un análisis histórico comparativo”, *Historia Social*, núm. 9, Valencia, invierno, pp. 103-136.
- Palavicini, Félix (1937), *Mi vida revolucionaria*, México, Botas.
- (1931), *Cómo y quiénes hicieron la revolución social en México*, México, Cultura.
- Pallares, Eduardo (1984), *El divorcio en México*, México, Porrúa.
- (1917), *Ley sobre Relaciones Familiares. Comentada y concordada con el Código Civil vigente en el Distrito Federal y leyes extranjeras*, México, Librería de la V^{DA}. De Ch. Bouret.
- Pateman, Carole (1996), “Críticas feministas a la dicotomía público/privado”, en Carme Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós.
- Ruiz, Francisco H., Rafael García Peña e Ignacio Téllez (1932), “Exposición de motivos”, en Ignacio Téllez, *Motivos, colaboración y concordias del nuevo Código Civil Mexicano*, México.
- Sánchez Medal, Ramón (1991), *Los grandes cambios en el derecho de familia en México*, México, Porrúa.
- Soto, Shirlene Ann (1979), *The mexican woman: a study of her participation in the revolución, 1910-1940*, California, R&E Research Associates.
- TGN (Talleres gráficos de la Nación) (1964), *Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria, 1914-1915*, México, Talleres Gráficos de la Nación, tomo III.
- Verdugo, Agustín (1885), *Principios de derecho civil mexicano comentado según los más célebres jurisconsultos, las leyes antiguas romanas y españolas y las ejecutorias de los diversos tribunales de la República*, México, Tipografía Gonzalo A. Estevan, vol. 3.
- Villa de Buentello, Sofía (1921), *La mujer y la ley. Pequeña parte tomada de la obra en preparación titulada: “La esclava se levanta”. Estudio importantísimo para la mujer que desee su emancipación y para el hombre amante del bien y la justicia*, México, Imprenta Franco Mexicana.

ELEMENTOS ANTIDEMOCRÁTICOS EN EL CORRIDO MEXICANO

Rogelio Ramírez Gil¹

Una de las condiciones para alcanzar la democracia ideal es reducir actitudes y conductas contrarias a la igualdad y la convivencia.

De acuerdo con Savater, la democracia se basa en una concepción igualitaria de las relaciones interpersonales que implican un diálogo paritario racional con tolerancia y respeto respecto a lo distinto. En la vida cotidiana a las personas se les valora por lo que son, dicen, hacen y representan individualmente, y no a partir de su pertenencia a determinado grupo.

En este orden, la democracia es una forma de ejercer el poder, donde priva el convencimiento por la razón y donde todo individuo tiene autonomía, pues la democracia nació... "como derecho a participar en nombre propio en la toma de decisiones colectivas..." (Savater, 1997: 80). Esto significa, en palabras de Luciano Gallino, que "no existen distinciones y privilegios sociales y todos son sujetos de las mismas normas que ellos han contribuido a elaborar" (2001: 268).

La discriminación, contraria a la democracia, significa el menosprecio hacia una persona en razón de su pertenencia a un grupo al que se considera inferior; y tiene estrechos vínculos con otros fenómenos sociales: marginación, segregación e intolerancia, presentes, en mayor o menor grado, en todas las sociedades del mundo, tanto en países poderosos e industrializados, con altos niveles de conciencia democrática, como en naciones pobres y poco desarrolladas.

Las formas para manifestarse son variadas y van desde la agresión física o verbal, directa y violenta, hasta la sutileza del chiste "inocente" que resalta supuestos aspectos negativos de un grupo de personas. Sin embargo, también hay otras más elaboradas y artísticas como la producción musical popular, dentro de la que se incluye al corrido.

El corrido no siempre fue como lo conocemos. Entre 1800 y 1850, sólo se trataba de coplas de cuatro versos octosílabos sin carácter narrativo ni épico (Mendoza, 1976: XIV):

¹ al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: rogerio@prodigy.net.mx.

Oye bien lo que te digo, no vayas a quebrantar;
éste es el árbol prohibido y yo te lo he de castigar.

Nuestra madre Eva fue la más curiosa
oyendo lo que decía,
estaba junto a ella sierpe venenosa
que era quien la seducía.

Dos manzanas le tiró, el mundo está satisfecho,
cuando las *alevantó*, le salieron los dos pechos (Bola de Adán y Eva) (Zaid, 1975: 212).

Pero el corrido se mantuvo y perfeccionó gracias a que circuló en plazas públicas y en ferias, en labios de cancioneros populares y en hojas sueltas impresas en papeles multicolores de bajo precio, a las que no era ajeno, a finales del siglo XIX y principios del XX, el célebre Antonio Vanegas Arroyo.

Antes de 1910, e incluso hasta 1930, el corrido fue el “periódico de los pobres” y el portavoz del pueblo, aunque también lo fue de los grupos poderosos. “No hubo por aquellos días [dice Vicente T. Mendoza] ningún acontecimiento trascendente para el mismo pueblo que no fuera relatado, descrito, comentado y entonado en verso, escuchado con intensa atención en las plazas públicas, siendo en verdad la prensa popular, ni diaria ni periódica, sino eventual, según el curso y desarrollo de la vida de México” (1976: VIII-IX).

El corrido, literariamente hablando, es una composición épico-lírico-narrativa, generalmente en cuartetos octosílabos de rima variable, asonante o consonante en los versos pares, derivada del romance castellano, por un lado, y de coplas, cantares y jácaras, por otro (Mendoza, 1976: VIII-IX). Durante las guerras del siglo XIX y la Revolución de 1910 jugó un papel importante como parte de la resistencia popular contra invasiones yanquis o francesa y en contra del dictador Porfirio Díaz.

Pero además de la épica, el corrido transmitía, a veces mediante figuras retóricas, entre las que predominaban ironía, sarcasmo, simil o metonimia, mensajes que eran el reflejo de la conciencia colectiva y que podían agigantar la imagen de un caudillo a través de la hipérbole o deteriorar el prestigio del enemigo y menospreciarlo. Entonces, en el corrido histórico hay dos situaciones que intervienen directamente en el discurso: la exaltación de la lucha o el héroe y la denostación del enemigo. “Los usuarios del lenguaje, dice Van Dijk, leen textos o escuchan el habla, usan sus informaciones y estructuras con el fin de construir modelos mentales personales de los acontecimientos, e infieren (o confirman) creencias sociales compartidas más generales...” (1999: 31).

En un análisis realizado a 737 corridos producidos entre 1810 y 1985, tomados de las antologías de Antonio Avitia Hernández y Vicente T. Mendoza, se encontró que el 44% (322)

presenta un total de 736 expresiones discriminatorias clasificadas en siete tipos: ideología política, xenofobia, sexo, etnia, religión y homofobia.

Estas expresiones se clasifican en siete tipos y cuatro tamaños. La más grande es la ideología política, con 333 expresiones (45% del total de la discriminación), inicialmente de tipo coyuntural pero con tendencia estructural. La xenofobia es de tamaño mediano; tiene 208 manifestaciones (28% del total) estructurales para los españoles; coyunturales y después estructurales para los estadounidenses y coyunturales para los franceses. En el tamaño pequeño están incluidos clasismo, sexismo y discriminación étnica. El primero tiene 83 expresiones (11% del total) en su mayoría de carácter coyuntural; el sexismo, 51 manifestaciones (7% del total) de tipo estructural, y la discriminación étnica, 40 expresiones (5% del total) también de tipo coyuntural. La discriminación religiosa y la homofobia son insignificantes: aquella tiene 15 expresiones (2% del total) de carácter coyuntural, y homofobia, apenas llega a 6 manifestaciones estructurales (menos del 1% del total).

Si dividimos ese lapso de 175 años, en dos periodos: 1810-1910 y 1911-1985, encontramos que el mayor porcentaje de corridos con discriminación (81%), así como la cantidad más alta de manifestaciones discriminatorias (630 contra 106) corresponden al segundo periodo.

Fuera de la homofobia, las manifestaciones de todos los tipos de discriminación contenidos en el corrido mexicano están relacionados, directa o indirectamente, con movimientos armados. En el siglo XIX predomina la discriminación vinculada con las guerras con otras naciones (xenofobia). En el siglo XX, la discriminación predominante está relacionada con la guerra civil (ideología política y clasismo). Tanto las primeras como las segundas tendrían un carácter principalmente coyuntural y no estructural.²

Así, la guerra de independencia y las invasiones norteamericana y francesa motivan las manifestaciones xenofóbicas que ocupan el primer lugar en el periodo 1810-1910 con 51 expresiones (48% de la discriminación del periodo) y son una forma de resistencia ante los invasores, mientras que la revolución de 1910 induce a que la discriminación por ideología política ocupe el primer lugar en el periodo 1911-1985 con 313 manifestaciones.

Por otra parte, la confrontación entre liberales y conservadores en el siglo XIX origina que en el periodo 1810-1910, la discriminación por ideología política esté en segundo lugar con 20 expresiones (19% de su periodo) que particularmente en este lapso utilizan figuras retóricas como la ironía y el símil.

² Por el momento en que se desarrollan, las manifestaciones hipanofóbicas serían coyunturales, sin embargo, no pueden considerarse así, porque utilizan estereotipos forjados antes del movimiento independentista y éstos se mantienen a lo largo de todas las expresiones discriminatorias incluidas en corridos creados después de la segunda mitad del siglo XX.

A diferencia del siglo XIX, durante 1911-1985 la discriminación xenofóbica (segundo lugar después de la ideología política) está ligada al papel de los extranjeros en las actividades económicas, a su participación como sostén de los grupos de poder y a las guerras mundiales; la mayoría de sus 157 manifestaciones (25% del periodo) es de tipo estructural y abarca más nacionalidades que en el periodo anterior.

A lo largo de los dos periodos, ambos tipos de discriminación tienen una intencionalidad ambivalente: denostar al enemigo y alentar, al mismo tiempo, el valor y la lucha entre los correligionarios, utilizando o apuntalando estereotipos que resaltan la dualidad polarizada valentía-cobardía,³ o recuperando y consolidando otros como la imagen del gachupín (al que se adhieren calificativos como tirano, malvado y otros)⁴ presente en casi la totalidad (37) de las manifestaciones contra españoles desde los primeros corridos⁵ de 1810.

También en ambos siglos la discriminación por ideología política y el clasismo confirman que el corrido es un medio de expresión de las inconformidades populares contra la opresión y los gobernantes. El grupo más discriminado es el de los federales, que representan y sostienen al gobierno y, en consecuencia, son enemigos comunes de distintos sectores sociales en conflicto. Este grupo tiene 6 manifestaciones (7% de su tipo) en su contra durante el periodo 1810-1910, pero 82 en el segundo (93% de su tipo), lo cual resalta la diferencia de motivaciones en las luchas armadas entre uno y otro periodos. En el primero, liberales (federales) y conservadores ideológicamente están en el mismo plano y su motivación (desde posiciones diferentes) es organizar un estado que responda a sus intereses. En el segundo periodo, en cambio, la sustitución de referentes respecto de los federales propone cierta desigualdad en el plano ideológico y en los intereses de lucha. Los revolucionarios son desposeídos y oprimidos; tienen ciertos anhelos de justicia y libertad y creen que la guerra les proporcionará cierta reivindicación; como es más lo que tienen que ganar, la mayoría voluntariamente se incorpora a las filas. Los federales, por el contrario, defienden sin convicción (más por la paga) al

³ La dualidad contradictoria de hombres movidos a acometer resueltamente grandes empresas y arrostrar peligros contra hombres pusilánimes, sin valor y faltos de ánimo se presenta desde 1812, en el corrido anónimo denominado Bolerías dedicadas al cura Morelos: “el valor de estos campeones [españoles] sólo es jarabe de pico” (Avitia, 1997, vol. I: 59).

⁴ Algunos historiadores indican que el origen peyorativo del término está en la leyenda negra de la Colonia. La intensidad de la discriminación se incrementa al aplicarle los adjetivos señalados para subrayar que los españoles eran muy malos y/o perversos por el abuso que ejercían de su poder, superioridad y fuerza.

⁵ El primer corrido que lo incluye son las Mañanas de Hidalgo, creado en 1811, por autor anónimo (Avitia, 1997, vol. I: 58) y el último registro se sitúa en el Corrido al estudiantado, compuesto por Salvador Castañón, en 1966, donde dice “pobrecitos duranguenses [...] todavía existen gachupines, que los están explotando” (Avitia, 1998, V: 160-161).

gobierno y sus aliados, pues su permanencia en el ejército muchas veces es obligada. Esto se refleja en las narraciones corridistas y en los estereotipos que los etiqueta de cobardes, traidores (hacia el pueblo) o viles. Complementariamente se aprecia que los grupos que los discriminan más son, en el primer periodo, los conservadores y en el segundo, los cristeros.

Otra situación que corrobora la función del corrido como divulgador de inconformidades es la discriminación por clase. La mayor cantidad de las 83 expresiones (11% del total) tiene como destinatarios a grupos considerados superiores, porque detentan y representan los poderes político y económico. Aunque en el primer periodo hay 6 expresiones (7% de su tipo) y en el segundo la discriminación es más grande con 77 (93% de su tipo), paralelamente se observa una polarización desproporcionada: los grupos que representan a los poderosos (ricos, burgueses, hacendados, etc.) son más discriminados con 72 expresiones (el 87%) que son vistos como explotadores y tiranos; mientras del lado opuesto, cuatro grupos (chinacos, iletrados, pobres y agraristas) reciben apenas 11 manifestaciones (13%), generalmente llamados chusma.

A pesar de que el sexismo ocupa el cuarto lugar con 51 expresiones (7% del total de la discriminación), su presencia en el corrido no es tan frecuente como pudiera ocurrir en un país donde los estereotipos sobre la inferioridad femenina están instalados en la conciencia social desde la época colonial. Lo anterior podría deberse al respeto⁶ y valor que los mexicanos asignan al papel de la mujer como madre,⁷ y esto se refleja en que algunos estereotipos, principalmente relacionados con falta de valor y traición son dirigidos metafóricamente contra hombres, protagonistas en enfrentamientos armados en las narraciones corridistas, a la cantidad de composiciones que son reconocimientos a la mujer⁸ y a las expresiones sexistas contra hombres. En el primer periodo el sexismo es menor: sólo tiene 5 expresiones (10% de su tipo), en cambio en el segundo hay 46 manifestaciones (90% de su tipo).⁹

⁶ Entre 1955 y 1960, Rogelio Díaz-Guerrero y Robert F. Peck iniciaron la psicología transcultural entre México y Estados Unidos. Para investigar el concepto de respeto en ambos países aplicaron un cuestionario a 1814 estudiantes de ambos lados de la frontera. Entre sus resultados encontraron que “en México significó sentir amor, afecto, temor, deber de obedecer y tener que obedecer y, además, tanto anticipar cierto grado de la persona respetada como sentir necesidad de protegerla, amén de no interferir con la vida de los demás” (Díaz-Guerrero, 2003: 44).

⁷ En su estudio sobre el machismo, hecho en 1983, M. Ávila Méndez indica que “el 96% de las mujeres y 97% de los hombres estuvieron de acuerdo con: **Para mí la madre es la persona más querida en el mundo**” (Díaz-Guerrero, 2003: 94).

⁸ Por ejemplo, en el primer periodo destaca el Corrido de Tomochic, hecho por autor anónimo en 1882, que dice “Las mujeres en la torre, qué buenas para tirar, la sangre que de ellas corre es sangre de libertad” (Avitia, 1997, I: 211-212).

⁹ De esta cantidad habría que descontar 6 manifestaciones contra hombres; 4 se dan en alusión a su cobardía y 2 que son hechas directamente por las mujeres.

La discriminación religiosa está vinculada únicamente con los movimientos armados provocados por la aplicación de leyes que afectaban a los intereses del clero. La mayoría de las 15 expresiones (2% del total de la discriminación) son coyunturales, utilizan estereotipos relacionados con protestantes, infieles, masones y ateos y entre ambos periodos existe una mínima diferencia del 3%. En el primer periodo, la "cristiada" surge por la aplicación de las Leyes de Reforma que desamortizaban los bienes de la iglesia y provocan 8 expresiones discriminatorias (53% de su tipo), mientras que en el periodo 1911-1985 el motivo de la guerra cristera es la aplicación de la Constitución de 1917 dándose 7 manifestaciones (47% de su tipo) particularmente durante la época callista.

La discriminación étnica demuestra, por otra parte, que el corrido también es vocero de los grupos poderosos como el gobierno y los hacendados, pues este tipo de discriminación no tiene origen en la división de castas o clases prevaleciente aún en el siglo XIX,¹⁰ sino en movimientos armados como el rechazo a las incursiones apaches a suelo mexicano y las guerras contra los yaquis en Sonora y la de castas en Yucatán, etnias en rebelión porque antes habían sido despojadas de sus tierras y muchos de sus integrantes estaban esclavizados en las haciendas henequeneras e incluso eran vendidos y llevados a Cuba ante la complacencia de las autoridades. La mayoría de las 40 manifestaciones étnicas (5% del total de la discriminación) son de carácter coyuntural y es generada por mestizos. En el periodo 1810-1910 se producen 12 expresiones (30% de su tipo) y en el periodo 1911-1985 la cantidad es de 28 (70% de su tipo); sus estereotipos aluden a la dualidad valentía-cobardía.

Finalmente, la homofobia es de carácter estructural; sus estereotipos provienen de la época de la Conquista¹¹, y a pesar de ello, en el corrido sólo aparecen hasta 1900. Sus 6 manifestaciones (1% del total de la discriminación) se originan 4 en el primer periodo (67% de su tipo) por un baile de homosexuales y 2 en el segundo periodo (33% de su tipo) para subrayar la cobardía de combatientes revolucionarios.

¹⁰ Según el inglés Henry George Ward, que visitó a México en 1827, hasta antes de la guerra de independencia, la población mexicana estaba dividida en siete castas: 1) los antiguos españoles, llamados gachupines; 2) los criollos o blancos de raza europea pura, nacidos en América; 3) los indios o raza indígena de color cobrizo; 4) los mestizos o casta mezclada de blancos e indios, que gradualmente se fusionaron con los criollos; 5) los mulatos, descendientes de blancos y negros; 6) los zambos o chinos, descendientes de negros e indios; y 7) los negros africanos, manumitidos o esclavos (Ward, 1985: 21).

¹¹ Los españoles introdujeron censuras y castigos sociales, legales y religiosos contra la homosexualidad (sodomía), entre otros argumentos porque "los homosexuales actúan 'como' mujeres" (Fone, 2000: 20).

Ideología política

Acerca de los grupos más discriminadores, en el siglo XIX son los liberales quienes se manifiestan contra conservadores y porfiristas. Durante la Revolución y hasta 1985, el primer lugar lo ocupan los cristeros con 47 expresiones contra federales, callistas, agraristas y bolcheviques.

Durante el siglo XIX este tipo de discriminación se deriva de las luchas entre conservadores y liberales. Por ejemplo, para satirizar al bando conservador, en 1854 Guillermo Prieto compuso el corrido llamado “Los cangrejos” convertido más tarde en canto de guerra liberal en los últimos años de la dictadura de Santana:

Casacas y sotanas
dominan donde quiera;
los sabios de montera
felices nos harán;
Cangrejos, a compás,
marchemos para atrás,
zis, zis, zas.
Marchemos para atrás.

Heroicos vencedores
de juegos y portales,
ya aplacan nuestros males
la espada y el cirial...
Cangrejos, a compás...

De lo alto del palacio
soldado matasiete
poniéndose un bonete
se le escuchó exclamar:
Cangrejos, a compás,
marchemos para atrás... (Avitia, 1997, I: 101-102).

En esta época, se llama con el despectivo “mochos” a los conservadores y esto da lugar a que, en ocasiones, en una misma letra se acumulen dos tipos de discriminación, la política y la religiosa, pues de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, “mocho”, en México, es el santurrón, el exagerado en los actos de devoción, gazmoño, hipócrita que aparenta ser devoto.

Otros ejemplos contra conservadores están en los corridos “Los cangrejos de Papachín” y “Adiós Mamá Carlota”, creados durante la Reforma donde se utiliza la ironía para expresar el desprecio.

“Adiós Mamá Carlota” es la adaptación hecha, en 1866, por el historiador, político y periodista Vicente Rivapalacio a la canción “Adiós, oh, patria mía”, de Ignacio Rodríguez Galván. La

nueva letra se usó para difundir el fracasado viaje a Europa de Carlota Amalia, esposa de Maximiliano, que pretendía la ayuda de Napoleón III (Avitia, 1997. I: 125):

De la remota playa
te mira con tristeza
la estúpida nobleza
del mocho y el traidor.
En lo hondo de su pecho
ya sienten su derrota;
Adiós, Mamá Carlota,
Adiós, mi tierno amor.

A los liberales, cuyo gobierno representativo era la república federal, se les conocía también como federales. La primera manifestación discriminatoria en su contra contenida en un corrido aparece en “Alteza serenísima”, escrito en 1854, donde a los federales los califican como “chusma” y “gavilla de ladrones”.

Con el tiempo, y durante la administración del general Porfirio Díaz, el adjetivo “federal” se aplicó a los elementos de las tropas gobiernistas, a quienes también se les conoció como “pelones” por su corte de pelo. La primer manifestación con esta connotación está en el corrido "Los pronunciados", de 1888, que califica a los federales como “rabones” y “jijos del cuerno”.

En 1892 apareció el “Corrido de Tomochic”, que se refiere al triunfo de los tomochitecos sobre las tropas federales del 11 batallón, ocurrida el 27 de octubre, y que provocó el alzamiento de mayos y pimas en Sonora. Antes, tras las agresiones y abusos que habían sufrido de autoridades locales y federales, Tomochic se había declarado independiente bajo el mando de Teresa Urrea, conocida como Santa Virgen de Cabora. En el corrido hay una manifestación discriminatoria hacia las tropas federales a quienes trata de cobardes y también hay un reconocimiento hacia las mujeres:

Teresita de Cabora de mi amor
en la voz de Cruz resonaba,
a los pelones el aliento les faltaba
para morir y pelear con honor.
.
.
Las mujeres en la torre
qué buenas para tirar
la sangre que de ellas corre
es sangre de libertad (Avitia, 1997, I: 211-212).

Otro ejemplo se da en 1885 y 1886 en el contexto de la guerra formal de los federales contra los yaquis encabezados por el cacique José María Leyva, Cajeme, quien, en 1854, había pertenecido

al bando liberal. En 1886 alguien compuso el “Corrido de Cajeme valiente” donde se usa el despectivo “chusma” para nombrar a los soldados federales.

En el siglo XX, los federales son enemigos comunes de revolucionarios, maderistas, zapatistas, villistas, constitucionalistas y cristeros. Unos los llaman, además de pelones, cobardes, traidores, hijos de malvados, soldados viles, o negros cañes, como ocurre en los corridos “La renuncia de Porfirio y la renuncia de sus mandones”, de autor anónimo editado en 1911; “Corrido del Cerro de Barajas”, de 1912.

Otros más acusan a los federales de infames, monstruos desalmados, guachos altaneros, falaces, cómicos histriones, coyones, changos, guachos canallas, guachillos, cuicos, monos-changos, como se puede apreciar en los corridos “Historia de la muerte del gran general Emiliano Zapata”, de Marciano Silva, en 1919; “Corrido de los combates de San Julián”, anónimo de 1927; “Corrido del coronel José Velasco”, anónimo de 1928; “Corrido de Porfirio Mallorquín”, anónimo de 1929.

En muchos corridos se subrayan aspectos relacionados con la cobardía de los federales, como pasa en el corrido "Tragedia de la toma de Zacatecas", compuesto hacia 1913 por quienes se firmaron A.C. y J.A.C.C., o en el llamado "Honorable tragedia de la situación en San Pedro de las colonias":

Andaban los federales
que no hallaban ni qué hacer,
buscando enaguas prestadas
pa' vestirse de mujer (Avitia, 1997).

De quienes reciben más expresiones discriminatorias es de los cristeros (26), desde la protesta del clero contra la Constitución de 1917 y particularmente durante el régimen presidencial del general Plutarco Elías Calles, cuando ocurre la guerra al grito de ¡Viva Cristo Rey! Se pueden consultar como ejemplo las composiciones “Corrido de Juan B. Galindo”, anónimo de 1927 y “Corrido de los cristeros en Michoacán”, también anónimo.

Con los carrancistas o constitucionalistas ocurre algo similar, el alto número de discriminaciones (58) en su contra se explica por el hecho de que también fueron enemigos comunes de otras facciones. Carranza trató de dominar tanto a villistas como a zapatistas y esto le acarreó muchas antipatías, particularmente porque Zapata nunca confió ni estuvo de acuerdo con él. Villa, por su parte, desde un principio tuvo diferencias a pesar de que se disciplinó a Carranza en alguna ocasión.

A los carrancistas o constitucionalistas los llaman ilusos, revoltosos, carranclanes miedosos, ladrones, hacheros mugrientos, mugrosos, changos pelados, correlones, mayates, juilones, carrancas,

pobres hijos del seis, cobardes, mulas de alquiler, bandidos, gorras aguadas, cabezas de zopilotes. Ejemplos: “Toma de Guadalajara”, de Samuel M. Lozano, compuesto en 1914; “La toma de La Piedad”, anónimo de 1917; “Corrido de los zapatistas de San Nicolás”, anónimo de 1918; “Las comadritas”, de Marciano Silva, hecho en 1920.

Xenofobia

En las manifestaciones de más alta intensidad contra estadounidenses se les deshumaniza y bestializa además de exhortar a su muerte; se les llama animales tontos, animales sucios, enemigos de la nación, viles, y los adjetivos varían entre borricos, patones, marranos, plaga de ratas güeras, cobardes, etc., como ocurre en el “Corrido de los americanos” (1847):

Ya los *gringos* comen,
queso y requesón,
y yerbas de burro,
en toda ocasión,
son unos borricos,
bailan rigodón,
y a la pasadita,
dan, darán, dan, darán.

...
Hay que ver bailar
a *gringos patones*,
pues *suenan correas*
como los ratones,
parecen marranos,
de la Bella Unión,
y a la pasadita,
dan, darán, dan, darán (Avitia, 1997, I: 82-83)

En el siglo XX esta discriminación deriva de motivos relacionados con conflictos fronterizos, las invasiones de Veracruz y Tampico en 1912-1914; la frustrada expedición para combatir a Villa después de que éste atacó a Columbus, en 1923, y de su participación en la explotación de minas, petróleo y ferrocarriles.

En relación con la participación de los norteamericanos en la industria, están el corrido “Los aguacates”, de Guz Águila y José Antonio Palacios, hecho en 1920 y el “Corrido de la muerte de Julio Antonio Mella”.

Aimer Granados confirma que la xenofobia hacia los españoles tenía dos aspectos que la alentaban y promovían. Por una parte, una visión negativa sobre la conquista y el periodo colonial, que constantemente recreaba una leyenda negra sobre estos dos periodos históricos, y por otra, derivado de lo anterior, a través de estos discursos se fue recreando y alimentando una memoria histórica, igualmente negativa, sobre la actuación de España en México. Esta memoria histórica sobre los dos periodos, al menos para los primeros años después de concluida la guerra de Independencia, “ya se había estigmatizado en el imaginario colectivo de una buena parte de los mexicanos [...] aun quizá desde la Colonia” (Granados, 2006: 99).

En las letras de algunos corridos producidos durante la guerra de independencia, además del despectivo “gachupín”, se resaltan aspectos negativos que califican a los españoles peninsulares como tontos, explotadores, cobardes, gente malvada, infames tiranos, españoles serviles, infieles y los mensajes complementarios de alta intensidad, como se aprecia en los corridos “Las mañanas de Hidalgo” (1811), “Bolerías dedicadas al cura Morelos” (1812), “Corrido de Valerio Trujano” (1811), etcétera.

En “Las mañanas de Hidalgo” (recogido por Cuauhtémoc Esparza Sánchez, considerado como el primer corrido histórico mexicano ya con todas sus características, según el antologador Antonio Avitia Hernández) se aprecian tres expresiones discriminatorias a partir del término “gachupín”:

*¿Qué harán esos gachupines,
mercaderes y mineros,
con Hidalgo y con Iriarte
que son hombres justicieros
.....
..... ¡Arriba Miguel Hidalgo
que ha llegado a nuestra tierra,
que ha matado gachupines
y que les hace la guerra!* (Avitia, 1997: 58).

María del Socorro Herrera dice que en México las actitudes de rechazo eran circunstanciales, pero eso no impedía que “entre la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX se dieran situaciones de inmigrantes abiertamente hostilizados por los mexicanos. A manera de ejemplo, por su importancia numérica, su trascendencia económica o los agravios que tuvieron que enfrentar, debe señalarse a los chinos y los españoles” (Herrera, 2006: 176).

Barrera Bassols, por su parte, alude al artículo “Alto ahí”, publicado el 22 de noviembre de 1915 en *Regeneración*, que dice “cuando empleamos la palabra ‘gachupín’, es para designar a

personalidades perversas de la raza española en la que, como en todas las demás, no deja de haber malvados” (Barrera, 2006: 444).

La invasión francesa y el triunfo del general Ignacio Zaragoza el 5 de mayo de 1862 en Puebla, fueron motivo para que la inspiración popular produjera cantos como “La batalla del cinco de mayo”, donde se exalta el triunfo mexicano, y se manifiesta la xenofobia llamando cobardes y traidores a los franceses:

Al estallido del cañón mortífero,
corrían los zuavos, en gran confusión
y les gritaban todos los chinacos:
"Vengan traidores, tengan su Intervención".

Alto el fuego, *ya corren los traidores*,
ni vergüenza tuvieron ni pudor,
toquen Diana clarines y tambores,
un día de gloria, la patria que triunfó (Avitia, 1997: 116).

Sin embargo, las manifestaciones de más alta intensidad se encuentran en los corridos “Los colorados” (1862), “Valor de las cartas de la baraja” (1866) y “Cinco de septiembre” (1866), que sirven de alicientes bélicos y se refuerza la idea de que los franceses son cobardes, pertenecen a una raza maldita y se les debe matar.

Por lo que respecta a la discriminación contra los árabes, que ocupan la penúltima posición en el número de manifestaciones, Theresa Alfaro Velcamp observa que “A diferencia de los inmigrantes chinos, los del Medio Oriente no causaban tanta animadversión”, sin embargo, “también eran objeto de sentimientos xenofóbicos” (Alfaro, 2006: 294). Debido a que sus actividades económicas eran diversas aunque relacionadas, los inmigrantes del Medio Oriente pronto alcanzaron un notable éxito económico en la década de 1920 y esto “fomentó el sentimiento antiárabe, el cual se expresó con fuerza durante los años de 1930, la época de la Gran Depresión” (Alfaro, 2006: 303).

En el corrido de “El destierro de los chinos”, se dice:

Y los árabes malvados,
pregunto cosa muy seria,
que, ¿cuál ha sido la industria
que trajeron de su tierra?

Esa es otra plaga mala,
que explotan con puros hilachos,
vendiendo grupo barchantag,
y haciendo sus cambalaches.

Y a las otras dos clases de razas,
de propina algo han de tocar,
que los echen de relleno
en lo más hondo del mar (Avitia, 1997, vol. III: 200-202).

Discriminación por clase

La mayoría de las expresiones de esta discriminación son de tipo estructural y en el caso del siglo XIX está dirigida a ricos, chinacos, nobles y mujeres aristócratas.

Un ejemplo es “El Destierro de Calles”, visto L. Rodríguez, que en 1935 compuso el siguiente corrido:

Las torres de catedral
están que se caen de risa,
de ver que al general Calles
lo dejaron sin camisa.

Ayer vi a un catrincito,
de esos que usaban sorbete,
con un taco de nopales
que parecía clarinete (Avitia, 1997, vol. IV: 232-233).

Discriminación étnica

Como ejemplo está el “Corrido de los cahiguas”. Desde 1847 hubo algunos desplazamientos de comanches y apaches (cahiguas), perseguidos por el norteamericano, hacia los estados de Durango, Zacatecas, Coahuila, Chihuahua y Sonora. Sus incursiones generalmente eran violentas. En 1853, los gobiernos estatales mexicanos afectados formaron una coalición para combatirlos, surgiendo así la figura del gobernador zacatecano Francisco G. Pavón, dice Avitia, protagonista de este corrido:

Año de mil ochocientos
año de cincuenta y tres,
ya los apaches llegaron
bufando como una res
asaltando en el estado
al derecho y al revés.

Vuela, vuela, palomita,
del reino republicano.
Si no mata a los apache
el Gobierno Americano,
les daremos chicharrón
en suelo zacatecano (Avitia, 1997: 94).

Desde 1847, en Yucatán (entonces separado de México) se inició la guerra de castas. Al año siguiente, el Estado se reincorporó al país y el gobernador Barbachano consiguió apoyo del gobierno federal para recuperar parte del territorio en poder de los mayas. En las décadas 1850 y 1860, mediante algunos tratados, se pacificó a la región, con excepción de un foco de rebelión localizado en el hoy estado de Quintana Roo. En 1893, el tratado Spencer-Mariscal, firmado por México y Gran Bretaña, fijó los límites con Belice. Ante la resistencia de los mayas, intervino el gobierno porfirista y el 21 de febrero de 1901, el Veintiocho Batallón los combatió en Chan Santa Cruz. La campaña contra la etnia concluyó en 1904, erigiéndose al estado de Quintana Roo. Los hechos de 1901 inspiraron el “Corrido de los indios mayas con el Veintiocho Batallón”. En la letra se establece la superioridad contra la etnia, tratándola de cobarde:

Yo ya me voy, ya me voy,
con mucho gusto,
porque *ya los indios mayas,*
se están muriendo del susto.
[...]
Luego que los indios vieron,
que las balas les quemaban
dieron media vuelta luego,
y hasta las gordas dejaban.
[...]
Yo ya me voy, ya me voy,
al otro lado del mar,
que *ya no tienen los indios*
ni camino que agarrar (Avitia, 1997: 228-229).

Otras manifestaciones están contenidas en el “Corrido de la toma del Mezquital”, compuesto en 1935 por Irineo Menchaca El Jabalín; el “Corrido de la muerte de Robert Próctor”, escrito en 1949 por Antonio López Chávez y el “Corrido de San Pedro el Alto”, compuesto por Pedro Martínez, también en 1949. Estos últimos fueron hechos con motivo del asesinato de uno de los siete norteamericanos que, con las autoridades mexicanas, trataban de controlar la epizootia de fiebre aftosa declarada en el país en el último trimestre de 1946. Los hechos narrados ocurrieron en la zona

norte del Estado de México, y en las letras de los corridos se llama “chusma” y “turba impreparada de indígenas desalmados” a quienes le dieron muerte.

Discriminación religiosa

Por ejemplo, el 1 de febrero de 1867, Mariano Escobedo derrotó a Miguel Miramón en San Jacinto; esto permitió al presidente Juárez regresar a Zacatecas, el 17 de febrero, para restablecer ahí la residencia oficial de la república. Estos hechos fueron registrados en las "Mañanas de Juárez", escritas en 1867 y que dicen:

*Pa' pronto se van los mochos
con sus cartuchos al cinto,
Escobedo los acaba
al llegar a San Jacinto.*
.
.
.
.
.
Gritaban los barreteros
desde el Portal de Rosales:
“*¿Qué mueran todos los mochos
y mueran los persinados*” (Avitia, 1997: 136).

Sobre los protestantes el mejor ejemplo se encuentra en el “Corrido de la guerra de los cristeros”, referido en la discriminación contra "chinacos", cuyos versos finales indican:

*Madre mía de Guadalupe,
que gane la religión,
que protestantes tenemos
y corrompen la razón* (Avitia, 105-106).

Discriminación por sexo y homofobia

El mayor porcentaje de discriminación contra la mujer alude al machismo. Mediante la figura retórica del simil, las actitudes cobardes equiparan al hombre con la mujer y lo dejan en desventaja.

El primer caso se da en “Las boleras alusivas a las batallas del Monte de las Cruces y Aculco”, escrito en 1810 acerca del triunfo insurgente, el 30 de octubre, sobre el general Torcuato Trujillo y donde murieron 3 mil realistas.

Las siguientes manifestaciones aparecen en la época de la Reforma y los temas de los corridos donde están contenidas, son relativos al bandidaje de la época. Los Tulises, por ejemplo, fue un grupo de bandidos liberados de la cárcel de San Andrés Teúl, Zacatecas, en 1859 por una gavilla del Partido Conservador. Sobre el hecho se creó el “Corrido de los Tulises”, donde mediante una metáfora se evidencia el machismo:

Donde andan las aguilillas
no rifan los gavilanes,
ni las naguas amarillas,
aunque les pogan olanes (Avitia, 1997: 107-108).

Más tarde, durante la guerra de Reforma surgen varios grupos de salteadores de caminos, y entre ellos es famoso el de “Los Plateados” (por adornar sus ropas con botonaduras de plata), que operaban en los estados de Morelos y Puebla. Sus aventuras originaron “La canción de Los Plateados”, en 1860, en el cual, como en el caso anterior, el texto expresa la idea de que la mujer era considerada más como objeto sexual y de lucimiento que como ser con voluntad y decisión propias.

Durante el siglo XX, se alude a la supuesta cobardía de las mujeres, como ocurre en el “Corrido de la defensa del Chimal”, anónimo escrito en 1936 y en el “Corrido del asalto a Dulces Nombres”. Otras veces se dice que es interesada o mancornadora y traidora como sucede en las composiciones: “Corrido del petrolero salmantino”, de Pedro Martínez, escrito en 1949; corrido “De Martín Herrera”, también anónimo, escrito en 1937; “La mula de siete cuartas”, anónimo de 1933; “El corrido de Rosita Alvérez”, anónimo aparecido en 1935 y, finalmente, el corrido “Micaila”, anónimo de 1945.

Homofobia

Finalmente, la homofobia está contenida principalmente en dos composiciones: “Corrido de los 41 maricones” y “El gran viaje de los 41 maricones para Yucatán”.

El antecedente que los originó señala que la noche del 20 de noviembre de 1901 en un baile fueron detenidas por la policía, 21 parejas de homosexuales,¹² algunos de los cuales eran miembros de destacadas familias aristócratas porfiristas. Los detenidos fueron castigados enrolándolos en el ejército y enviándolos a la guerra de castas en Yucatán, a pelear contra los mayas. Uno de los aprendidos se salvó, gracias a su parentesco cercano con Porfirio Díaz (Avitia, 1997, vol. I: 231). El acontecimiento permitió que con adjetivos como “jotitos”, “mariquitos”, “jotones” y “maricazos” aflorara públicamente este tipo de discriminación mantenido dentro de la estructura social de la época:

Cuarenta y un lagartijos
disfrazados la mitad
de simpáticas muchachas
bailaban como el que más.

La otra mitad con su traje,
es decir de masculinos,
gozaban al estrechar
a los *famosos jotitos*.

Cuando más entusiasmados
y quitados de la pena,
se hallaban los *mariquitos*
gozando de aquella fiesta.

¡Pum! ¡que los gendarmes entran,
sorprendiendo a los *jotones*!
y aquello si fue de verse...
¡qué apuros y qué aflicciones! (Avitia, 1997: 231).

Bibliografía

- Avitia Hernández, Antonio (1997), *Corrido histórico mexicano. Voy a cantarles la historia*, México, Porrúa, vols. I-V.
- Barrera Basols, Jacinto (2006), "Ricardo Flores Magón, de la xenofobia popular al internacionalismo proletario", en Delia Salazar Anaya (coord.), *Xenofobia y xenofilia en la historia de México. Siglos XIX y XX*, México, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Antropología e Historia/DGE, pp. 433-448.

¹² Dice Avitia Hernández que el incidente de los 41 homosexuales los estigmatizó con el número 41 desde la época porfirista, con el dato curioso de que la casa de la calle de La Paz, donde los detuvieron, tenía también el número 41 (Avitia, 1997, vol. I: 232).

- CD (Cámara de Diputados) (2007), “El surgimiento de una nación. El Legislativo. La guerra de Reforma y la intervención francesa 1858-1867”, http://www.emexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Intervencion_francesa. Consultado el 25 de junio.
- Díaz, Lilia (2000), “El liberalismo militante”, en Varios, *Historia general de México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, pp. 583-631.
- Granados García, Aimer (2006), “El discurso patriótico de la celebración de la Independencia mexicana: ‘literatura de gritos y sombrero’ contra España”, en Delia Salazar Anaya (coord.), *Xenofobia y xenofilia en la historia de México. Siglos XIX y XX*, México, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Antropología e Historia/DGE, pp. 85-104.
- Herrera Barreda, María del Socorro (2006), “Un caso de xenofilia mexicana: la migración cubana entre 1868 y 1898”, en Delia Salazar Anaya (coord.), *Xenofobia y xenofilia en la historia de México. Siglos XIX y XX*, México, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Antropología e Historia/DGE, pp. 175-202.
- Mendoza, Vicente T. (1976), *El corrido mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª. reimp., 441 pp.
- RAE (Real Academia Española) (2001), *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, vol. I, 1180 pp.
- Salazar Anaya, Delia (coord.) (2006), *Xenofobia y xenofilia en la historia de México. Siglos XIX y XX*, México, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Antropología e Historia/DGE.
- Savater, Fernando (1997), *Diccionario filosófico*, México, Planeta, 2ª reimp., 457 pp.
- Varios (2000), *Historia general de México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 1076 pp.
- Zaid, Gabriel (1975), *Ómnibus de la poesía mexicana*, México, Siglo XXI, 652 pp.
- Mendoza, Vicente T. (1976), *El Corrido mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 456 pp.
- Zoraida Vázquez, Josefina (2000), “Los primeros tropiezos”, en Varios, *Historia general de México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, pp. 525-582.

REGRESAR



AL ÍNDICE



Democracia mexicana actual

LA DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO Y LA LUCHA POR EL PODER CIUDADANO¹

René Torres-Ruiz²

Introducción

La finalidad de este trabajo es mostrar de manera sintética el proceso de liberalización y democratización que vivió México de 1968 al 2000 y la implicación y significado que tuvieron en ello distintos actores sociales: estudiantes, obreros, campesinos, colonos, mujeres, jóvenes, partidos políticos, organizaciones sociales, indígenas, etcétera. Partimos de la idea, nada original, ciertamente, de que es durante este periodo en donde se gesta y se produce un cambio de régimen en México. Es durante estos años cuando importantes colectivos se movilizan y empiezan a tomar conciencia de la necesidad de participar para cambiar el orden de las cosas: una realidad altamente contradictoria entre el México formal descrito en la Constitución de 1917 y el México real que vivían y padecían una buena parte de mexicanos en el día a día.

De esta manera, pensamos que es con el movimiento estudiantil de 1968 que el país empieza a vivir un proceso transformador en donde se cuestiona de manera frontal la principal característica del sistema político mexicano: el autoritarismo y la legitimidad que lo sustentaba. En este punto conviene recordar que la Constitución mexicana describía al régimen como democrático, incluyendo detalladamente varios de los atributos e instituciones que debían estar presentes para que se considerase al régimen como tal. Además, en la realidad se desarrollaban prácticas que parecían demostrar que el régimen era efectivamente democrático, por ejemplo, se llevaban a cabo elecciones periódicamente en las que concurrían diversos partidos políticos, los poderes de la Unión funcionaban sin mayores sobresaltos y contratiempos y el Federalismo operaba aparentemente bien. Pero con el

¹ Este documento se pudo realizar gracias al apoyo recibido por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para realizar mis estudios de doctorado.

² Adscrito a la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España. Correo electrónico torres.renetorres68@gmail.com.

correr de los años los especialistas demostraron que en la realidad se había logrado construir y operaba efectivamente un régimen autoritario cubierto de un velo democrático, se había erigido un sistema caracterizado, esencialmente, por la simulación.

Fue precisamente a ese régimen al que el movimiento popular-estudiantil cuestionó. A partir de ese momento el país comenzaría un largo periplo en donde se irían reconociendo paulatinamente ciertos derechos civiles y políticos de la población. Poco a poco se daría una apertura institucional (liberalización y democratización), fundamentalmente en los ámbitos electoral y partidista, con lo que se inició, propiamente, la transición a la democracia y la construcción de ciudadanía. Desde esta óptica, es posible sostener que 1968 es un primer gran paso con miras a implantar un modelo pluralista. Después de ese año aparecieron otros movimientos sociales que continuaron caminando por la brecha abierta por los estudiantes. De ese proceso nos ocuparemos en el presente documento.

Conceptos

Antes de entrar a la descripción y análisis de los acontecimientos, quiero puntualizar los conceptos que me servirán de sustento para entender e interpretar la realidad mexicana de los años planteados. Así, en este trabajo entenderemos por liberalización el proceso de redefinición y ampliación de derechos, esto es, el proceso mediante el cual se vuelven efectivos ciertos derechos que “protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros” (O’Donnell y Schmitter, 1988: 20). Estos dos autores añaden: “En el plano individual estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal: el hábeas corpus, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho de defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etc. En el plano de los grupos, abarcan la libertad de expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos” (O’Donnell y Schmitter, 1988: 20).

Para referirnos a la democratización primeramente debemos aludir a la ciudadanía, que según O’Donnell y Schmitter (1988: 21) es el principio rector de la democracia:

Ello involucra tanto el *derecho* de ser tratado por otros seres humanos como igual respecto a la formulación de opciones colectivas, como la *obligación* de quienes instrumentan dichas opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes, el derecho de actuar con autoridad (y aplicar medidas coactivas en caso de necesidad) a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger el sistema político de toda amenaza a su perduración (las cursivas son del original).

De este modo, con el concepto de democratización nos referimos "...a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios..., o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (p. ej., las personas que no pagan impuestos, los analfabetos, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (p. ej., organismos del Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas, etc.) (O'Donnell y Schmitter, 1988: 22-23).

Ahora bien, aunque ya hemos dado algunos componentes de la ciudadanía, conviene agregar algunos más que son aportados por el concepto elaborado por Turner (1993): "...conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de su sociedad, y que son consecuencia del flujo de recursos de personas y grupos sociales en dicha sociedad".

Por otro lado, en el periodo de tiempo planteado lo que hemos tenido de manera paralela a la transición democrática es lo que podría denominarse como proceso de construcción de ciudadanía: la lucha en donde diversos actores sociales han buscado la inclusión de grupos minoritarios, tradicionalmente discriminados o desposeídos como miembros de la ciudadanía, además de reclamar "la igualdad frente a la ley", es decir, son las luchas que a lo largo de la historia se han desarrollado con la finalidad de ampliar la base social de la ciudadanía (por ejemplo, la extensión del voto a mujeres o a analfabetos) (Jelin, 1993: 24). La construcción de ciudadanía tiene distintas dimensiones:

1. La toma de conciencia de los ciudadanos en cuanto a que son "sujetos de derecho" y por lo tanto tienen "el derecho a tener derechos".
2. Conocimiento y ejercicio de derechos por parte de los sujetos de derecho (ciudadanos).
3. Apropiación por parte de los movimientos sociales y prácticas colectivas de diversos espacios de la política formal, reglas, normas e instituciones ya constituidas y que representan para los actores un aprendizaje normativo.

4. Las luchas de los movimientos que buscan la inclusión territorial, jurisdiccional, de servicios, de derechos, que pueden expandir la normatividad y las reglas de la convivencia estatal.
5. La ocupación o creación de espacios públicos autónomos (espacio público no estatal) donde sectores sociales excluidos o no visibles se hacen presentes a través de modalidades propias, espontáneas o tradicionales. La creación de estos espacios públicos no estatales tienen la finalidad de generar distintas formas de impacto en lo público.
6. Las prácticas colectivas que reivindican identidades, comunidades y derechos puntuales, que apuntalan y cuestionan las relaciones sociales y ponen en tela de juicio la normatividad establecida, ampliando el catálogo de derechos, de reglas y de instituciones en vigencia.
7. La organización de los vecinos de barrios, colonias y unidades habitacionales, que busca tomar parte en la definición de las políticas urbanas y en el diseño del ámbito territorial.
8. La participación de los actores en la búsqueda por incidir en las políticas públicas y en la orientación de las acciones del Estado (San Juan, 2003a: 5-6).

Jordi Borja (2000) considera que para que estos procesos sean reconocidos y se hagan efectivos, deben traducirse en la creación de espacios y medidas institucionales que reviertan la exclusión e instituyan mecanismos de inclusión. Esto es posible a través de la ampliación del sistema de los derechos formales de las personas y del desarrollo de los contenidos reales de tales derechos, mediante la formulación de políticas públicas que los pongan en vigencia. Señalemos también que todo lo anterior requiere de la responsabilidad y la intervención de los actores políticos y de la institucionalidad gubernamental.

Agreguemos que al momento de hablar de ciudadanía y derechos debemos considerar que ambos se encuentran insertos, permanentemente, en un proceso de construcción y de cambio. Por tal razón, no es posible hacer una lista definitiva e inamovible de los derechos ciudadanos. Esa lista es cambiante y se encuentra históricamente determinada.

Ciertamente los derechos de ciudadanía encuentran su origen en determinados acontecimientos históricos, pero no experimentan un desarrollo progresivo y lineal pasando de los derechos civiles a los políticos y de éstos a los sociales y económicos, tal como lo sugiere Marshall (1998). Estos derechos tienen como fundamento las luchas organizadas de la sociedad y de los movimientos sociales que surgen como producto de las necesidades y demandas concretas de los individuos o grupos sociales, que a su vez desarrollan ciertas prácticas que inevitablemente están determinadas por una multiplicidad de factores contextuales, entre los que se encuentran las

interacciones entre los propios actores sociales y de éstos con el Estado, el gobierno y el mercado, lo cual puede generar que esos derechos avancen, retrocedan, incluso desaparezcan o surjan nuevos.

Igualmente, consideramos que todos los derechos ciudadanos cuentan con las mismas características, es decir, los derechos son universales, indivisibles, inalienables e interdependientes; tienen un carácter de integralidad sin el cual no pueden ser comprendidos en su justa dimensión ni ejercidos a plenitud por los sujetos de derecho.

Por otra parte, partimos del supuesto que los ciudadanos tienen un derecho básico: “el derecho a tener derechos” (Arendt, 1973; Lefort, 1987). No obstante, cuando nos referimos a la ciudadanía no sólo debemos aludir a los derechos sino también a los deberes (*duties*) y responsabilidades de los ciudadanos. Así, hablar de ciudadanía “incluye el compromiso *cívico*, centrado en la participación activa en el proceso público (las responsabilidades de la ciudadanía) y los aspectos simbólicos y éticos, anclados en las inclinaciones subjetivas que confieren un sentido de identidad y de pertenencia a una colectividad, un sentido de comunidad. O sea, aquello que promueve la conciencia de ser un *sujeto* con derecho a tener derechos...” (Jelin, 1993: 26).

Por último, y dado que una democracia sin ciudadanos no es tal, habría que definir el concepto de democracia: “La democracia tiene cuatro características distintivas en relación con todo otro régimen político: 1) elecciones limpias e institucionalizadas; 2) una apuesta inclusiva y (limitadamente) universal; 3) un sistema legal que establece y respalda —por lo menos— los derechos y libertades implicados por un régimen democrático; y 4) un sistema legal que prohíbe que cualquiera sea de *legibus solutus*. Las primeras dos características corresponden al régimen; las dos últimas al estado. Por lo tanto, las teorías sobre la democracia que se limitan al estudio del régimen sub-especifican erróneamente su tema (O’Donnell, 2003: 73). Relacionado con este tema, Adam Przeworski (1998: 35) asegura: “...sin un Estado efectivo no puede haber democracia ni mercados”, y agrega: “...el efecto de la democratización sobre las condiciones políticas y económicas depende de la viabilidad y la efectividad de las instituciones del Estado... Para sustentar la democracia, el Estado debe garantizar la integridad territorial y la seguridad física, debe mantener las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, debe disponer de ahorros públicos, coordinar la asignación de recursos y corregir la distribución de ingresos”.

De manera que estos serán los referentes teóricos que nos permitirán analizar y comprender la transición a la democracia y el proceso de construcción de ciudadanía en México que se iniciaron en

1968 y que “concluyeron” en el año 2000. Asimismo, podremos observar el papel que desarrollaron durante el periodo mencionado los actores y movimientos sociales.

El autoritarismo del régimen político mexicano

Primeramente, habría que decir que el régimen político mexicano ha sido calificado por varios autores como autoritario³ y no como totalitario. Esta distinción es importante, ya que según nos dice Cossío, esto significa que el régimen no contemplaba —legítimamente hablando— la eliminación física de los adversarios políticos, además de que comprendía un conjunto normativo con un contenido “formalmente” democrático. Esto quiere decir que el principal problema del autoritarismo mexicano no consistió en la ausencia de normas democráticas, sino en la incapacidad —yo agregaría también la falta de voluntad política de la clase gobernante— de generar una dinámica democrática (Cossío, 2001: 25). Asociado a ello, conviene tener presente otro rasgo distintivo del autoritarismo mexicano en relación con el totalitarismo: la existencia al margen del PRI de otras formas de asociación y organización de intereses particulares. Esto significa que el autoritarismo acepta que no hay sistema político sin conflicto y permite actuar a ciertas organizaciones, que pueden ser consideradas de oposición y que tienen la posibilidad de actuar con cierta libertad y de acuerdo a ciertos parámetros de tolerancia funcional. Mientras tanto, el totalitarismo cancela por completo cualquier forma de disenso (Loaeza, 1999: 66). Estas diferencias son importantes ya que nos permiten apreciar con mayor claridad el tipo de sistema político que operaba en México durante la hegemonía priista.

Los rasgos democráticos de la Constitución mexicana quedan claramente de manifiesto en las dos partes que la conforman: la dogmática y la orgánica. La Constitución establece la declaración de derechos fundamentales consignando en ella las garantías individuales y los derechos y libertades civiles, políticas y sociales. Entre los derechos civiles se reconocía el derecho a la libertad individual: (abolición de la esclavitud: libertad de la persona), derecho a la libre expresión, derecho de pensamiento, derecho a la libre profesión de cultos, derecho a la asociación y al libre tránsito por el territorio nacional, derecho a establecer contratos válidos, asimismo, se establecía el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil, el derecho de huelga y organización de los trabajadores en sindicatos, la jornada máxima de 8 horas de trabajo, etc.; con todo esto se establece una ciudadanía

³ Al respecto pueden consultarse Brandenburg (1964), Padgett (1966), González Casanova (2006), Hansen (1989), Cossío Villegas (1973), Meyer y Reyna (1992), Loaeza (1999b), Paz (2001) y Aguilar Camín (2000), entre muchos otros.

cívica para los mexicanos (Durand, 2004: 40). Asimismo, eran reconocidos los derechos políticos con lo cual se reconocía la ciudadanía política, esto es, para decirlo con Marshall, "...el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros" (Marshall, 1998: 23). También se reconocían y establecían los derechos sociales para trabajadores y campesinos y se asignaba al Estado la responsabilidad de protegerlos (Durand, 2004: 40). Entre estos derechos se reconocía el derecho de todos los mexicanos a la educación (siendo ésta otorgada por el Estado de manera laica y gratuita), así como el derecho a la salud.⁴ Con todo esto se establece la ciudadanía social que consiste en que todos los ciudadanos tengan el derecho de compartir la riqueza nacional (Marshall, 1998: 23). Ahora bien, lo que sucedió con el diseño constitucional mexicano es que al establecer "...junto a los derechos individuales los derechos sociales, creó la posibilidad de contraponerlos, de aducir la primacía de unos para negar a los otros" (Durand, 2004: 40). En este sentido también se ha observado que "...los logros sociales de la Revolución mexicana sirvieron durante un tiempo como justificación y pretexto para no permitir mayores niveles de democracia electoral" (Fix-Fierro, 2006: 24) Esa contraposición generó, a mi entender, una tensión que llevó en la práctica a nulificar una ciudadanía integral.

Además, la Constitución también reconocía explícitamente la soberanía popular y establecía como forma de gobierno una República representativa, democrática y federal, "...compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".⁵ Por otra parte, se decía que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizarían mediante elecciones libres y periódicas,⁶ y se definía a los partidos políticos como las organizaciones básicas mediante las que se desarrollaría la lucha democrática por el poder (Aguilar Camín y Meyer, 1995: 125).

⁴ Como puede apreciarse fácilmente los derechos incluidos en la Constitución mexicana coinciden, como ya mencionamos, con los derechos que fueron enarbolados en las constituciones Norteamericana y Francesa y, desde luego, también con los de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, así como con la perspectiva teórica propuesta por Marshall (1998: 22-23) cuando plantea la división de la ciudadanía en tres elementos. En la Constitución mexicana se dice: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". La redacción de este artículo es actual, pero el espíritu del mismo proviene de la Constitución de 1917.

⁵ Consúltese el artículo 40 constitucional.

⁶ Véase el artículo 41 de la Carta Magna.

Se establecía, igualmente, la división de poderes⁷ diciendo que el Supremo Poder de la Federación quedaría dividido, para su ejercicio, en Legislativo,⁸ Ejecutivo⁹ y Judicial.¹⁰ Se dejaba claramente estipulado que dos o más de estos poderes no podían reunirse en una sola persona o corporación, y que tampoco podría depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias que se otorgarían al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en la propia Constitución.¹¹

No obstante, hay un elemento más —y quizá éste permite apreciar y entender el porqué de las enormes contradicciones del sistema político mexicano—, que radica en el hecho de que la Constitución también establece con toda claridad un presidencialismo fuerte que permite al Poder Ejecutivo privar sobre los otros dos poderes (Legislativo y Judicial), sobre los diversos estados que integran a la Federación y sobre la población misma (Durand, 2004: 40). Los fundamentos jurídicos y los mecanismos institucionales que permitían que esto se diera de esta manera y las implicaciones que trajo consigo las revisaremos un poco más adelante.

En la realidad, este modelo democrático de gobierno que hemos descrito brevemente y que quedó establecido en la Carta Magna, operó durante largos años de manera muy diferente. A este respecto, González Casanova (2006: 23) ha señalado: “Los partidos, el sufragio, las elecciones, los ‘tres poderes’, la ‘soberanía de los estados federales’, y en general todo el aparato de la democracia tradicional operan en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos de ‘la lucha de partidos que institucionaliza el cambio de poder’, o con el equilibrio y control de unos ‘poderes’ por otros, o con una ‘federación de estados libres y soberanos’. La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta”.

Lo anterior puede explicarse porque la propia Constitución establecía un presidencialismo fuerte que permitía al Poder Ejecutivo prevalecer sobre los otros dos poderes, sobre las diversas

⁷ Consúltese el artículo 49 constitucional.

⁸ El artículo 50 de la Constitución indica: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

⁹ El artículo 80 constitucional dice: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’ ”.

¹⁰ El artículo 94 establece: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.

¹¹ Véanse los artículos 29 y 131 constitucionales, en donde se establecen las circunstancias bajo las cuales se otorgan al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

entidades federativas y sobre la población misma (Durand, 2004: 40). Así, el presidencialismo¹² mexicano se caracterizaba por una extraordinaria concentración de poder en el Ejecutivo. El Presidente era la pieza clave del sistema político y tenía un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuraban el propio sistema (Carpizo, 1998: 23-24).

Pero, ¿cómo se estructuraba el presidencialismo en México? Hay dos aspectos que nos pueden ayudar a responder esta cuestión, a saber: 1) las normas constitucionales; y 2) las reglas no escritas del sistema político o facultades metaconstitucionales. Lo primero nos refiere al enorme poder que la Constitución le confería al Presidente, como por ejemplo, ser el árbitro entre los diversos factores de la producción; intervenir y mediar en los conflictos de diversa índole que pudiesen presentarse entre distintos actores políticos y sociales; definir los derechos de los trabajadores y sus organizaciones; se le definía como la máxima autoridad en materia agraria; se le concedía una amplia inmunidad; se le reconocían amplias facultades sobre el Poder Legislativo, podía mediar en los conflictos entre las dos cámaras del Congreso de la Unión, además de presentar iniciativas de ley o vetar leyes aprobadas por el Congreso (Durand, 2004: 40). También tenía acceso a importantes recursos económicos de los que podía disponer con total discrecionalidad. Poseía, igualmente, de una influencia muy marcada sobre el Poder Judicial. Todo lo cual representaba una violación flagrante al principio constitucional de separación de poderes.

En lo concerniente a las facultades metaconstitucionales, tenemos que el Presidente era, en realidad, el jefe del partido hegemónico; tenía un control férreo sobre los tres sectores que integraban el partido —obrero, campesino y popular—; le imponía al partido su visión del país; “palomeaba” a los candidatos a cargos de elección popular (gobiernos estatales, presidencias municipales, diputaciones y senadurías tanto federales como locales). Lo cual se traducía en la debilidad del Poder Legislativo y en la sumisión y subordinación de éste frente al Ejecutivo. Del mismo modo, el Presidente era quien elegía a su sucesor en el cargo. Además, la intervención del Presidente era fundamental al momento de integrar la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ya que los

¹² En este trabajo entendemos que el sistema político es presidencial si, como dice Sartori, se cumplen conjuntamente tres condiciones: 1) que el jefe de Estado (el Presidente) sea electo popularmente; 2) que no pueda ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido; y 3) que encabece o dirija de alguna forma el gobierno que designa (Sartori, 1996: 99). Hay un cuarto elemento que Sartori señala, pero que por ser, según él, demasiado vago, no constituye en sí mismo un criterio, además de que ya se encuentra implícito en los otros tres: que al Presidente le sea concedida constitucionalmente la facultad de legislar. El sistema mexicano cumplía con estos criterios y no sólo eso, sino que los sobrepasaba, constituyendo por lo tanto un caso único, como el propio autor italiano reconoce. Los artículos constitucionales que establecen el sistema presidencial son: 1) artículo 83; 2) artículo 108; 3) artículo 89; y 4) artículo 71 respectivamente.

magistrados y ministros de la Corte eran nombrados por el Senado a petición del Presidente y aunque la Cámara Alta tenía facultades constitucionales para rechazar a los candidatos propuestos por el jefe del Ejecutivo, resulta que como en los hechos los senadores habían sido elegidos por el Presidente, entonces el nombramiento de los magistrados y ministros de la Corte dependía en realidad de la voluntad de este último, debido a que los integrantes del Senado nunca contravendrían un deseo o indicación del “gran elector” (Cosío Villegas, 1973: 28-29).

Ante la gran sujeción del Poder Judicial frente al Ejecutivo, es posible sostener que la justicia en México se impartía con gran parcialidad, dado que los ministros al haber sido electos por el Presidente se apegaban a las necesidades, inquietudes o intereses de él, o simplemente no intervenían en los asuntos de interés presidencial. De esta manera, lo que resultaba de todo ello era la violación de uno de los derechos civiles esenciales —el derecho a la justicia—, que no es otra cosa, que el “...derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales...” (Marshall, 1998: 23). Esto es, el debido proceso legal, según el cual, toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, y a permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez.

El titular del Ejecutivo también tenía una enorme influencia en el manejo y dirección de la economía nacional (mediante el Banco Central, organismos descentralizados y empresas de participación estatal). Agreguemos que el Presidente tenía un control sobre el ejército, cuyos jefes dependían de él; y por último, hay que decir que contaba con muy amplias facultades sobre los medios masivos de comunicación, lo cual le permitía influir de manera muy importante sobre la opinión pública. Así, los derechos civiles correspondientes a la libertad de expresión y a la libertad de información eran ignorados.

De manera que el Presidente en México podía actuar, y actuaba, conforme a sus propios criterios y muy pocas veces de acuerdo con la Constitución. El margen de acción y decisión del Ejecutivo era muy amplio y en todo caso estaba limitado únicamente por la existencia de ciertos factores de poder, como el sector empresarial, pero no por el marco legal, el cual era interpretado, reformado o adaptado en función de los criterios, necesidades e inquietudes del Presidente en turno.

Las libertades y derechos ciudadanos eran concedidos por obra y gracia del Presidente, a pesar de que fueran producto de la lucha revolucionaria (1910-1917) y su reconocimiento legal respondiera a esa movilización social. De manera que la construcción de ciudadanía venía desde

arriba (desde el gobierno). Lo importante aquí es poner de relieve que el Presidente llegó a detentar tal poder y tuvo tal ascendiente y primacía sobre los diversos sectores del partido, sobre las administraciones públicas (estatales y locales), sobre el Poder Legislativo, por lo tanto, sobre la elaboración del presupuesto de egresos y sobre la orientación de las políticas y programas, que cuando se generaban y construían las condiciones para el ejercicio real de esos derechos y libertades había un alto nivel de discrecionalidad por parte del jefe del Ejecutivo. Esto puede interpretarse como que las políticas, programas o asignaciones presupuestales dirigidas a atender las necesidades de la población —que por derecho constitucional les correspondían a los ciudadanos— eran, en efecto, dádivas del “jefe supremo”. Creemos que un derecho sólo es efectivo cuando existen las condiciones propicias para ejercerlo, y en México esas condiciones eran creadas, o no, por el Presidente con entera discrecionalidad. Asimismo, muchas de estas “concesiones” tenían la finalidad de ganarse el favor de los distintos líderes de los sectores que integraban el PRI para que éstos, a su vez, ejercieran su predominio político sobre los grupos campesinos, obreros y populares al momento de movilizar a las masas y legitimar al régimen emanado de la Revolución mediante elecciones periódicas.

Refirámonos ahora al rol que cumplía el partido de Estado.¹³ El PRI logró formalizar la inclusión de grandes grupos populares¹⁴ mediante una estructura corporativa (sectores campesino, obrero y popular), adoptando como propias sus demandas.¹⁵ Esto le permitió controlar a estos sectores y movilizarlos en periodos electorales para apoyar a los candidatos del partido oficial a puestos de elección popular. De este modo el régimen se legitimaba periódicamente a través de elecciones que ganaba con toda facilidad. Sin duda, ésta sería una de las funciones más importantes y duraderas del partido (Cosío Villegas, 1973: 49; Prud’homme, 1994: 30). A pesar de que con mucha frecuencia estas demandas populares fueron a la zaga de las acciones del Estado, el PRI pudo reclamar para sí el monopolio de la representación popular, aspecto que conservó durante buena parte del tiempo que se mantuvo en el poder (Meyer y Reyna, 1992: 306). Esto generó que desde la primera elección en que

¹³ Este partido se fundó en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR). Posteriormente, en 1938 durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) cambió de nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM). A continuación, en enero de 1946, se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tal como ha llegado hasta nuestros días.

¹⁴ Campesinos, obreros, militares, empleados, artesanos, clases medias, burocracia, pequeños y medianos empresarios, profesionistas, etcétera.

¹⁵ Expropiación de los grandes latifundios; reparto agrario; reconocimiento y protección de los derechos laborales básicos; derecho a pertenecer a sindicatos; derecho de huelga y contrato colectivo; educación laica y gratuita; erradicación del analfabetismo; tutela estatal de la economía; etcétera.

participó se dieran elecciones no competitivas,¹⁶ en detrimento de otros partidos que contendían en los comicios. Así, en el país se vivía una aparente competencia política, pero en realidad no se permitía “...el enfrentamiento abierto ni el disenso efectivo... Los partidos de fuera no podían convertirse jamás en partidos de dentro, y su oposición era una oposición tolerada” (Sartori, 2000: 278).

Todo ello impedía el desarrollo de nuevas fuerzas políticas y el buen desempeño de las ya existentes, con lo que se cancelaba la posibilidad de un auténtico pluralismo político. Los partidos de oposición autorizados eran el Partido Acción Nacional (PAN), que era la única fuerza política partidista y con registro oficial que representaba una verdadera competencia electoral para el PRI (véase Loaeza, 1999). Por su parte, los otros dos partidos con registro, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), resultaban mera comparsa. Sin embargo, su existencia le daba la posibilidad al régimen priista de legitimar su discurso en cuanto a que en México se vivía en una democracia electoral. Además, todas las instancias encargadas de organizar, vigilar y certificar las elecciones eran controladas por el gobierno. De esta manera, el PRI junto con el Presidente de la República, fue la pieza clave de la casi indestructible maquinaria política mexicana.

Para terminar con el esbozo del régimen político mexicano debemos abordar el otro componente que le permitía operar con tanta solvencia: el corporativismo.¹⁷ El pacto social que se dio con el general Cárdenas (1934-1940) y que permitió la fusión entre la sociedad mexicana y el Estado determinó la estrecha vinculación entre éste y las clases trabajadoras. Pero, ciertamente, los beneficios derivados de ello no fueron muy significativos para estas clases en cuanto a la posición social se refiere ni tampoco respecto a la participación en el reparto de la riqueza nacional. En cambio, sí se generó un control político y una ideología dominante sobre las clases trabajadoras por parte del Estado¹⁸ (Pereyra, 1981: 35).

¹⁶ Para una definición de elecciones no competitivas, véase Molinar (1988: 260-269).

¹⁷ Para este concepto utilizo la definición clásica de Phillippe Schmitter (1974: 93): “Sistema de representación de intereses en el cual, las partes constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que les concede un deliberado monopolio de representación, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de seguir ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos”.

¹⁸ La dominación ideológica impuesta a las masas trabajadoras tenía su fundamento en el argumento según el cual el PRI era el legítimo heredero de la Revolución mexicana y de sus más nobles y altos ideales, que no eran otros, según los propios priistas, que defender y cuidar los intereses de los sectores de la población más desvalidos y desprotegidos. Esta dominación pudo sostenerse porque se satisfacían medianamente las aspiraciones de las masas. Durante la época de los gobiernos posrevolucionarios siempre se dijo que todas las formaciones y organizaciones de oposición eran “ilegítimas” y “contrarrevolucionarias” con lo cual se cancelaba la posibilidad del pluralismo político (Linz, 1975; Middlebrook, 1995: 6).

En esta política de masas jugaron un papel determinante la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que agremió a trabajadores de todas las ramas de la industria y de servicios, en todo el país; la Confederación Nacional Campesina (CNC), que significó un contrapeso a la influencia creciente de la CTM y contribuyó a frenar el movimiento de las masas populares; y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), conformada por los sectores medios de la población, fundamentalmente, la burocracia estatal, pero rápidamente se amplió con otras categorías sociales como los pequeños propietarios agrícolas, los profesionistas y los pequeños comerciantes (Pereyra, 1981: 35; Garrido, 1982: 319; Durand, 2004: 46).

Cuando fueron incorporados al PRI “...los miembros de los cuatro sectores se obligaron ‘a no ejecutar acto alguno de naturaleza político-electoral’ sino por medio del Partido, y ‘con estricta sujeción a los estatutos, reglamentos y acuerdos emanados de los órganos superiores correspondientes’” (Garrido, 1982: 247). Todo esto permitió que el Partido tuviese un control absoluto sobre ellos. El corporativismo ocasionó una plena subordinación y pérdida de autonomía de los tres sectores mencionados frente al gobierno. Estos sectores quedaron supeditados a la estructura burocrática del grupo hegemónico en el poder. Esto fue posible porque se estableció una rígida separación entre los tres sectores, fundando organizaciones perfectamente diferenciadas y aisladas, conformadas en torno a intereses corporativos particulares e incluso, en ocasiones, contrapuestos (Córdova, 1986: 13).

Otro aspecto muy importante que explica el corporativismo mexicano y nos deja ver cómo funcionaba a favor del dominio gubernamental sobre el conjunto de los trabajadores, campesinos y sectores populares, es la participación de representantes sindicales en el Poder Legislativo. Los líderes sindicales eran beneficiados por el gobierno con candidaturas a puestos de elección popular a cambio de votar y apoyar todas las iniciativas de ley que el Ejecutivo presentaba al Congreso de la Unión. Además, los líderes sindicales apoyaban al gobierno en las elecciones con los votos de todos sus agremiados, lo que se conoce como voto corporativo. Con la distribución de puestos se mantenía la fidelidad de los sectores al partido. De esta forma, las dirigencias corporativas se convertían en una clientela en el seno mismo del Estado y eran fácilmente manejables y manipulables.

A pesar de que el PRI en lo formal ha sido el partido de los trabajadores, la realidad dista mucho de haber sido así. Por lo general las políticas decididas por los distintos gobiernos posrevolucionarios eran contrarias a las más elementales necesidades populares. Asociado a lo anterior, el sindicalismo oficial mexicano evitó en todo momento la movilización de la base

trabajadora (instrumento principal de las luchas laborales en otros países) porque estaba tan interesado en la satisfacción de ciertas reivindicaciones como en mantener un monopolio ideológico político para el cual toda movilización representaba un riesgo.¹⁹

El régimen sabía de sobra que los sindicatos oficialistas formaban el sostén social fundamental para mantener en pie la estructura política autoritaria y hegemónica (Córdova, 1986: 35). Si la burocracia sindical caía, el régimen podía caer con ella. Todo esto hacía que la organización sindical fuera una parte central del orden político establecido.

Este entorno de excepciones y privilegios para unos cuantos en donde las disposiciones constitucionales eran violadas sistemáticamente por el gobierno, atentando claramente contra la soberanía popular, la división de poderes, el federalismo, el sistema electoral y de partidos, los derechos y libertades de los ciudadanos, etcétera, comenzó a modificarse con la irrupción en el panorama nacional del movimiento estudiantil de 1968.

El movimiento estudiantil de 1968 y los años setenta: el inicio del cambio

El punto de inflexión en el desarrollo del régimen político mexicano se produjo en 1968, cuando éste experimentó un duro cuestionamiento a su legitimidad por parte de un movimiento popular-estudiantil que provenía, esencialmente, de la clase media urbana y de sus estratos más ilustrados y menos controlables: los estudiantes y profesores universitarios. A partir de ese momento, en México se inicia un proceso de construcción de ciudadanía. Antes del 68 lo que existía era una ciudadanía débil, fragmentada y sumamente dependiente del Estado mexicano. Había ciudadanía, sin duda, pero ésta era construida, en lo esencial, por el Estado, desde arriba, mediante un sistema corporativo y clientelar. Sólo se podía participar, competir y hacerse presente en los sistemas de mediación y representación si el gobierno les reconocía su estatus político a los distintos actores interesados en llevar a cabo tales acciones.

¹⁹ Los intentos por romper con el sistema corporativo por parte de ciertos núcleos obreros disidentes fueron duramente reprimidos por el régimen, sobre todo, a finales de la década de los cincuenta y durante la primera mitad de los años sesenta. Tal fue el caso del movimiento magisterial de 1956-1958, impulsado por Othón Salazar; del movimiento ferrocarrilero de 1958-1959, liderado por Demetrio Vallejo y Valentín Campa; y del movimiento médico de 1964.

Ante esta realidad los estudiantes renunciaron a reproducir y alimentar lo que era el elemento determinante de las relaciones entre gobernantes y gobernados: el principio de autoridad. El haber salido a las calles a manifestarse y a demandar la democratización del régimen es, y constituye, una enorme contribución de este movimiento porque destruyó la idea de que el poder en México era invulnerable e inexpugnable y además abrió nuevos espacios y vías para que los grupos opositores al régimen pudieran manifestarse y expresarse.

Este movimiento, caracterizado por su concepción democrático-liberal cuestionó duramente la legitimidad del régimen político mexicano. A partir de ese momento las percepciones públicas de las credenciales revolucionarias del régimen se modificaron sustancialmente (Middlebrook, 1988: 192). Lo sucedido en 1968 fue la apertura de un periodo de revisión del sistema político mexicano, en donde el monopolio del “ogro filantrópico” fue sometido a una dura prueba (Paz, 2001: 199-204). Lo que se mostró con la fractura del sistema ocasionada por el movimiento estudiantil fue que la sociedad mexicana no era homogénea y que el sistema político “...no correspondía ya a la realidad social y cultural de nuestro país. México había crecido y se había diversificado; el régimen le quedaba chico a la nación y la rigidez del sistema la ahogaba” (Paz, 2003: 506).

Los estudiantes emprendieron una lucha que llevaría a una ruptura muy importante con las formas tradicionales de relación gobierno-sociedad. Se puso de manifiesto que el régimen era terriblemente excluyente y que no había espacios de participación ni posibilidades reales para que la gente se organizara autónomamente. Con este movimiento se llevaron a cabo nuevas prácticas de organización y lucha para impulsar el desarrollo de la sociedad civil y su autonomía. Los jóvenes de aquellos años contribuyeron a despertar la conciencia de un poder o un contrapoder, es decir, de una autonomía, con el potencial suficiente para que la sociedad fuera capaz de emprender acciones e iniciativas al margen y fuera de la voluntad del Estado. Dicho en otros términos, los estudiantes lograron concretar y expresar claramente una aspiración generalizada entre distintos grupos sociales, el del reconocimiento y respeto del derecho a organizarse con autonomía fuera de la tutela estatal y tener la prerrogativa de presentar sus demandas en el foro de negociación que esos mismos grupos eligieran y no en el asignado por el Estado. De ahí la importancia simbólica de la exigencia estudiantil respecto de un “diálogo público” con las autoridades (Villoro, 1999: 351).

Asimismo, con esa movilización quedó claro que en México había una permanente violación al Estado de derecho. En ese preciso momento, se inicia en nuestro país el proceso de construcción de ciudadanía. Lo cual queda de manifiesto, además de lo ya dicho, porque el movimiento tomó clara

conciencia de que los mexicanos tenían “derecho a tener derechos” y ayudó a concienciar en este sentido a importantes sectores de la población. En otras palabras, el movimiento estudiantil representaba un sector social que había tomado conciencia y se interesaba en conocer y ejercer sus derechos y cuestionar las relaciones sociales y la normatividad implantadas; se pronunciaba a favor de defender el Estado de derecho y, con ello, las garantías constitucionales.

El 68 originó que un sector de la sociedad se preguntara por sus derechos y también por sus responsabilidades. Derechos y responsabilidades, que por otra parte, implican un doble juego en donde los sujetos reconocen cuáles son las responsabilidades del otro hacia mí (y mis derechos) y aprendo cuáles son mis responsabilidades hacia el otro (y sus derechos) (Jelin, 1996: 113). Lo que cambió en 1968 en un sector importante de la población es la forma de entender el poder, la forma de relacionarse con él y también con los otros, con sus iguales.

De esta manera, los colectivos movilizados en ese año desarrollaron nuevas prácticas ciudadanas que reclamaban el reconocimiento de derechos políticos y civiles; la inserción a espacios públicos de sectores tradicionalmente relegados; la incorporación a procesos de toma de decisiones; el derecho a participar y a expresarse en la vida pública, dentro y fuera de las instancias del sistema político (cámaras, organismos electorales, las calles y las plazas) (Álvarez, 2006: 50). Es decir, se exigía la apertura de nuevos espacios para la intervención activa de los ciudadanos en la gestión estatal. Todo ello fue novedoso en la forma de hacer política por parte de la ciudadanía y representó un avance significativo con miras a la construcción ciudadana.

Después de la matanza de Tlatelolco se dieron diversas reacciones sociales, unas encaminadas a participar mediante las vías institucionales y legales, otras, en cambio, optaron por el rechazo de esta opción y eligieron el camino de la radicalización de sus acciones, prefiriendo combatir la violencia con violencia y tomando las armas como medio para cambiar el orden establecido. Fue así que surgieron las organizaciones guerrilleras urbanas y rurales. Las primeras estaban formadas, en su mayoría, por jóvenes ciudadanos de clase media. Las tácticas que éstos empleaban eran los secuestros y asaltos bancarios a los que llamaban “expropiaciones”.²⁰ Por su parte, las guerrillas rurales operaban en la sierra del estado de Guerrero y eran encabezadas por los maestros normalistas Genaro Vázquez

²⁰ Algunas de estas organizaciones clandestinas eran la Liga Comunista 23 de Septiembre; la Federación de Estudiantes Revolucionarios (FER); el Frente Urbano Zapatista (FUZ); el Comando Lacandones; los Guajiros; el Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR); los Procesos; las Fuerzas Revolucionarias Armadas (FRAP); el Comité Estudiantil Revolucionario (CER); el Comando Armado del Pueblo (CAP); las Fuerzas Armadas de la Nueva Revolución (FANR); y algunas más (véase Carr, 1996: 271; Agustín, 1998: 11).

Rojas y Lucio Cabañas Barrientos. Aunque también había focos guerrilleros rurales en otros estados de la República, como San Luis Potosí y Chihuahua, por ejemplo. Todos estos grupos guerrilleros (urbanos y rurales) fueron violentamente reprimidos por el Estado en lo que se conoce en México como la *guerra sucia*.²¹ En ella, el gobierno, a través de las distintas policías y el ejército, emprendió una serie de acciones que tenían la finalidad de acabar a toda costa con estos movimientos, para lo cual el aparato represivo del Estado llevó a cabo torturas, violaciones, asesinatos, desapariciones, encierros prolongados e insalubres, violando así flagrantemente, los derechos humanos de los participantes en dichas movilizaciones armadas.

A raíz de estos sucesos, iniciaron en México una serie de movilizaciones encabezadas, principalmente, por las madres de los jóvenes que habían participado en diversos movimientos antisistema o prodemocráticos durante las décadas de los sesenta y setenta y que resultaron aprehendidos y desaparecidos. Entre todas las madres destacó, particularmente, Rosario Ibarra de Piedra, quien junto con las demás exigía al gobierno la presentación con vida de los “detenidos-desaparecidos”. Posteriormente, Rosario Ibarra comenzó a estructurar cada vez más las actividades y prácticas mediante las que se luchó por el respeto del derecho a la vida y a la seguridad personal de todos aquellos que tomaran parte en actos de lucha armada (Isunza, 2001: 186). Asimismo, como parte de estas acciones se fundó en 1977 el Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos (más conocido como el *Comité ¡Eureka!*). El movimiento encabezado por las madres de los “detenidos-desaparecidos”, y particularmente por Rosario Ibarra, es considerado por algunos especialistas como el comienzo de la lucha por la defensa de los derechos humanos en México (Durand, 1994: 300).

Como ya decíamos, hubo, además de las alternativas radicales, otras manifestaciones sociales que decidieron transitar por la vía *reformista* o *democratizadora*. Esta vertiente estaba conformada por varios de los más destacados líderes del 68, algunos de ellos consideraban que el régimen podía ser transformado desde adentro, para lo cual era necesario participar en el sistema de representaciones y mediaciones entre el Estado y la sociedad, es decir, en los partidos políticos y el Congreso. Creían que haciendo esto se apropiarían de los instrumentos de orientación global del desarrollo y demostrarían que el crecimiento económico debía repercutir en la igualdad social. Este “programa” *moderno* fue la principal herencia *reformista* del 68 y la que predominó en años posteriores. Sus

²¹ Sobre el caso de la *guerra sucia* en México, consúltese Hiraes (1982: 33-42); también puede verse el Informe de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP, 2006).

núcleos más importantes durante el gobierno echeverrista fueron el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) (Zermeño, 2001: 97-98). Sus aportaciones fueron determinantes para la liberalización del régimen y para el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

En estos tiempos también encontramos a la corriente *social*, de tendencia maoísta, con dos vertientes: 1) la que adoptó el principio de acción basado en la idea de “ir al pueblo”; y 2) la que impulsó la *insurgencia sindical*. La primera consistía, tal como nos lo recuerda Sergio Zermeño (2001: 16-17), en “...salir de las universidades para irse a vivir entre los pobres, oírlos, organizarse en torno a sus necesidades, construir el partido desde ahí abrazando la línea de masas...”. Aquí destacan la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR-LM), la Organización Revolucionaria Punto Crítico y la Unión de Lucha Revolucionaria (ULR), entre otras. Estas organizaciones encontraron alianzas naturales con el Movimiento Urbano Popular (MUP), caracterizado por demandar el uso del suelo urbano, vivienda y servicios urbanos fundamentales: agua, luz, drenaje, escuelas, clínicas, transporte de pasajeros, etcétera (Ramírez Sáiz, 1999: 28-29).

La segunda vertiente, al igual que la anterior, estaba conformada por varios jóvenes que habían participado en el 68 y que también creían en la vía de la democratización, pero le daban preeminencia al impulso de movimientos por la independencia y democratización de las organizaciones corporativas. A este fenómeno se le conoció en México como *insurgencia sindical*. Sin duda, esta vertiente representó uno de los esfuerzos más destacados en materia de defensa de los derechos civiles durante los años setenta, ya que ejercieron “...el derecho a la constitución de sindicatos independientes y marcaron con ello su separación definitiva del sistema corporativo histórico...” (Álvarez, 2006: 50).²²

Durante los años setenta estas vertientes sociales tuvieron una importante presencia en el ámbito público, sobre todo en lo concerniente a la defensa y promoción de los derechos civiles y políticos. Todas estas manifestaciones representaron un incipiente ascenso de la sociedad civil en nuestro país. Se empezó a romper con el cerco que se había construido desde el Estado mediante el partido oficial y las distintas organizaciones corporativas con la finalidad de mantener bajo control y en condiciones de dependencia y subordinación a la sociedad civil. Sin embargo, esta *insurgencia*

²² Algunos de los sindicatos más destacados en estas luchas fueron: la Tendencia Democrática del Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM), encabezada por Rafael Galván; el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN), liderado por dos ex líderes del 68, Antonio Gershenson y Arturo Whaley, y el Sindicato de Personal Académico de la UNAM (SPAUNAM), fundado en 1974 y que se fusionó en 1977 con el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM (STEUNAM), para formar el actual Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM).

sindical fue reprimida por el gobierno en 1976 y a partir de ese momento el ciclo ofensivo popular entró en una etapa defensiva, de reflujo.

En lo concerniente a la esfera de los derechos civiles también se presentó por aquellos años un grupo de escritores y periodistas²³ que luchaban para que el ejercicio de la crítica y la libertad de expresión fueran reconocidos. Me refiero al grupo de periodistas encabezado por Julio Scherer, director del periódico *Excélsior*. Este grupo intentó informar a la población con cierta objetividad de lo que estaba sucediendo en el movimiento estudiantil de 1968 y también mantuvo una posición crítica respecto al gobierno de Echeverría, lo que le valió que éste decidiera en 1976 intervenir arbitrariamente en el periódico, logrando que los directivos fueran expulsados de él. Ello representó un duro golpe en contra de la libertad de expresión y el derecho a la información. A pesar del intento gubernamental por destruir este núcleo de pensamiento crítico, lo que ocurrió fue la proliferación de publicaciones fundadas y dirigidas por algunos de los integrantes de aquel grupo periodístico, lo cual “revitalizó notablemente el periodismo mexicano, que hasta ese entonces era fuertemente manipulado y se caracterizaba por la corrupción y la falta de imaginación” (Agustín, 1998: 19). De esa manera, se abrieron nuevas vías de intervención social en el ámbito público rompiendo con el control que el gobierno había impuesto sobre la opinión pública a través de presionar, cooptar y manipular a la prensa en particular y a los medios de comunicación en general.

En el México de los setenta también estaban las agrupaciones feministas que ya desde entonces formulaban el derecho a la maternidad voluntaria y al aborto, y se manifestaban contra la violencia a las mujeres y por una opción sexual libre. Asimismo, como parte de las acciones desarrolladas por distintos colectivos de mujeres, se formó el primer centro de atención a las mujeres violadas.²⁴ Para cerrar este apartado mencionemos que las mujeres luchaban en estos años por impactar sobre la opinión pública en el sentido de que ellas tenían “el derecho a tener derechos”, y muchos de ellos eran derechos específicos, propios de su género. Asimismo, buscaban influir en la conciencia ciudadana respecto a las condiciones de desventaja en que vivían las mujeres frente a los hombres. Eran educadoras más que agitadoras, buscaban crear conciencia entre la población de la necesidad de cambiar la estructura social y cultural

²³ Entre los que destacaban Daniel Cosío Villegas, Manuel Becerra Acosta, Gastón García Cantú, Samuel I. del Villar, Froylán López Narváez, Antonio Delhumeau, Carlos Monsiváis, Jorge Ibarguengoitia, Vicente Leñero, Ricardo Garibay, Luis Medina, Miguel Ángel Granados Chapa y el dibujante y cartonista Abel Quezada.

²⁴ Las asociaciones feministas que más destacaron en esa época fueron: la Coalición de Mujeres Feministas, el Frente Nacional por la Liberación y los Derechos de las Mujeres (FNALDIM), Mujeres de Acción Solidaria (MAS), Movimiento de Liberación de la Mujer (MLM), Mujeres para el Diálogo y el Grupo Autónomo de Mujeres Universitarias (GAMU) (Álvarez, 2006: 51-52; sobre este tema también véase Tamayo, 2000).

prevaleciente en México, que era evidentemente machista. Sus principales banderas de lucha durante este lapso fueron, como ya decíamos, la maternidad libre y voluntaria, la legalización del aborto y la libertad sexual, y aunque ciertamente la facticidad de esos derechos no se logró,²⁵ sí comenzaron a ser discutidos por sectores cada vez más amplios de la población.

En estos años también tenemos la presencia de partidos políticos que luchaban por crear un verdadero sistema de partidos en donde la competencia y pluralidad fueran los signos característicos. De este modo, comenzó el ciclo de las reformas político-comiciales con las cuales se irían reconociendo paulatinamente los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y el proceso de democratización se ampliaría de manera consistente. La primera gran reforma política en este rubro fue la de 1977, que tuvo dos pilares básicos: “a) reconocer e incorporar a la contienda cívica-electoral a corrientes políticas que hasta entonces habían sido artificialmente excluidas,²⁶ y b) modificar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados”²⁷ (Woldenberg, 1990: 32). A partir de entonces emergió un nuevo pluralismo a la vida política mexicana. La convivencia y competencia se instalaron paulatinamente como valores positivos. La idea de un México homogéneo, monolítico, caracterizado por una sola ideología, se erosionaba. Los efectos más visibles de esta reforma, según lo comenta Woldenberg (1990: 33), fueron dos: “a) la aparición legal de nuevos referentes electorales, y b) la reanimación —por la vía del pluralismo— del debate parlamentario”.

Los años ochenta

Al comenzar los años ochenta el Estado benefactor comenzó a ser desmantelado, con lo cual una serie de conquistas sociales se vieron en serio riesgo. Tal fue el caso del derecho a la jubilación, a la

²⁵ El FNALIDM presentó en 1979 un proyecto de ley sobre maternidad voluntaria a través del grupo parlamentario del PCM. Sólo que esta iniciativa no prosperó debido a que fue duramente criticada y atacada por grupos vinculados a la Iglesia y por organizaciones sociales de extrema derecha, quienes montaron una fuerte campaña contra las diputadas comunistas, especialmente contra Amalia García, acusándolas de asesinas. Esta campaña abarcó toda la geografía nacional y se mantuvo durante un año, logrando un fuerte impacto sobre la opinión pública y obligando al movimiento feminista a replantear sus estrategias de lucha.

²⁶ Con esa reforma obtuvieron su registro oficial el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM).

²⁷ A partir de entonces la Cámara de Diputados quedaría integrada con 300 diputados electos en distritos uninominales, a la manera tradicional y con 100 diputados que serían elegidos por el principio de representación proporcional en circunscripciones con lista partidaria.

universalización de la enseñanza y a recibir atención médica gratuita (con cargo a fondos estatales), las pensiones no contributivas para los incapacitados, etcétera.

Todo ello, aunado al ajuste estructural implementado por el gobierno mexicano, tuvo repercusiones muy importantes en la economía de la población. El empleo disminuyó, el poder adquisitivo también y la gente tuvo menor acceso a los bienes y servicios. Lo que realmente ocurría en el país por aquel tiempo era que cada vez más se extendían la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad. Debido a este escenario económico sombrío surgieron en el país distintas manifestaciones sociales, tanto rurales como urbanas, que protestaban por las precarias condiciones de vida a las que se veían sometidos importantes sectores de la población. Las principales movilizaciones en estos años estaban dirigidas a la defensa del trabajo, de la economía popular, vivienda, servicios de salud, educación. Se demandaba el impulso de una serie de reformas económicas y sociales que permitieran reducir drásticamente la desigualdad y la marginalidad social prevalecientes en el México de aquellos años.

Entre los nuevos movimientos sociales urbanos y organizaciones campesinas independientes tenemos a la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup), a la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) y a la Asamblea Nacional Obrera, Campesina y Popular (ANOCP). El rasgo distintivo de estos nuevos actores sociales, a diferencia del tradicional movimiento sindical preocupado por el lugar de trabajo y la esfera de la producción, era centrarse en la esfera del consumo y organizarse territorialmente. Por tal razón, su actividad se dirigía no tanto a la fábrica, la planta industrial, el taller o la mina, sino al barrio, la calle y la escuela, y a las luchas por el acceso a la tierra, la vivienda y los servicios urbanos (Ramírez Sáiz, 1999; Carr, 1996: 283).

En este periodo, el sindicalismo independiente²⁸ se organizó en distintas agrupaciones para hacer frente a las precarias condiciones económicas y laborales que se vivían en el país. Una de las agrupaciones que más destacó fue la Mesa de Concertación Sindical, debido a que impulsó una serie de huelgas y movilizaciones en protesta por la “política de austeridad” anunciada e implementada por

²⁸ Algunos de los sindicatos que protagonizaron significativas movilizaciones durante este periodo fueron: el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM); el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM); el Sindicato de la Universidad Pedagógica Nacional; trabajadores sindicalizados de El Colegio de México; el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN); el sindicato de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SAHR); sindicatos de maestros en los estados de Oaxaca y Chiapas; el sindicato de trabajadores de Teléfonos de México (Telmex); obreros de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas; el sindicato de Petróleos Mexicanos (PEMEX); los trabajadores sindicalizados de Diesel Nacional (Dina) y algunos más.

el gobierno. Asimismo, luchó denodadamente por la creación de fuentes de empleo, el aumento salarial y el control de precios.

A estas luchas también se sumaron los campesinos, quienes demandaban que no subieran los precios de los bienes de consumo básico y del transporte. Además solicitaban que los precios de garantía se mantuvieran, al igual que los apoyos, estímulos y subsidios a la producción agrícola. De la misma forma, se exigía que la corrupción e ineficiencia de los funcionarios agrícolas cesara y que se atendieran los rezagos de los expedientes agrarios y se solucionaran los problemas en torno a la dotación, tenencia y restitución de tierras. También había solicitudes que tenían que ver con la sindicalización de jornaleros y con el alto a la represión en el campo.²⁹

Por otra parte, un fenómeno ciudadano que de alguna manera puede ligarse con el MUP, sobre todo en lo relativo a la demanda de vivienda, es el desencadenado por los terremotos que azotaron a la ciudad de México en 1985. En relación con este acontecimiento, Lucía Álvarez (2006: 55-56) señala que los habitantes de la ciudad de México emprendieron una serie de nuevas conductas ciudadanas a raíz de la tragedia natural y de la incapacidad de las autoridades federales y locales para hacerle frente: “1) La articulación de una organización espontánea de la población capaz de dar respuesta eficaz e inmediata a una situación de emergencia de manera articulada. 2) La manifestación de un potencial de solidaridad extensivo a las distintas clases y grupos sociales de la población, que hace visibles a las distintas redes de organizaciones inmersas en los barrios y colonias. 3) La adopción de rasgos de una nueva cultura política por parte de la ciudadanía, que toma la iniciativa ante la situación de emergencia y rompe con la inercia tradicional de obediencia y subordinación a la política gubernamental, dejando en claro la ineficacia del gobierno local. 4) La capacidad de la ciudadanía común para entablar un diálogo con las autoridades y desarrollar, en relación con éstas, estrategias de negociación. 5) La manifestación de lazos comunitarios latentes entre los grupos ciudadanos, que fueron muestra del arraigo y el sentido de pertenencia de la población al espacio urbano y a la comunidad local. 6) La evolución de la respuesta colectiva inicial hacia formas de organización más consistentes y organizadas. 7) La manifestación de una conciencia ciudadana, que coloca a los habitantes ante la posibilidad de intervenir en los asuntos públicos”. La misma autora nos dice que los saldos más relevantes de este despertar ciudadano fueron: “la conciencia en torno al derecho a la ciudad y a la intervención ciudadana en la vida pública” y agrega que a partir de ello

²⁹ La Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) fueron las organizaciones campesinas que más destacaron por sus novedosas prácticas.

“comienza a perfilarse una vertiente de organizaciones del propio MUP, que se orientará hacia la participación electoral, con vistas a la inserción en el sistema político” (Álvarez, 2006: 56). Dicho en otros términos, con este hecho se dio la posibilidad de iniciar un proceso político y social que abrió los canales para una mayor y más efectiva participación de la sociedad civil en la solución de algunos de los más apremiantes problemas nacionales.

Ahora bien, este suceso es muy significativo en cuanto al proceso de construcción de ciudadanía en México, ya que constituye, en sí mismo, un momento medular en el despertar de las conciencias ciudadanas dado que impulsó el surgimiento de organizaciones civiles y sociales de todo tipo.³⁰ A raíz de los sismos se profundizaron algunas de las acciones que ya venían implementando desde los años sesenta y setenta los distintos grupos feministas, entre los que destacaba el Movimiento Amplio de Mujeres (MAM). Esto se debió a que la tragedia ocasionada por los sismos permitió “mostrar públicamente la problemática de género de núcleos de mujeres populares, así como la potencialidad de la presencia coordinada de las mismas tanto con sus organizaciones sociales de referencia como entre sí” (Tunón, 1994: 232). Algunas de las demandas de los grupos feministas durante estos años fueron: “la promoción de la equidad de género, el derecho a decidir para las mujeres, que abarca la maternidad voluntaria y el derecho al aborto, y el derecho a la diferencia, que apunta a la lucha por una opción sexual libre” (Álvarez, 2006: 56). También emprendieron ciertas líneas de trabajo: 1) trabajar con las mujeres de las colonias populares; 2) atención a la salud y promoción de la perspectiva de género; 3) incidencia en las políticas públicas de salud; 4) creación de puentes de comunicación con el sistema político (particularmente con los partidos) para que sus demandas fueran colocadas en el ámbito del debate público (Álvarez, 2006: 56). Todas estas acciones contribuyeron de manera decisiva a la ampliación de la condición ciudadana en nuestro país a través del reconocimiento de nuevos derechos.

Por otra parte, conviene resaltar que durante los ochenta se dio una dinámica constante por parte de la oposición partidista en cuanto a impugnar e inconformarse frente a los procesos electorales. Al haber cambiado las reglas del juego (con la reforma política de 1977), y al tener los partidos opositores mayores y mejores condiciones de competencia y mayor reconocimiento por parte del Estado, empezaron a crecer electoralmente hablando, la ciudadanía comenzaba a interesarse cada

³⁰ Algunas de las más importantes manifestaciones sociales surgidas a raíz del terremoto fueron el Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (COPOSOR), la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, el Consejo Representativo del Multifamiliar Juárez, la Unión de Inquilinos y Damnificados del Centro, el Comité de Lucha Inquilinaria del Centro, entre otras.

vez más por ellos y el voto se diversificaba. Por tal motivo, el PRI recurrió con mayor frecuencia a prácticas fraudulentas para ganar elecciones. A lo largo de estos años fue común observar en distintos estados de la República que las impugnaciones de los comicios eran acompañadas de manifestaciones, mítines, plantones frente a edificios públicos, actos de desobediencia civil —en particular con el tema de impuestos—, huelgas de hambre, ocupaciones a palacios municipales y estatales, o bien, el cierre de grandes avenidas, carreteras, etcétera. En fin, que la efervescencia ciudadana era cada vez mayor y más organizada. Los ciudadanos estaban tomando conciencia de la necesidad de manifestarse y movilizarse para defender sus derechos, en este caso, sus derechos políticos. En este sentido, no cabe la menor duda que los partidos de oposición (de todo el espectro ideológico) asumieron un liderazgo significativo y contribuyeron a impulsar prácticas colectivas que buscaban reivindicar derechos puntuales y cuestionar frontalmente la normatividad establecida en materia electoral, exigiendo la creación de un nuevo marco institucional en esta materia que permitiera tener unas elecciones más justas y equilibradas.

Por otro lado, en octubre de 1986 surge en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) el Consejo Estudiantil Universitario (CEU), para oponerse a una reforma que buscaban imponer las autoridades de la institución.³¹ Este movimiento estudiantil implementó nuevas formas de acción y participación que representaron un episodio notable en lo correspondiente a la construcción de ciudadanía. Primeramente, señalemos que los estudiantes supieron aprovechar la coyuntura y posicionar sus planteamientos para vitalizar y enriquecer el debate respecto a la conveniencia o no de la reforma universitaria, y en todo caso, a las características que ésta debería tener. Algunas de las principales aportaciones de los estudiantes en este debate consistieron en poner sobre la mesa de la discusión las relaciones universidad-sociedad y en darle un nivel nacional a las problemáticas relativas a las universidades. Entre estas acciones los estudiantes plantearon la necesidad de llevar a cabo un Congreso Universitario en donde la comunidad universitaria sería copartícipe de las soluciones negociadas. Igualmente, esta experiencia contribuyó notablemente a despertar y movilizar a la comunidad universitaria, generando que diversos sectores al interior de la UNAM que habían permanecido durante largo tiempo inmovilizados, se decidieran a participar. Algo

³¹ Las autoridades universitarias aleccionadas por el gobierno y encabezadas por el entonces rector de la institución, Jorge Carpizo, pretendían llevar a cabo una reforma estructural de la UNAM, que pretendía, entre otras cosas, cancelar el pase automático del bachillerato a la licenciatura, incrementar las cuotas para los alumnos de postgrado y para ciertos servicios y crear los exámenes departamentales, por área o por materia.

igualmente relevante es que estimuló a movilizarse a otras comunidades estudiantiles tanto de la ciudad de México como de provincia. Asimismo, el movimiento del CEU obtuvo la solidaridad por parte de distintos actores sociales, que ya antes habían protagonizado diversos episodios en la lucha por el reconocimiento de los derechos ciudadanos y por la consecución de mejores condiciones de vida para sectores tradicionalmente discriminados y desposeídos, tal fue el caso de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y la Conamup. Además, y este es quizá uno de sus principales logros, sentó un precedente fundamental al proponer y desarrollar un “diálogo público” con las autoridades como un mecanismo para la solución de los conflictos, lo cual llevaba a los estudiantes a asumir compromisos públicos mediante la negociación con la rectoría.

Lo que es posible observar en el periodo de los ochenta es la efervescencia y surgimiento de distintos actores sociales convencidos de intervenir y participar en muy diversos campos de la vida pública: educación, desarrollo social, gestión estatal, vivienda, salud, género, etcétera. También conviene resaltar el uso de novedosas prácticas de negociación con las autoridades y consecuentemente la menor resistencia para establecer interlocución con el gobierno y acercarse a las instituciones estatales, además de asumir responsabilidades. Todo lo cual generó la ampliación del catálogo de derechos ciudadanos y el reconocimiento de algunos de los ya existentes, así como la creación de nuevos espacios para la participación.

La transición democrática³² (1988-2000)

Como consecuencia del enorme descontento ciudadano frente a las precarias condiciones de vida y la descomposición del régimen priista, surgió en el panorama electoral el Frente Democrático Nacional (FDN), encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. Este frente que era resultado de la ruptura al interior del PRI y de la fusión de diferentes fuerzas de izquierda, desafió al sistema político mexicano en las elecciones de 1988. Después de la jornada electoral del 6 de julio, todo

³² Por transición a la democracia entiendo el intervalo que se extiende entre el proceso de disolución del régimen autoritario y el establecimiento de alguna forma de democracia. Durante ese lapso las reglas del juego político no están definidas, se hallan en flujo permanente y por lo general son objeto de una ardua contienda entre los distintos actores, aunque los gobernantes autoritarios durante la transición conservan el control sobre reglas y procedimientos efectivos que siguen existiendo. Asimismo, continúan detentando un poder discrecional mayor o menor, según el caso y según la etapa en que se halle la transición, sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos que en una democracia estable pueden ser confiablemente protegidos por la Constitución y por diversas instituciones independientes (O'Donnell y Schmitter, 1988: 19-20).

apuntaba a que el FDN había ganado los comicios, pero el gobierno recurrió a una serie de argucias para conservar la presidencia de la República (caída del sistema, quema de boletas electorales, etcétera). De esa forma, se urdió desde las más altas esferas del poder un fraude electoral que terminó dando el triunfo al candidato priista, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con quien el neoliberalismo se consolidaría y con él la desigualdad y la pobreza se extenderían alarmantemente en todo el país.

La violación flagrante de la ley por parte del gobierno y el desprecio evidente a los derechos políticos de la ciudadanía, ocasionaron una serie de protestas por parte de la oposición. Importantes colectivos ciudadanos se movilaron en defensa del voto y los partidos de izquierda y de derecha, presionados por la ciudadanía, pactaron para implementar una campaña nacional denunciando el fraude y defendiendo el sufragio popular.

La importancia de revisar este acontecimiento en el presente documento, radica en resaltar que debido al aplastamiento por parte del gobierno de la voluntad popular manifestada en las urnas, se generó una amplia y consistente movilización ciudadana en defensa de los derechos políticos, que aunque habían sufrido un duro revés en ese año, después comenzarían precisamente gracias a ese cisma, a consolidarse gradualmente. No cabe duda de que la sucesión presidencial de 1988 representó un momento crucial en la reconfiguración de las reglas y las prácticas de nuestra incipiente democracia electoral y aceleró el proceso de cambio político a través de la vía comicial.

Además, podemos anotar que en 1988 surgió el sistema de los tres grandes partidos nacionales que le han dado identidad a la lucha electoral en nuestro país. Recordemos que en mayo de 1989 se fundó el Partido de la Revolución Democrática (PRD). A partir de entonces, serían el PRI, el PAN y el PRD los partidos predominantes en la escena electoral mexicana. Por otro lado, hay que decir que el conflicto electoral de 1988 respondió, entre otras cosas, a un sistema político y electoral que no estaban diseñados para procesar unas elecciones plurales y competidas, que fueron el fenómeno que dejó la ruptura cardenista y el desempeño de los partidos políticos que se agruparon en el FDN (Aziz Nassif, 2007: 14).

Así, en esta etapa del proceso de construcción de ciudadanía resaltan las movilizaciones alrededor de las elecciones de 1988. En ese momento buena parte de los actores sociales desarrollaron una serie de prácticas tendientes a profundizar la democracia liberal, aun aquellos que tradicionalmente habían desconfiado de la vía electoral. De esa forma, “algunas corrientes del MUP, agrupaciones estudiantiles, ciertos segmentos de organizaciones civiles y grupos de feministas se

adhieren a las jornadas electorales, reivindican los derechos políticos y se apropian en buena medida del lenguaje democrático liberal...” (Álvarez, 2006: 59).

Ya en los noventa, se da una multiplicación de organizaciones no gubernamentales (ONG) que desarrollan sus actividades en torno a muy variados temas: fortalecimiento de la democracia, derechos humanos, género, desarrollo social, educación, salud, ecología, promoción de la cultura cívica, etcétera. Todas estas organizaciones tenían en común el deseo de incidir cada vez más en la vida política nacional y en la promoción y defensa de los derechos civiles y políticos, así como en los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Sin embargo, entre estas organizaciones resaltaban de manera particular las agrupaciones cívico-políticas comprometidas con la observación de los procesos electorales³³ y con la promoción de las reformas legales en ese ámbito. Hay que decir que estas organizaciones ayudaron a construir y fortalecer la democracia electoral mexicana y contribuyeron, asimismo, a impulsar el proceso de construcción de ciudadanía (Álvarez, 2006: 61). En este punto se observa que: “La labor testimonial de los ciudadanos que actuaban como observadores de las elecciones, se fue convirtiendo en un factor ya no sólo de testimonio de fraudes, sino precisamente de prevención de irregularidades” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 303).

Otro episodio determinante en el proceso de construcción de ciudadanía y de democratización en nuestro país, tuvo lugar el 1 de enero de 1994 con la irrupción del movimiento armado autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).³⁴ Los zapatistas desde el primer momento plantearon sus demandas: trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. Algunas de las cuales se verían cada vez más perjudicadas con la entrada en vigor (justamente el mismo día que el levantamiento) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México.

Ante el alzamiento indígena el gobierno salinista respondió enviando tropas a combatir. A la llegada del ejército, los rebeldes se replegaron a la selva. La etapa de enfrentamiento militar del conflicto concluyó formalmente el 12 de enero cuando el Presidente decretó un alto al fuego, en respuesta a las movilizaciones de la sociedad civil nacional e internacional en contra de la guerra en Chiapas y en solidaridad con el movimiento indígena del EZLN. Desde ese momento, en la zona de conflicto se ha

³³ En este ámbito sobresalieron Alianza Cívica (AC), el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y Mujeres en Lucha por la Democracia.

³⁴ El movimiento era encabezado por el Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del EZLN (CCRI-CG), integrado mayoritariamente por indígenas de la región, sin embargo, fue un mestizo carismático y grandilocuente, el subcomandante Marcos, quien se convertiría rápidamente en el más visible y conocido de sus líderes.

desarrollado lo que muchos observadores calificaron como una “guerra de baja intensidad” y se ha mantenido una fuerte presencia militar. Durante todos los años que ha durado el conflicto los zapatistas han denunciado un sin número de violaciones a sus derechos humanos y han padecido un hostigamiento permanente por parte de militares y grupos paramilitares (Van der Haar, 2005: 3).

Una vez declarado el cese de las hostilidades se desarrollaron distintas iniciativas para establecer el diálogo entre las dos partes (“Diálogo de la Catedral” y “Diálogo de San Andrés”). De este último encuentro se derivaron los famosos *Acuerdos de San Andrés*, firmados en febrero de 1996. Los acuerdos alcanzados ahí fueron incumplidos por el gobierno. Como resultado de esta renuencia gubernamental se dio un distanciamiento entre los actores involucrados que se mantuvo hasta la llegada al poder de Vicente Fox en el año 2000.

Pese a este contexto sumamente adverso para el movimiento zapatista, podemos decir que éste ha dejado varias enseñanzas y aportaciones en cuanto a la construcción de ciudadanía. En primer lugar, y después del enfrentamiento armado que se dio en un inicio, emprendió una serie de acciones e iniciativas al margen y fuera de la voluntad estatal que le permitieron plantear y posicionar sus demandas: 1) construyó nuevos mecanismos y canales de comunicación y negociación con las autoridades a distintos niveles, a pesar de que no todos hayan dado buenos resultados; 2) contribuyó, mediante la formulación de los derechos indígenas, consultas ciudadanas y de las movilizaciones y marchas que protagonizó, a concienciar y sensibilizar a la gente en relación con la problemática indígena; 3) se incidió, aunque haya sido de manera mínima, en el contenido de políticas públicas destinadas a la atención de ese sector de la población; 4) colaboró en la extensión del espectro de derechos ciudadanos; 5) puso de manifiesto, nuevamente, que México no era un país homogéneo; 6) generó un debate nacional en donde se reflexionó sobre la necesidad de reconocer la diversidad y el verdadero pluralismo.

Paralelo a todo esto se venían sucediendo las distintas reformas electorales en nuestro país como parte de los pactos y concertaciones que los distintos partidos opositores, cada vez con mayor presencia en el Congreso de la Unión, venían impulsando conjuntamente con el gobierno. Aquí, hay un dato esencial que no debemos olvidar: “a partir de la elección federal de 1988 y, por primera vez en la historia, el PRI quedó incapacitado para reformar por sí solo la Constitución” (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 217). Por lo cual, la negociación entre las distintas fuerzas políticas era imprescindible. Así, entre estas reformas electorales estaba la de 1989-1990, en donde se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como un organismo público autónomo, y se aprobó un nuevo

ordenamiento legal en materia electoral federal: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Después tuvo lugar —a mediados de 1993— otra reforma que abordó un asunto de gran relevancia: el financiamiento de los partidos políticos. En 1994 se dio una nueva reforma que tuvo, entre otras virtudes, el haber respondido adecuadamente al escenario de violencia que se estaba presentando en México. Posteriormente, se presentó la reforma electoral de 1996. Con ella se terminó de ciudadanizar al IFE y se consolidó su autonomía. También se logró una mayor equidad entre las distintas fuerzas políticas y se ajustó la estructura electoral para encauzar y asimilar el nuevo poder competitivo de los partidos. Con esta reforma se llevó a cabo algo muy importante: establecer en la Constitución (artículo 35) que el derecho de asociación política de los ciudadanos debía ser “libre e individual”, con lo que se buscaba terminar con la práctica consistente en la afiliación colectiva o corporativa a los partidos políticos (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997: 173-174). Igualmente, se dotó a los habitantes de la ciudad de México de la plenitud de sus derechos políticos, con lo cual los ciudadanos capitalinos pudieron elegir por primera vez mediante el voto a quien sería el jefe de gobierno del Distrito Federal y a sus representantes en la Asamblea Legislativa. En esos comicios el PRI perdió la capital del país y se dio el arribo al poder de la izquierda partidista con el triunfo del PRD y de su candidato Cuauhtémoc Cárdenas.

A partir de ese momento la confianza en las instituciones y procedimientos electorales por parte de la ciudadanía y de los distintos actores políticos se iría incrementando hasta llegar a las elecciones federales del año 2000, en donde se dio la alternancia en el poder presidencial, ganando las elecciones el candidato del PAN, con lo que llegó a su fin el largo periodo de hegemonía priista que había durado 71 años. En esos comicios todo el andamiaje electoral demostró que era lo suficientemente confiable y sólido para organizar y cuidar el buen desempeño de un proceso comicial.

Así, el gran esfuerzo de partidos, militantes, ONG, medios de comunicación, ciudadanos en general y autoridades electorales por impulsar el proceso de construcción de normas e instituciones que duró diecinueve años (1977-1996) y que hizo posible que la vía electoral fuera un campo abierto a la competencia y convivencia de las principales fuerzas políticas del país, llegó a buen puerto (Woldenberg, 2006: 15). Los derechos políticos eran plenamente reconocidos, cosa muy encomiable y que debe reconocerse como un aspecto muy relevante con miras a la construcción de una mejor sociedad.

A manera de conclusión

En el proceso de construcción de ciudadanía y de democratización en México que hemos estudiado en este trabajo, distintos actores entre los que se encuentran sindicatos, campesinos, indígenas, colonos, estudiantes, mujeres, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos se han movilizado y han participado, logrando ciertos éxitos en términos de reconocimiento de derechos, como ha sucedido en el campo específico de los derechos políticos (instauración de la democracia electoral) y, en menor medida, en el ámbito de lo civil; pero en este mismo proceso también se han experimentado derrotas y grandes pérdidas, particularmente en lo concerniente a los derechos económicos y sociales.

Durante el periodo analizado, podemos señalar que en lo concerniente a los derechos civiles se lograron avances significativos, principalmente en materia de legislación (se ratificaron algunos tratados internacionales y se reformó la Constitución), con lo cual se reconoció la igualdad legal y la protección contra la discriminación, por ejemplo, así como algunos derechos de la mujer, y en un sentido muy limitado, los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, y paralelo a todo esto, el Estado mexicano ha mostrado una enorme incapacidad para garantizar en la práctica estos derechos. En realidad, nuestro sistema de justicia resulta muy endeble y los derechos civiles más elementales son violados por las autoridades con total desmesura y en un ambiente de absoluta impunidad. Los ciudadanos de a pie están expuestos diariamente y son terriblemente vulnerables a las arbitrariedades y abusos de los grupos que detentan el poder, sea éste político, económico, intelectual o religioso. En este sentido persisten grandes deficiencias respecto al control que los ciudadanos pueden ejercer sobre la acción estatal.

Por otra parte, con el cambio de modelo económico en los ámbitos nacional e internacional y las políticas neoliberales que cada día son más excluyentes y generan mayor desigualdad y pobreza, dando más a los que más tienen y menos a los que poco tienen o no tienen nada, se vulneran dramáticamente los derechos económicos y sociales de la población. Así, esta nueva realidad mundial tanto en el ámbito político como en el económico, afecta profundamente a la estructura social de todos los países, creando nuevas desigualdades y perpetuando las ya existentes.

De esta manera, se producen cada día en México un mayor número de ciudadanos incompletos, fragmentados, rotos, y se incrementa el malestar de importantes segmentos de la población en la democracia liberal, al tiempo que se genera una desafección hacia la política. En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presentó en el año 2004 un

informe sobre el estado de la democracia en América Latina, en él se señala que en la región “no hay malestar *con* la democracia, pero hay malestar *en* la democracia” (véase Informe PNUD, 2004). Esto se debe, según este informe, a los altos índices de pobreza y desigualdad que prevalecen en la región de América Latina.

El resultado de todo esto es una democracia de baja calidad, que pone el acento en los aspectos meramente procedimentales (electorales) cumpliendo así, ciertamente, con los requerimientos mínimos de la democracia, pero descuida otros factores que tienen que ver con el cuidado y protección de la dignidad humana. Todo ello nos puede llevar, y en esto debemos prestar particular atención, a revertir los logros alcanzados en materia democrática (a nivel del régimen). Uno de los principales retos que México enfrenta en la actualidad es evitar retrocesos en la democracia, lo cual puede realizarse si se crean condiciones para que los ciudadanos accedan armoniosamente al ejercicio pleno de sus derechos, para lo cual es necesario que se piense en ellos como un conjunto indivisible y articulado (Informe PNUD, 2004: 26). Si alguna o algunas de las dimensiones de la ciudadanía (civil, política, económica, social, cultural) son anuladas, lo que queda son ciudadanos cercenados, para evitarlo requerimos construir una ciudadanía integral.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (1995), *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y arena.
- Agustín, José (1998), *Tragicomedia mexicana 2. La vida en México de 1970 a 1982*, México, Planeta.
- Álvarez, Lucía (2006), “Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la ciudad de México”, en Lucía Álvarez *et al.* (coords.) (2006), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, UNAM/UAM/UACM/INAH/Plaza y Valdés.
- Arendt, Hannah (1973), *The origins of totalitarianism*, Nueva York, Harcourt/Brace & World.
- Aziz Nassif, Alberto (2007), “El retorno del conflicto. Elecciones y polarización política en México”, *Desacatos*, núm. 24, mayo-agosto, pp. 13-54.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997), *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y arena.
- Borja, Jordi (2000), “Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía”, en *Memorias del Seminario Internacional Costos y Financiamiento de la capital*, abril, México, GDF/Colmex.

- Brandenburg, Frank (1964), *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Carpizo, Jorge (1998), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Carr, Barry (1996), *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Era.
- Córdova, Arnaldo (1986), *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México, Era.
- Cosío Villegas, Daniel (1973), *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz.
- Durand Ponte, Víctor Manuel (1994), “El movimiento por el respeto de los derechos humanos y la transición política”, en Víctor Manuel Durand Ponte (coord.) (1994), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI.
- (2004), *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, México, Siglo XXI.
- Garrido, Luis Javier (1982), *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI.
- González Casanova, Pablo (2006), *La democracia en México*, México, Era.
- Hansen, Roger D. (1989), *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Hirales, Gustavo (1982), “La guerra secreta, 1970-1978”, *Nexos*, núm. 54, junio, pp. 33-42.
- FEMOSPP (Informe de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado) (2006), *Informe de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado*, México.
- Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004): *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.
- Isunza Vera, Ernesto (2001), *Las tramas del alba*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Jardón, Raúl (2000), “Militando: Las luchas de las mujeres, sus organizaciones y figuras históricas en México”, www.revistarebeldia.org. Consultado el 20 de octubre de 2008.
- Jelin, Elizabeth (1993), “¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo”, *European Review of Latin America and Caribbean Studies*, núm. 55, diciembre.
- (1996), “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en Elizabeth Jelin et al., *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Kaufman, Susan (1972), “Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study”, *World Politics*, vol. 26, núm. 1, octubre, pp. 28-54.
- Lefort, Claude (1987), “Los derechos del hombre y el estado benefactor”, *Vuelta*, julio.
- Linz, Juan (1975), “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, en Fred Greenstein y Nelson Polsby (comps.) (1975), *Handbook of Political Science*, Reading, Mass., Addison-Wesley, vol. 3, pp. 264-269.
- Loaeza, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Marshall, Thomas Humphrey (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.

- Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna (1992), “México. El sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia”, en Lorenzo Meyer y José Luis Reyna (coords.) (1992), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Universidad de las Naciones Unidas.
- Middlebrook, Kervin (1988), “La liberalización política en un régimen autoritario: el caso mexicano”, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), Buenos Aires, Paidós, tomo 2.
- Molinar Horcasitas, Juan (1988), “La asfixia electoral”, en Rolando Cordera *et al.* (1988), *México: el reclamo democrático*, México, ILET/Siglo XXI.
- O’Donnell, Guillermo (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Argentina, Homosapiens.
- O’Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, tomo 4.
- Padgett, Vincent (1966), *The Mexican Political System*, Boston, Houghton Mifflin Co.
- Paz, Octavio (2001), “El ogro filantrópico”, en Octavio Paz (2001), *Sueño en libertad. Escritos políticos*, México, Seix Barral.
- (2003), “Remache: burocracia y democracia en México”, en Octavio Paz (2003), *El laberinto de la soledad*, Madrid, Cátedra.
- Pereyra, Carlos (1981), “Estado y movimiento obrero”, *Cuadernos Políticos*, núm. 28, abril-junio, México, Era, pp. 35-42.
- Prud’Homme, Jean François (1994), “Elecciones, partidos y democracia”, en Víctor Manuel Durand Ponte (coord.) (1994), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI.
- Przeworski, Adam *et al.* (1998), *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (1999), *El Movimiento Urbano Popular en México*, México, Siglo XXI/UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Reyna, José Luis y Richard Weinert (eds.) (1977), *Authoritarianism in México*, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues.
- San Juan, Carlos (2003), “La ciudadanía como instrumento para el análisis”, febrero de 2004, México, Mimeo.
- Sartori, Giovanni (2000), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- (1996), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schmitter, Phillippe (1974), “Still the Century of Corporatism?”, en *Review of Politics*, 36, 1, University of Notre Dame.
- Tamayo, Sergio (2000), “La ciudadanía civil en el México de la transición: mujeres, derechos humanos y religión”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 1, enero-marzo, México, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 61-97.
- Tunón Pablos, Esperanza (1994), “El quehacer político del Movimiento Amplio de Mujeres en México (1982-1992)”, en Víctor Manuel Durand Ponte (coord.) (1994), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI.

- Turner, Brian (1993), “Contemporary Problems in the Theory of Citizenship”, en Brian Turner (ed.) (1993), *Citizenship and Social Theory*, London, Sage Publications.
- Villoro, Luis (1999), “La reforma política y las perspectivas de democracia”, en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.) (1999), *México hoy*, México, Siglo XXI.
- Van der Haar, Gemma (2005), “El movimiento zapatista de Chiapas: dimensiones de su lucha”, México, Mimeo.
- Woldenberg, José (1990), “Elecciones y legislación en México”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 50, abril-junio, 1990, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 27-42.
- _____ (2006), *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*, México, Cal y arena.
- Zermeño, Sergio (1978), *México: una democracia utópica: el movimiento estudiantil del 68*, México, Siglo XXI.
- _____ (2001), *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*, México, Siglo XXI.

REGRESAR

AL ÍNDICE

CLIENTELISMO POLÍTICO Y ASISTENCIA SOCIAL: EL VALOR DE LOS POBRES EN LA LUCHA POR EL PODER

Edgar Alfonso Hernández Muñoz¹

Asistencia social y cooptación política. Las dos caras del clientelismo

Una de las principales características de la sociedad mexicana ha sido su diversidad, debida primero a las disparidades regionales y luego a desigualdades económicas que dificultaron un desarrollo integral, equilibrado y justo (González Casanova y Florescano, 1981; González Casanova y Aguilar Camín, 1986). Una diversidad tanto más notable cuanto que contrastaba con la uniformidad política que caracterizó a nuestro siglo XX y en la que jugó el papel central un partido que fue al principio único, luego hegemónico y, en la actualidad, actor relevante al lado de otros, de un sistema plural y competido. Un partido que acompañó a lo largo de la mayor parte de esa centuria a un Estado promotor del crecimiento económico y, al mismo tiempo, redistribuidor del ingreso (Alcocer, 1988; Uvalle, 1991; Villa, 1991b).

En esa época, participación electoral y militancia partidista no garantizaron siempre la estabilidad. Los comicios se violentaban con frecuencia: sus resultados, puestos en duda, hicieron que las decisiones se tomaran fuera de las urnas y los desacuerdos se dirimieran por otros medios. El naciente régimen no aseguraba por sí solo la formulación y el mantenimiento de un pacto basado en compromisos amplios y duraderos. Si bien el relevo en el poder se dio desde entonces en forma regular y sin secuelas graves para el país, las elecciones, en particular las locales, lejos de acercar o sumar, enfrentaron o dividieron. A fin de darle solución a los problemas inmediatos, la organización de la representación política cedió la mayoría de las veces ante hechos que frenaron, tanto entre las personas como al interior de los grupos, la voluntad de participar. Era incuestionable la ausencia de cultura política (Huacuja y Woldenberg, 1977). Sin embargo, al institucionalizarse el acceso al poder y constituirse el partido del gobierno, su preeminencia —y, en particular, su férreo control sobre las

¹ Adscrito a El Colegio Mexiquense, Toluca, México. Correo electrónico: eahernandez@cmq.edu.mx.

organizaciones sociales que lo conformaban en el marco del sistema corporativo creado desde el Estado— dio origen a nuevas reglas que estrecharon la movilidad política hasta hacer prácticamente forzosas la afiliación a uno de sus sectores o estructuras y, desde luego, la emisión del voto a favor de sus candidatos si se pretendía escalar en el escalafón burocrático, tener una trayectoria política exitosa o conseguir algún tipo de beneficio para sí o para la comunidad o el grupo al que se perteneciera. Disensos y oposiciones eran por lo general estériles y, si bien con distintos matices, se les neutralizaba, alternando la cooptación selectiva con la represión sistemática (Cornelius en Pérez *et al*, 1995: 423-425).

Nuestra democracia fue creciendo con un Estado que no asumió compromisos de clase ni se identificó con sólo una de sus bases, pues su misma existencia concretaba una alianza que recogía aspiraciones y otorgaba satisfacciones —así fuesen parciales o limitadas— sin otra pretensión que dar intención política y vocación legitimadora al uso y disposición de recursos. De esta relación, el ya denominado PRI extrajo su continuidad a la vez que reforzó su posición privilegiada, permitiéndole ser un factor de cohesión que rebasó la simple identidad ideológica y que fue sobre todo eficaz en tanto instancia de mediación —a la vez resistente y flexible— entre sus propias organizaciones filiales y el poder político, con lo que éste se afianzaba crecientemente no por su origen democrático sino por su utilidad social y por el pragmatismo acreditado en la satisfacción de las demandas (González Casanova, 1990). La centralización del poder que vertebró a la sociedad y le abrió cauces, inevitablemente inhibió las causas independientes que hubieran podido abrir paso a naturales inconformidades, y aun, a vigorosas resistencias. Sin embargo, una de las características notorias del caso mexicano ha sido que la uniformidad política no condujo al régimen de partido de estado; contrariamente a lo que se cree, la diversidad fue conservada como uno de los mayores activos del régimen priista (Leal, 1978).

Lo anterior tiene su explicación: el sistema mexicano —a diferencia de otros— no recurrió a la exclusión que elimina ni controló las autonomías políticas, sino que practicó la inclusión como táctica para desarticularlas. En el escenario sólo cabían la coalición encabezada por el Estado y, frente a ésta, debatiéndose, la oposición marginal, incapaz de ser opción por su debilidad orgánica o un clima socio-cultural adverso. El PRI acaparaba la representación social y, en virtud de su probada eficacia en la gestión de las reivindicaciones, en particular de las gremiales, militar fuera de él se antojaba estéril, cuando no arriesgado. Dentro del propio partido la pluralidad social se expresó en todo momento como un latente pluralismo político. No era cuestión de hacer coexistir irresistibles

mayorías y minorías toleradas, sino que entre todas pudieran personificar, en una asumida convergencia, los intereses de quienes reunidos conservaron no obstante sus rasgos propios y necesidades distintas. Campesinos y profesionales, obreros y pequeños industriales tenían cabida en un proyecto que, a despecho de su heterogeneidad, era coherente y se expresaba en logros concretos y constantes. Fue así, reafirmandose como *frente popular*, como el PRI no incurrió en la dictadura de partido, ni mantuvo aplastantes mayorías electorales a costa de lo que fuera (Crespo, 1981). De hecho, quizás lo más relevante de las reformas que han tenido lugar desde 1977 sea justamente la transferencia a otros espacios y, en especial, otros partidos, de las funciones de articulación y agregación política que hasta ese momento habían desempeñado en forma protagónica, si no es que exclusiva, los priistas. (López Villafañe, 1986; Gil Villegas, 1989).

La razón de ese deslizamiento de la representatividad obedeció a factores complejos y debatibles. En lo que sí hay acuerdo es que hoy la política mexicana está cambiando a pasos agigantados, consecuencia de la interacción constante entre la propia sociedad y las nuevas realidades políticas que se han gestado en el proceso de apertura y asimilación a un mundo cada vez más globalizado. En lo económico pasamos de un modelo cerrado a uno abierto; del desarrollo orientado *hacia dentro* a uno *hacia fuera*. Del proteccionismo volcado al mercado interno al libre comercio centrado en la exportación; del estado intervencionista y propietario, a uno controlado por las fuerzas del mercado y en donde sería más promotor que propietario, regulador antes que redistribuidor. En lo político dejamos el régimen presidencialista discrecional que sometió a los otros poderes y lo reemplazamos por un presidencialismo acotado por la ley y por los contrapesos de la democracia. Del sistema de partido hegemónico, poco competido, a un pluralismo en donde el ciudadano cuenta con opciones y su fallo electoral se respeta independientemente de quien surja vencedor. Se trata de un proceso simultáneo que rompe con los *amarres* tradicionales del antiguo sistema autoritario; movimiento que responde a las necesidades del país y a las demandas de la población, causando, a su vez, un ascenso en las expectativas de cambio y, sobre todo, una cada vez mayor libertad para cada vez más comunidades (Guerrero, 1999). No es, evidentemente, una tendencia aislada ni excepcional, sino una realidad productiva, tecnológica y financiera que ha dominado la escena internacional desde hace un cuarto de siglo.

Hasta los años setentas, México fue un país estable y, según las teorías en boga, en vías de desarrollo; caso exitoso de los crecimientos endógenos en curso en Latinoamérica y que se significó por una rápida industrialización y un marcado proteccionismo comercial (Carmona, 1980). En ese

marco, el Estado se distinguió por promover el desarrollo y por redistribuir el ingreso, porque durante casi cuatro décadas ambos objetivos habían sido compatibles; pero fue a partir de entonces que su actuación entró en abierto conflicto con el funcionamiento del mercado. La dinámica demográfica y la urbanización desordenada hicieron que disminuyera crecientemente la eficiencia social del poder público, lo que a su vez trajo consigo reacciones marginales y contestatarias, tensiones sociales y políticas (Solís, 1986; Ayala, 1992b). Economía y política dejaron de coincidir. En tanto la sociedad se hacía más compleja y diversa, el Estado fue, en sentido inverso, menos apto para responder a necesidades variables y a expectativas emergentes. Mientras que las diferentes esferas de la vida social se volvían específicas y se orientaban hacia sus propios fines, el gobierno buscaba retener bajo su control y tutela a las clases populares, suponiendo que debían aceptar la línea unitaria que él mismo trazó y retrasando, de tal suerte, una reformulación de la relación entre Estado y sociedad que a la postre sería prácticamente inevitable (Aguilar Villanueva, 1992).

Fue en la siguiente década cuando la clase política tuvo que plantearse lo que entonces definió como el *cambio estructural*, es decir, poner fin a los subsidios y abrirse a la competencia internacional (Ayala, 1992a; Saldivar, 1978 y 1992). Conforme la apertura avanzaba, la vieja estructura corporativa fue mostrándose crecientemente rebasada y, sobre todo, caduca. Pronto fue claro que se requería, además de la modernización económica, una reforma del Estado. Sin embargo, no se acomete una rectificación de tal magnitud sin riesgo de rupturas; en ningún país la liberalización económica ha estado exenta de inconformidades, pero ninguno ha conseguido tampoco eludirla sin encarar los costos, ni pagar las consecuencias de no hacerlo a tiempo. Por eso mismo, la conveniencia de ahondar o rectificar, sigue estando en el centro del debate. El balance es, ciertamente, complejo: avanzó el país, pero haciendo reposar el progreso en la centralización de decisiones y en la contención de conflictos. Hubo aciertos en lo económico, pero también se causó un estancamiento político; el crecimiento fue sostenido y, sin embargo, persistió la desigualdad.

La participación estatal en la satisfacción de las necesidades provocó además el surgimiento de estructuras burocráticas que limitaron la iniciativa y el margen de maniobra de los beneficiarios, causando dependencia y generando paternalismo. El problema no radica pues tanto en el tamaño del aparato estatal, cuanto en el papel que éste juega en la integración y existencia de la sociedad. Entender al Estado como entidad protectora, equivale a suscribir la tesis de que los hombres decidieron, racional y voluntariamente, organizarse políticamente a fin de producir seguridad y

reducir sus incertidumbres. Es en el origen contractual de la sociedad, donde se halla el fundamento que legitima, dentro de ésta, el ejercicio del poder (Cerroni, 1973; Bobbio, 1978; Chevallier, 1981).

Según este enfoque, es mediante el pacto de todos, como se instituye una sola voluntad que usa la fuerza de cada uno para preservar el orden y, con éste, la paz social. Explicar la fundación del Estado moderno como el fruto de un acuerdo entre pares, suponía, así, consagrar el derecho de los individuos a ser protegidos. Aceptar el orden constituido a cambio de garantías a la integridad de las personas y de su propiedad, llevaba a admitir, así fuese en mínima expresión, la necesidad de un estado (Crossman, 1978; Sabine, 1979). No hay estado protector sin individuos que ejerzan sus derechos; no hay individuos que legitimen la acción estatal, sin estado garante de sus libertades. Tal es el principio de la ciudadanía. Esto explica, aun entre los liberales, la presencia gubernamental en los espacios reservados originariamente a la iniciativa social. Según esto, el pacto constitutivo debió evolucionar hasta incluir nuevos derechos y, a fin de hacerlos efectivos, usar recursos públicos para paliar su carencia a través de mecanismos compensativos. El tránsito del Estado *gendarme* al intervencionista implicó entonces reconocer no sólo las garantías individuales, sino promover las reivindicaciones que dieran a los desfavorecidos un equivalente de la seguridad que en el terreno jurídico se les reconocía. Esto porque los derechos de ciudadanía son universales y extensivos a todos, sin distinción de origen o de fortuna. Ese es el significado, por ejemplo, del derecho al voto, pero también a la protección económica que se dispensa a quien, carente de la propiedad real, recibe, como una forma de nivelación social, apoyos supletorios o beneficios adicionales (Rosanvallon, 1984).

Lo anterior se observa en la evolución de las políticas de asistencia iniciales hacia la seguridad social actual. Sin embargo, el cambio no modificó la noción que nos hacemos del Estado, ni influyó en la percepción que tenemos del poder público: éste sigue justificándose en la medida en que busca paliar las diferencias y reducir los desequilibrios. La novedad consistió, en todo caso, en no entender ya el principio de seguridad identificado sólo con la libertad de acción y acumulación, sino también con la vida asociativa o la propiedad social (Crozier, 1989). El repaso doctrinal viene a cuento porque, si bien el Estado tiene que tutelar el derecho de quien lo necesite y brindar protección a quien la requiera, ello no significa que sea inevitable, ni mucho menos positiva, la dependencia de una parte de la sociedad respecto del poder público, pues ella desemboca siempre en una determinada forma de paternalismo y —cuando la asignación del poder se decide en procesos electorales— en prácticas clientelares por lo general dirigidas a los más vulnerables, los económicamente débiles o los culturalmente atrasados.

Debe considerarse la dificultad de armonizar los mecanismos de estabilidad y de distribución de la “economía del bienestar” (Dahrendorf, 1991). La actual crisis fiscal del estado y su recurrente déficit son prueba de ello, no sólo por la creciente complejidad de las demandas y la decreciente capacidad de respuesta por parte de las agencias gubernamentales encargadas de lo social, sino porque la actitud proveedora del Estado —sobre todo la que reemplazó votos por acciones públicas como fuente de legitimidad— se basa en esquemas de financiamiento que son cada vez más difíciles de solventar más allá del corto plazo (Rose, 1978). De ahí que deba terminarse de una vez por todas con la fórmula autoritaria que abatió la iniciativa social y desalentó su organización autónoma; por supuesto no para reemplazarla por un estado sin compromiso social, sino para contraer uno nuevo que no obstante esté sustentado en el pacto constitucional de 1917. El ciclo histórico del “Estado providencial” llegó a su fin; sus indiscutibles logros —y sus ostensibles limitaciones— están a la vista. El reto ahora es continuar adelante, pero con responsabilidad y madurez, con transparencia y eficacia, con una indiscutible mayoría de edad.

Cooptación electoral: una forma de integración en la marginalidad

Para aplicar esta referencia a nuestro caso, sería necesario precisar en qué medida las políticas de desarrollo del Estado mexicano han influido en los tipos de organización que ha adoptado la sociedad civil a lo largo de la historia, sobre todo en las tareas en que mejor se expresan la vocación solidaria de sus integrantes y las formas concretas de subsidiariedad hacia su parte más vulnerable. La relación sociedad-estado remite, así, a la aparición de nuevos sujetos sociales que no son sino la respuesta a exigencias surgidas tanto de necesidades económicas como culturales. Dicha interacción entre el Estado y los grupos constituidos puede ser definida como el espacio de lo social instituido, esto es, la *institución imaginaria* de la sociedad.

Las instituciones civiles funcionan como vehículos de expresión social, de modo que el margen de autonomía de las instituciones tradicionales frente al Estado varía en función de las necesidades y de las formas de organización de los actores que en ellas participan. Esto importa subrayarlo porque alude al tipo de expresiones a través de las cuales el fenómeno estatal adquiere sus rasgos de Estado social, entendido como una organización política que conjunta legitimación y

control, generando nuevos sujetos sociales que funcionan como agentes estatales en las diversas esferas de la producción social (Gurvitch, 1968).

El Estado Mexicano encauzó y, a la vez, encuadró la movilidad social según esquemas propios de reclutamiento político, además de recurrir intermitentemente a la represión y la negociación dentro de los límites de un sistema corporativo que dio representatividad ante el poder. De tal suerte el Estado alentó la incorporación de los actores emergentes a la política de masas, atendiendo a sus intereses sectoriales y dándoles el poder de movilización necesario para obtener respuestas así fuesen parciales a sus reivindicaciones, lo cual, lejos de disminuir, enfatizó el carácter profundamente autoritario del sistema político. Como bien anota Zermeño (2005: 221): “en un país con un fuerte Estado ancestral, la acción política..., ya sea en el gobierno o en la oposición, tiende a organizarse en torno al lugar desde donde todo parece posible (el vértice) y ese afán compartido reproduce y alimenta la matriz social, cultural y política históricamente formada en el autoritarismo”. Sin embargo, el sistema jurídico-institucional que acompañó al corporativismo estuvo condicionado por la implantación de un modelo de desarrollo cuyos rasgos no se limitarían a las necesidades específicas de las sociedades que están en vías de industrializarse, sino que se relacionan con una diversidad de compromisos cuyo significado cobra sentido al nivel de las relaciones de mercado, en sentido amplio. Puesto que los recursos de participación no están equitativamente repartidos ni en lo económico ni en lo cultural, se infiere entonces que el peso específico de cada uno tampoco es igual respecto al reconocimiento que el Estado les otorga a partir del momento en que se constituyen como *sujetos colectivos* y expresan, por tanto, una voluntad que, al ser también colectiva, va a requerir estrategias de atención igualmente diversificadas (Aguilar Camín, 1989).

Cuando los conflictos sociales se acentúan y radicalizan al grado de que ya no puede contenerlos la estructura corporativa del Estado, la capacidad de éste para negociar se agota también y su “vocación social” tiene que ceder el lugar a la expresión concreta y cotidiana de un régimen que recurre a métodos coactivos para convencer a los interlocutores reconocidos como posibles aliados o disuadir a quienes, al contrario, son vistos en tanto enemigos potenciales. Precisamente por ello hay consenso entre los tratadistas que definen al nuestro como un sistema político autoritario: “...recuérdense los *rompecabezas* que enfrentó Lipset cuando quería demostrar la tesis entre democracia, estabilidad y desarrollo [pues] México se salía de todas las categorías. Era estable pero no democrático, se desarrollaba pero en un contexto autoritario” (Reyna, 1992: 1). La crisis de las políticas de crecimiento del periodo industrializador mostró así, vista la forma como se repartió el

ingreso, la falta de espacios de negociación y conciliación de intereses que, no sin paradoja, marcó al Estado intervencionista. Como resultado de ello, surgieron sujetos sociales con posibilidades de respuesta organizada que se abocaron a satisfacer demandas específicas en el corto plazo, pero que también tuvieron propuestas de organización colectiva distintas e incluso alternativas a la vigente, pese al hecho —advertido por Zermeño (2005: 140 y 141)— de que en México predomina una *dinámica desordenadora* por la que se carece de “agregados sociales mínimamente organizados, con tradiciones vivas y formas actuantes de identidad colectiva”, lo que condujo “en el caso de los sectores más precarios y atomizados, a la búsqueda de protección, por lo regular en forma de liderazgos y organizaciones verticales... y a la consolidación de las clientelas”.

En efecto, los nuevos sujetos colectivos tienden a estar en contra del orden establecido y sus planteamientos pueden ser viables en una doble acepción: como modo de producir y como acción colectiva. En tanto actores emergentes, éstos se distinguen, además, por el tipo de respuesta que dan a los nuevos problemas, sobre todo en ambientes rurales y en el sector urbano informal. La especificidad de esos sujetos sociales radica en que su determinación económica —y, aun, su intención política— están condicionadas por las estrategias de desarrollo y, sobre todo, por el tipo de corporativismo implantado; pero, a la vez, la incapacidad del modelo para integrarlos al sistema les obliga a producir respuestas que implican la aparición de nuevas relaciones sociales de producción, es decir, distintos modos de producir y, por ende, de articular lo político y lo económico. Lo anterior supone que todo sujeto social que logra producir distintos modos de relacionarse, genera una forma alterna de articular la sociedad civil a la política. En tal sentido, la constitución de esas relaciones —la *socialización* de la que hablan Almond y Powell— significa la única posibilidad de generar un proyecto alternativo de desarrollo. Conviene insistir en ello: si tomamos como referencia la definición de desarrollo en sentido ampliado (en términos de un sistema establecido para la realización de necesidades) y recordamos que éste se cifra en una dinámica social *estructurante*, la referida socialización juega un papel importante en la creación de un proyecto diferente, y aun, antagónico al establecido. Un papel —por cierto— muy diferente a las formas de participación política auspiciadas por líderes y partidos para quienes éstas sólo son admisibles si se supeditan a la lógica del poder y no a la “autonomía de los agentes civiles” (Zermeño 2005: 141). Se desprende de ello que toda dinámica dirigida a responder a necesidades en condiciones relativamente autónomas con respecto al modelo de desarrollo promovido por el Estado, supone la atomización de dichas necesidades al nivel local y la pérdida de eficacia del sistema de control político tradicional, lo que obliga a adoptar nuevas formas de estructuración regional. Lo

anterior pone en claro la importancia de las *estrategias sociales* que se transforman en proyectos paralelos —y, a veces, contestatarios— al proceso de integración de la sociedad.

Toda vez que podemos caracterizar el espacio de lo cultural como aquel en donde tiene lugar la producción de formas de apropiación social del tiempo y del espacio, el tema de las clientelas electorales debe enfocarse conforme a ambas categorías en tanto principios ordenadores en el estudio de lo social-cultural. En tal sentido puede decirse que lo cultural es lo producido socialmente, en oposición a lo producido por la naturaleza, pero poniendo el acento en la *estructuración del tiempo y el espacio en la producción social*, es decir, en los modos de temporalizar y ocupar un lugar (González Pedrero, 1979). A esto se le llama *territorializar*. Esta aproximación teórica es útil para revisar la constitución de proyectos sociales alternativos tanto en el dominio de la producción cultural como en el propiamente económico-productivo en donde se dan las relaciones sociales de dominación. El primer enfoque remitirá al ámbito de las relaciones de apropiación y distribución de los productos del trabajo social; el segundo, al campo de observación de la acción política en el que se producen las relaciones de apropiación y reproducción de los mecanismos de comunicación y racionalidad organizativa del poder (Habermas, 1978). Teorizar sobre los usos políticos de la pobreza, requiere, pues, abordarlos como productos de la articulación de política y dominación, en dos sentidos: como lo *social producido* y como la integración de las fluctuaciones del sistema visto como una *totalidad*. En ese marco, precisar qué es una clientela electoral respecto a las estrategias de socialización que presenta todo proyecto alternativo, conlleva a plantear la hipótesis de trabajo en, cuando menos, tres niveles:

1. Aprovechar la pobreza con propósitos de proselitismo y promoción política supone la existencia de sujetos sociales —tanto en el medio rural como en el sector urbano informal— aptos para vincularse con proyectos de desarrollo y de vida social plenamente identificados con las políticas dictadas desde los centros de decisión burocráticos, lo que es posible si se dan condiciones de autonomía relativa y lo *social alternativo* se constituye en función de la articulación estructurante de lo social en cada uno de los espacios referidos (lo cultural, lo económico-productivo y las relaciones de dominación);
2. El clientelismo electoral como concepto sólo tiene sentido en el marco de un enfoque micro-social de las estrategias de socialización, de modo que su utilidad explicativa se hace explícita al permitir entender la formación de lo social al interior de sujetos colectivos específicos y, en esta medida, sirve a la identificación del proceso mediante el cual estos proyectos se vinculan con la esfera macro-social, sobrepasando el ámbito estrictamente local y comunitario, que es en donde puede verificarse una verdadera tendencia al cambio de la sociedad;
3. La viabilidad de toda alternativa social está íntimamente relacionada con los tipos de representación que los actores se hacen del funcionamiento de su propio proceso de socialización, igual que con el control que ellos tengan de sus recursos, lo que implica su

integración al territorio que ocupan gracias a la eficacia de sus productos culturales, económicos y políticos.

Enfocar desde una perspectiva sociológica a las clientelas políticas reclama entonces concebir su actuar como proceso y, a la vez, como producto que cumple, si no las expectativas, sí al menos algunos de los objetivos de los propios actores, como lo serían la generación de formas alternas de participación y de opciones de gestión de la estructura social. La definición de una alternativa teórica dará, así, claridad a la configuración de lo estatal, a la posibilidad de transición democrática y al futuro probable de las estrategias de desarrollo social una vez que se haya confirmado la liberalización económica y los patrones de producción y de consumo productivo también hayan terminado de modificarse para corresponderse a la globalización. Esto porque el proceso constitutivo de los sujetos sociales en un sistema corporativista se explica más por su incorporación al sistema y no tanto por la especificidad de sus conflictos. En otros términos: la producción de tales sujetos sociales se explica por la vinculación de lo *social-organizado* al sistema de dominación del Estado que actúa como espacio de diferenciación y moderador de la participación social, y a la vez, se debe al propio proceso productivo, que funge como factor de agrupamiento y generador de conflictos entre las clases sociales.

Si bien la participación de los sujetos sociales diferenciados por el Estado tiende a entrar en conflicto con respecto a las funciones sociales que se gestan en la esfera de la producción y, en consecuencia, no puede gestionarlos la estructura social del Estado, por lo que se hace necesario controlarlos a través del aparato coercitivo, esta situación favorece en revancha la formación de proyectos alternos en los que la autonomía de los actores se refleja ya no tanto como una abierta contradicción, sino como la condición indispensable de la cual depende la lógica de estructuración social que es —según lo explicó Morin— una alternativa viable a la desarticulación de lo social sistémico y que, en determinadas circunstancias, puede incluso abrirle paso a la generación de *modos de socialización alternativos* (Ryan, 1976). Sobre la gestión de lo social organizado, autores como Habermas la entienden en función de la información que lo social produce sobre sí —o sea, lo que la sociedad aprehende para el conocimiento de ella misma—. Según tal visión, lo social es observable al nivel de la organización de la producción y al nivel de la acción comunicativa que da a los actores sociales la condición y calidad de *sujetos colectivo*. Ello implica que cada grupo social se manifiesta, en tanto que sujeto, cuando es actor (para sí y frente a los demás) de un modo instituyente de formas de vida social. Resta analizar en qué condiciones los modos de vida social crean a nuevos actores y cómo estos devendrán activos políticos que se incorporarán a proyectos y estrategias de lucha por el poder, no

sólo entre partidos y grupos de presión, sino entre agentes privados e instancias no gubernamentales empeñados en formar y mantener liderazgos propios en ámbitos territoriales delimitados.

Los procesos por los que un grupo o comunidad se convierte en *clientela* de alguna fuerza política, corresponden por lo general a un modelo unificador en el que coexisten y se imbrican sujetos representativos de una diversidad de opciones de vida en común, los que suelen compartir —y de hecho lo hacen reiteradamente— patrones de comportamiento que a pesar de las eventuales diferencias se adaptan a una identidad específica. Se puede explicar así, por ejemplo, el voto emitido en elecciones locales como el resultado de una relación de dominación y control, pero también “presentar la ‘agregación’ o ‘sumatoria’ de clientelas de origen local en torno a un candidato nacional...” (Duque, 2004: 29). En ese caso, la adaptación se ajusta a la interacción cultural y las formas de organización política de cada actor, lo que significa que tales asociaciones socio-económicas son, a fin de cuentas, de naturaleza funcional respecto al entorno económico-político del sistema nacional. Sin embargo, la forma de estructuración social de esa clientela no siempre es congruente con las funciones que deba desempeñar, siendo que en ellas tienen que ver movimientos sociales amplios, de naturaleza sobre todo cultural, ligados a la vida en sociedad. Como observa Bell: “la cultura, para una sociedad, un grupo o una persona, es un proceso continuo de sustentación de una identidad, mediante la coherencia lograda por un consistente punto de vista estático, una concepción moral del yo y un estilo de vida” (1989: 47). Es por ello que el análisis del vínculo que liga a algunos colectivos con una de las opciones político-partidistas que les brinda el mercado electoral, debe considerar nociones como *proyecto*, *conciencia colectiva* y *voluntad colectiva* que, a su vez, remiten a las formas tradicionales de organización comunitaria o a los patrones típicos de las culturas localistas.

Sobre este punto, baste apuntar tanto desde la óptica de la reconstrucción social, (Heller, 1987) como de la intervención sociológica, (Touraine, 1987) que es el tipo de socialización y el grado de autonomía relativa con el que actúa el sujeto social, lo que determina su concurrencia en la producción de las expectativas de vida colectiva, tanto en el plano de la acción directa (gestión participativa) como en el de la representación política (el cual da cabida, precisamente, al clientelismo). Desde tal punto de vista, las formas alternativas de participación representan uno de los mayores problemas que hoy enfrentan la democracia y, por supuesto, el desarrollo, pues, como ya se dijo, el poder sólo admite las formas de participar que al inscribirse en la lógica del poder, que desintegra y desorganiza las alternativas, no ofrecen cambios reales u obligan a que ellos se den en el marco insurreccional (Zermeño, 2005). En cada movimiento social y en cada periodo histórico, sus

protagonistas han desplegado, en efecto, estrategias concretas que se manifiestan como formas de producción, y aun de subsistencia, que configuran una sólida expresión política. Las relaciones sociales establecidas han sido, así, portadoras en distintos momentos de proyectos alternativos de sociedad en donde predomina su carácter político —es el caso de los procesos en que se explicitan las demandas de participación y la posibilidad de una mayor democratización anima la acción del sujeto colectivo— o su carácter social —expresado como búsqueda de satisfactores a las necesidades económicas imperativas— como cuando la organización de las nuevas minorías urbanas se vuelve el centro de articulación de algunos procesos de socialización acordes a la economía industrial. Los sujetos colectivos incluso se llegan a constituir en micro-sociedades alternas al interior de movimientos sociales generales, cuando algunos proyectos de socialización han recaído en condiciones objetivas para la producción social, tanto al nivel de la organización como de la representación colectiva. Es esa la forma de entender el clientelismo: a partir de su componente organizativo y de la capacidad que se acredite para participar en una acción productiva que es, al mismo tiempo, un caso de cohesión social y una forma de identidad colectiva.

De todo lo anterior, tenemos: 1) la participación productiva de la población; 2) las formas de organización social en comunidades con proyectos alternativos; 3) la formación e integración de sujetos colectivos; 4) los proyectos de sociedad alternativa a través de los cuales los sujetos formulan reivindicaciones y conciben formas de lucha política, y 5) los espacios públicos entendidos como espacios de acción comunicativa, a través de los cuales cada sujeto social conoce su realidad inmediata, elabora su propio proyecto y evalúa lo social vivido. El clientelismo se explica, así, como una forma de integración de los actores en un sujeto colectivo, según dos niveles de abstracción: el de la acción (conforme al conocido método de intervención sociológica que concibe las relaciones sociales como generadoras del sujeto colectivo) y el de la experiencia (donde la hermenéutica colectiva hace posible la naturaleza de los mecanismos sociales que permiten la producción de lo social en cada caso). Por eso, esta reflexión finaliza revisando la relación entre los proyectos alternativos y las modificaciones en los espacios democráticos *vis-à-vis* el actual proceso de diversificación social.

Poner fin al clientelismo: la reformulación liberal de la política social

A quince años de distancia de que se derrumbara el “socialismo realmente existente” y a veinticinco de imponerse un nuevo modelo cuya fuerza doctrinaria y política le venía del agotamiento del *Estado benefactor*, se diría que aún persisten la ambigüedad y la incertidumbre. El clima en el que se gestó el neoliberalismo no podría haber sido mejor para su causa: se abrió paso en virtud del descrédito en que ya había caído la opción socialdemócrata —al no colmar las expectativas que levantó por la vía electoral— y de la simultánea crisis del marxismo —advertida mas no revertida por los panegiristas—. Pero además le fueron favorables el desastre fiscal y financiero de las economías centralmente planificadas y la ruina, política y propagandística, de las denominadas “democracias populares” que, víctimas de sus contradicciones, acabaron por ceder a la presión de quienes, más que libertad económica para emprender o intercambiar, exigían sólo libertad para expresarse o desplazarse.

En ese contexto, la demanda ciudadana a favor de mayores garantías a su libre albedrío, y aun, la lucha de pueblos enteros por autodeterminarse tras largas décadas de unidad política obligada y la sistemática persecución a las identidades particulares, repuso en el orden del día la simbiosis entre libertad y democracia, entendiéndolas no sólo como un atributo de la persona y un método electivo, sino también y sobre todo como una aspiración colectiva y un modo de vida que rebasa los tiempos y procesos comiciales. Precisamente por ello, el resurgimiento liberal no se ha ceñido a lo económico —la revalorización del mercado— sino que coloca el énfasis en la recuperación del ideal democrático como un fin y, a la vez, un medio para ampliar el margen de acción de los individuos. Una libertad —afirma Muñoz (2001: 26)— para que nadie se vea “obligado a hacer lo que no quiere ni impedido de hacer lo que quiere”, lo cual queda garantizado por un sistema jurídico cuyo fin principal es “defender al individuo de los abusos del poder estatal”. Si sólo se llega a la democracia con el ejercicio de las libertades —la de elegir en primer lugar— éstas no pueden ser garantizadas sino en el marco de una cultura explícitamente democrática —esto es, participativa y solidaria, pero al mismo tiempo respetuosa de la dignidad del hombre y la diversidad de la sociedad—. Sin embargo, el binomio libertad y democracia, que sin equívocos se opone tanto al ejercicio autoritario como a la centralización del poder, de poco ha servido cuando se ha tratado de paliar las desigualdades sociales o atacar las injusticias que causan el libre juego de las fuerzas del mercado o el debilitamiento de los mecanismos reguladores del intervencionismo estatal (Arrow y Scitovsky, 1974; Villarreal, 1990; Ayala, 1992b y 2000). De hecho, la crítica que hoy mismo se hace a los regímenes democráticos de Latinoamérica —como ya se consignó respecto al reciente reporte del PNUD en que se percibe el

decaimiento de las expectativas ciudadanas sobre la eficacia de la democracia— indica que lejos de incidir efectivamente en la disminución de la pobreza, ésta ha aumentado poniendo en evidencia que el avance hasta ahora logrado, si bien útil por la celebración de votaciones participativas y creíbles en su resultado, no ha traído consigo el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y, por tanto, ésta se decepciona y, peor, se desentiende del compromiso de continuar avalando la competencia electoral bajo el argumento, simple en la lógica pero peligroso en el corolario, de que en un momento dado sería preferible un gobierno autoritario pero eficaz para combatir la pobreza, que uno democrático sin rumbo ni resultados (Barba *et al*, 1991; Bueno, 2003).

En efecto, no puede negarse que los gobiernos democráticos coexisten, si no es que comulgan o consienten, con las diferencias de ingreso y *status* que han incidido en la estratificación social de los países de desarrollo tardío y democracia reciente. En ellos la situación tiende a ser más grave pues las elites que acaparan la riqueza se avienen al juego entre partidos o impulsan reformas para acreditar la *cláusula democrática* prevista en los acuerdos de comercio e integración regional, pasándole a los más débiles el costo del reajuste y de la modernización. Desde tal óptica, la definición —y, más que eso, la consecución de una democracia real— no podría entenderse como una cuestión de medios y fines, sino como un problema político, más que teórico, al que debe hallársele una solución práctica, incluyente, efectiva y duradera. Perfeccionar nuestra democracia no ha sido, ciertamente, tarea sencilla. Se modernizaron la legislación y los procedimientos para responder a los reclamos de quienes urgían cambios; pero el reto es mayor cuando se alude a las condiciones sociales que permitan, a cada uno, decidirse con libertad entre propuestas y compromisos, principios y valores. Para conseguirlo, se requiere que sean los ciudadanos quienes decidan quién gobernará y cómo habrá de hacerlo; se debe, sobre todo, repensar el papel que le toca jugar al aparato público en la generación de bienestar y, por ende, en la redistribución del ingreso, considerando los recursos siempre escasos y los cada vez más insatisfactorios resultados en la atención de las nuevas necesidades y de los viejos rezagos (Dieter y Solari, 1988; Domínguez y McCann, 1996).

De hecho, en lo sucesivo el gasto social estará dado por la disponibilidad de los recursos fiscales y según las presiones de los distintos grupos interesados; las prioridades se ajustarán, además, a rigurosos criterios de contención y a nuevas modalidades de asignación. Esta situación dificultará, aún más, los consensos y amenazará los acuerdos en tomo a la política social. Ello causará, finalmente, que las organizaciones populares vean restringido, si no es que anulado, su acceso a los bienes públicos y, en la medida en que pierden capacidad de gestión, también menguará la influencia

que tengan sobre sus respectivas clientelas políticas. Será así cada vez más claro que la nueva demanda social y la necesidad de coberturas específicas han terminado por romper la homogeneidad que impuso la agregación tradicional del sistema corporativo, reemplazándola por una heterogeneidad, tanto social como regional, que es ya simplemente incontenible (Eisenstadt y Roniger, 1984; Durand, 1995). De ahí la conveniencia de pensar en una nueva política social que no sólo se abstenga de expresiones tutelares y rechace las prácticas corporativas, sino que admita adicionalmente la necesidad de asegurar un mayor equilibrio en el manejo del presupuesto y una sólida racionalidad financiera. Una política que procure arreglos duraderos, adopte criterios más diversificados de atención a la demanda ciudadana y ponga fin a la institucionalidad tradicional que, sustentada en la capacidad de dar respuesta a peticiones sociales, articuló la inversión pública y la generación de consensos políticos. En suma: una política que no se desprenda —como sucede hasta hoy, de modo inercial— del pacto social posrevolucionario sino que descansa en un esquema económicamente sano y, sobre todo, que esté regida por reglas modernas al momento del reparto social de los bienes públicos (Lind, 1997; Osorio, 1999).

La cuestión social plantea una serie de incógnitas. La primera, la definición del papel que debe desempeñar el Estado y, frente a éste, la urgente reasignación social de las responsabilidades, entendiéndola no como una salida práctica o de facto sino como una institucionalidad emergente, acorde a una cultura política que sea también nueva y a la adopción de acuerdos inéditos a propósito de las reglas de equidad. Cambiaron los parámetros de la solidaridad posrevolucionaria sin que se tengan todavía los principios que debieran sustituirlos; esto tiene que ser tema de discusión pues en función de tales normas se fijarán las reglas de equidad y los compromisos públicos en que reposará la convivencia social. Posiblemente de tal debate surja el basamento del pacto que suscriba la sociedad mexicana del siglo XXI (Bailleres, 2004; Cansino, 2004).

Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor (1989), *Después del milagro*, México, Cal y Arena.

Aguilar Villanueva, Luis (1992), 'La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública', "Zona Abierta 2" (suplemento), *El Financiero*, octubre.

Alcocer Jorge (comp.) (1988), *México, presente y futuro*, México, Ediciones de Cultura Popular.

- Arrow, Kenneth y Tibor Scitovsky (1974), *La economía del bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ayala, José (1992a), 'Reforma económica del Estado', "Política 155" (suplemento), *El Nacional*, abril.
- (1992b), *Límites del Estado, límites del mercado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bailleres, José Enrique (2004), "Nueva gestión pública, democracia y espacio público: dilemas y paradojas en transición", *Revista IAPEM*, núm. 58, mayo-agosto.
- Barba, Carlos, José Luis Barros y Javier Hurtado (1991), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Porrúa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Universidad de Guadalajara.
- Bell, Daniel (1989), *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza.
- Bobbio, Norberto (1978), "Gramsci y la concepción de la sociedad civil", en Luciano Gallino, *Gramsci y las ciencias sociales*, México.
- Bueno, Eduardo (2003), "Riesgos de las democracias pobres en América Latina", *Este País*, núm. 150, México, septiembre.
- (2004), *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México post-autoritario*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Carmona, Fernando *et al.* (1988), *El milagro mexicano*, México, Nuestro Tiempo.
- Cerroni, Umberto (1973), *Teoría política y socialismo*, México, Era.
- Chevallier, Jean-Jacques (1981), *Los grandes textos políticos*, Madrid, Aguilar.
- Crespo, José Antonio (1981), "La evolución del sistema de partidos en México", *Revista Foro Internacional*, núm. 4, México, El Colegio de México, abril-junio.
- Crossman, R. H. S (1978), *Biografía del Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Crozier, Michel (1989), *Estado modesto, Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert (1991), "Las tareas futuras del liberalismo. Una agenda política", *Examen*, núm. 20, enero.
- Dieter, Nohlen y Aldo Solari (comp.) (1988), *Reforma Política y Consolidación Democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Domínguez, Jorge y James McCann (1996), *Democratizing México*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Duque, Javier (2004), "La teoría de la elección racional y el estudio del comportamiento electoral", *Documentos de Trabajo*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, junio.
- Durand, Víctor (1995), "Cultura política autoritaria en México", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, septiembre.
- Eisenstadt, S. y L. Roniger (1984), *Patrons, clients and friends*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gil, Francisco (1989), "Legitimidad y modernización política en México", *Examen*, núm. 4, septiembre.
- González Casanova, Pablo (1990), *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era.
- González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.) (1981), *México hoy*, México, Siglo XXI.

- González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coords.) (1986), *México ante la crisis*, México, Siglo XXI, dos tomos.
- González Pedrero, Enrique (1979), *La riqueza de la pobreza*, México, Joaquín Mortiz.
- Guerrero, Omar (1999), *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Porrúa.
- Gurvitch, George (1968), “Essai d’une classification pluraliste des formes de sociabilité”, en *La vocation actuelle de la Sociologie*, París, PUF, tomo I.
- Habermas, Jürgen (1978), *Raison et légitimité, problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, París, Payot.
- Heller, Agnes (1987), *Sociología de la vida cotidiana*, Barcelona, Península.
- Huacuja, Mario y José Woldenberg (1977), *Estado y lucha de clases en el México actual*, México, El Caballito.
- Leal, Juan Felipe (1987), *La burguesía y el Estado mexicano*, México, El Caballito.
- (1978), *Estado, burocracia y sindicatos*, México, El Caballito.
- Lind, Gunner (1997), “Grandes y pequeños amigos: el clientelismo y la elite de poder”, en Reinhard, Wolfrang, *Las elites de poder y la construcción del Estado*, Fondo de Cultura Económica.
- López Villafañe, Víctor (1986), *La formación del sistema político mexicano*, México, Siglo XXI.
- Muñoz, Víctor Manuel (2001), *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*, México, Siglo XXI/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Osorio, Jorge (1999), “La deriva de la democracia y el tercer sector: un punto de vista” (ponencia), en *Segundo Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector*, septiembre.
- Pérez, Germán, Arturo y Arturo Sánchez (coords.) (1995), *La voz de los votos: análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Porrúa.
- Reyna, José Luis (1992), ‘Democracia, factor necesario’, “Zona Abierta 2” (suplemento), *El Financiero*, octubre.
- Rosanvallon, Pierre (1984), *La crise de l’Etat-Providence*, París, Editions du Seuil.
- Rose, R. y R. E. Wagner (1978), *Can government go bankrupt?*, Nueva York, Basic Books.
- Ryan, Alan (comp.) (1976), *La filosofía de la explicación social*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Sabine, George (1979), *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Saldivar, Américo (1978), “La actual dominación neoliberal en México”, *Historia y Sociedad*, núm. 17, junio.
- (1992), ‘1988-1992. El México de Carlos Salinas’, “Política 165” (suplemento), *El Nacional*, julio.
- Solís, Leopoldo (1986), *La realidad económica de México*, México, Siglo XXI.
- Touraine, Alain (1987), *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile, Prelac.
- Uvalle, Ricardo (1991), “Objetivo y alcance de la gerencia pública”, *Revista IAPEM*, núm. 9, enero-marzo.

Villa, Manuel (1980), “Las bases del Estado mexicano y su problemática actual”, en *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI, tres tomos.

——— (1991a), “Por la democracia local”, *Examen*, núm. 25, junio.

——— (1991b), “El Estado posrevolucionario y su política de atención a las clases populares” (conferencia), UAEM-Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, noviembre.

——— (1990), “Del Estado de bienestar al Estado solidario”, *Examen*, núm. 13, junio.

Zermeño, Sergio (2005), “*La desmodernidad mexicana*”, México, Océano.

REGRESAR



AL ÍNDICE

DEMOCRACIA Y ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN MÉXICO

*Fernando Díaz Ortega
Rogerio Ramírez Gil¹*

Introducción

El objetivo de este trabajo es poner de manifiesto, mediante el análisis del marco jurídico, la coexistencia de rasgos democráticos y autoritarios en empresas y asociaciones de empresas como las cámaras de comercio, servicios y turismo y de industria, así como de las confederaciones que las agrupan. Decidimos hacer este estudio, porque la mayoría de empresas son organizaciones que tienen un funcionamiento interno característico del autoritarismo, basado en que una o pocas personas (el dueño de los medios de producción y de los recursos, o su aparato administrativo) son quienes toman las decisiones importantes y ordenan y coordinan las actividades siguiendo una cadena vertical de mando. Sin embargo, en el momento de relacionarse con otras organizaciones similares, se pone de manifiesto, por lo menos en la teoría, un carácter democrático en el cual la toma de decisiones de las asociaciones no está basada en el tamaño de la empresa representada o en el número de acciones que se tenga en el mercado de valores, sino en el diálogo y la búsqueda de la participación de todos los miembros.

Para resolver adecuadamente este objetivo decidimos realizar un análisis de la legislación que rige el funcionamiento de diversos tipos de asociaciones empresariales —en este caso las cámaras mencionadas y sus confederaciones— vinculándolas con algunas variables que permitirán valorar el grado de autoritarismo o democracia que se manifiesta en su organización legal. Las variables que rigen nuestro análisis son seis: pluralidad de la comunidad política, elecciones de líderes y

¹ Adscritos al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correos electrónicos: fernandodior@yahoo.com.mx (Fernando Díaz) y rogerio@prodigy.net.mx (Rogerio Ramírez).

representantes, pluralidad del poder legislativo, autonomía del poder legislativo, autonomía del poder judicial, y, por último, autonomía del poder electoral.²

Hechos contradictorios

El viernes 5 de diciembre de 2008, Luis Espinosa Rueda, vicepresidente de Grandes Industrias de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) en Puebla, fue electo presidente de ese órgano empresarial.

Canacindra (informó la página de Internet "e-consulta.com") celebró su asamblea a "puerta cerrada" en el Hotel Marriot, para elegir al sustituto de Charles Mtanous Abboud. A la asamblea asistieron 37 consejeros, quienes emitieron su sufragio secreto por uno de los dos contendientes, Luis Espinosa Rueda y Horacio Peredo Elguero. Aunque por estatutos la votación final no fue revelada, se supo que Espinosa Rueda obtuvo 22 votos, contra 15 de Peredo Elguero. Charles Mtanous Abboud señaló que se respetó la voluntad de los consejeros y el proceso transcurrió en calma y con transparencia.

Por otra parte, el 6 de junio pasado, Alma Gabriela Pérez, de *El Sol del Bajío*, informó que 47 restauranteros afiliados a la CANIRAC (Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados) impidieron que el presidente municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, Rodolfo Jurado Maycotte, tomara protesta a la nueva mesa directiva de la CANIRAC que estaría encabezada por Sergio Spínolo Serrano, por considerar que su nombramiento fue un "dedazo".

La toma de protesta comenzó como un evento protocolario más en el museo del Ayuntamiento, con presencia de autoridades municipales y los integrantes de la nueva mesa directiva de la delegación de CANIRAC, sin embargo, un grupo de restauranteros interrumpieron el acto y José Luna Uribe (restaurante Mama Mía) pidió la palabra para manifestar el desacuerdo de los agremiados por tal designación.

Sergio Spínolo mencionó a los restauranteros que él fue elegido para encabezar la delegación por el presidente de CANIRAC a nivel nacional, cuestión que fue debatida con los prestadores de servicios, quienes le comentaron que no fueron consultados ni convocados a ninguna asamblea para que se les diera a conocer tal nombramiento. "No lo elegimos, San Miguel de Allende tiene solamente unos 47 afiliados a la CANIRAC, incluso en ese sentido, no se cumple con el requisito para que hubiera un presidente local, en su

² Las variables que estamos tomando en cuenta fueron planteadas dentro del seminario permanente que organiza el cuerpo académico del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, "Investigación en ciencias sociales y humanidades" cuya línea de investigación es "Democracia. Pasado y presente". Estas variables fueron propuestas con el fin de facilitar la uniformidad de los trabajos vinculados con el análisis de diversos aspectos que integran la realidad en distintos periodos en cuanto a tener claros los rasgos democráticos y autoritarios en dos niveles de análisis, el normativo y el de la realidad. En ese sentido, este trabajo sólo se centra en el análisis normativo.

caso, sería una delegación con un padrón mínimo de 50 afiliados, pero la delegación de una cámara empresarial no es una sociedad anónima, no es una empresa, en una asociación gremial, los asociados nombran a sus dirigentes”.

La toma de protesta de la nueva mesa directiva, señaló la reportera, se programó a pesar de que el 2 de junio los restauranteros enviaron un oficio al presidente municipal interino, Rodolfo Jurado, donde explicaron que “Sergio Spínolo se presentó ante ellos identificándose como nuevo presidente de la delegación en la ciudad y haber sido nombrado por Francisco Mijares Noriega, presidente nacional de CANIRAC...”

En el escrito señalan: "Manifestamos nuestro más enérgico rechazo a este nombramiento “dedazo”, es una aberración en un sistema democrático y es una práctica que todos los mexicanos repudiamos, especialmente cuando se refiere al nombramiento de un líder gremial [...] Restauranteros sanmiguelenses manifestaron además, que los estatutos de la CANIRAC no fueron respetados, pues Sergio Spínolo no cumple con los estatutos por no contar ni siquiera con la afiliación a la CANIRAC (Pérez, 2009).

Los hechos anteriores ocurridos en distintos lugares del país son indicativos de procesos electorales contradictorios (uno democrático y el otro autoritario) que vale la pena utilizar como justificación para comprobar los niveles de democracia contenidos en la legislación que rige a organizaciones como las señaladas en las informaciones.

Por ello, el presente estudio se basa en un análisis de la Ley de Cámaras Empresariales, expedida el 14 de diciembre de 2004, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de enero de 2005. El objeto de esta ley es normar la constitución y funcionamiento de las cámaras de comercio, servicios y turismo; de las cámaras de industria y las confederaciones que las agrupan.

El primer rasgo importante que destaca la ley es que tanto las cámaras como sus confederaciones (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos) son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

Las cámaras están conformadas por comerciantes o industriales (personas físicas o morales con actividades empresariales); las confederaciones sólo las constituyen las cámaras. Ambas “representan, promueven y defienden nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo y colaboran con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza” (LCEC, art. 4).

Otro rasgo importante es la afiliación a las cámaras: se trata de un acto voluntario que confiere derechos y obligaciones a comerciantes e industriales que lo realizan. Las cámaras de

comercio están obligadas a admitir a todos los comerciantes (incluidos prestadores de servicios y de turismo) que lo soliciten, sin excepción, "siempre y cuando paguen la cuota correspondiente y se comprometan a cumplir con los estatutos de las cámaras" (art. 10). Sin embargo, para las cámaras de industria, la ley no señala ni las limitaciones de cuota ni tampoco que estén obligadas a admitir a todos los industriales que lo soliciten.

Este trabajo, por lo tanto, está dividido en siete partes, las primeras seis vinculadas con el análisis legislativo relacionado con el comportamiento de cada una de las variables mencionadas y la última enfocada a las conclusiones del trabajo.

Pluralidad de la comunidad política

El análisis vinculado con esta variable trata de dar cuenta si la libertad de la oposición y de las minorías es respetada o reprimida. Para ello se toman en cuenta criterios que caracterizan a un funcionamiento democrático. Primero, hay que ver la posibilidad de libertad de expresión de los opositores y las minorías, esto se refiere a la libertad que tienen todos los miembros para expresar las opiniones que se contrapongan al interés de los dirigentes. La represión o imposibilidad legal de esta libertad de los opositores o minorías, cuando se oponen o discrepan del interés de los líderes, es signo de un autoritarismo. Segundo, si hay libertad de prensa y la posibilidad de acceder a información alternativa es indicador de un funcionamiento democrático, cuando se plasma la ausencia de información distinta a la oficial y la represión de los medios de comunicación no oficiales, serían manifestaciones del autoritarismo. Tercero, el acceso a los medios de comunicación de los opositores y de las minorías debe ser equitativo en una organización democrática, así como la libertad de reunión, asociación y manifestación de los opositores y de los grupos minoritarios. Lo contrario, organización autoritaria, es el favoritismo, la mayor presencia en la organización de los miembros vinculados con los líderes y la represión de las reuniones y las manifestaciones de los opositores.

Aun cuando no hay señalamiento explícito al respecto, la ley señala que en los estatutos de las cámaras y confederaciones se incluyan la forma y requisitos para la celebración y validez de las reuniones de sus órganos de gobierno, para la toma de decisiones y para la impugnación de éstas (art. 16, fracción V), así como los procedimientos para la solución de controversias mediante una cláusula que establezca la obligación de la cámara de someterse al arbitraje cuando el afiliado opte por dicho

procedimiento (art. 16, fracción XI). En el artículo relativo a los derechos y obligaciones de los afiliados se indica que éstos podrán someter a consideración de los órganos de su cámara los actos u omisiones que en su concepto sean contrarios a los estatutos (Art. 17, fracción XIV) así como cumplir las resoluciones de la asamblea general.

En cuanto al ejercicio de la libertad de expresión, hay que recordar que ésta es una garantía constitucional y ninguna ley puede señalar lo contrario, por lo cual queda entendido que aún cuando la Ley de Cámaras Empresariales no es explícita, el derecho constitucional queda a salvo de cualquier acción en contra.

Elecciones de los líderes y representantes

Las votaciones que se celebran en los regímenes y organizaciones dictatoriales no son competidas (no se presentan opciones claramente diferenciadas del gobierno o de los líderes), por lo que tampoco pueden ser calificadas de libres. En cuanto al hecho de que los votos sean contados adecuadamente, sólo tiene sentido plantearse cuando las elecciones son competidas. Como es lógico, este tipo de organización política no admite que sus elecciones sean observadas por la opinión pública.

La presencia de procesos electorales no necesariamente es un indicador de que sea una organización democrática, en ese sentido hay una serie de criterios que es necesario tomar en cuenta para definir si un proceso electoral se puede calificar de democrático o de autoritario basándonos en las siguientes características. Primero, de acuerdo con la información legal que se tenga, comenzar por determinar, dentro del padrón electoral, quienes pueden participar en las elecciones o conforman la comunidad política, determinando qué personas son incluidas y excluidas. Esta información deberá ser contrastada con la manifestada en la práctica durante los procesos electorales. Segundo, es necesario tomar en cuenta que se respete, de acuerdo con lo establecido legalmente en cada organismo que se esté estudiando, si se contempla, y se respeta, la periodicidad preestablecida de las elecciones. Una normatividad que no contemple ese aspecto ya presentaría características autoritarias, así como la falta de respeto a una periodicidad preestablecida. Tercero, una organización con elecciones periódicas y con un padrón universal necesita de libertad de actuación de los partidos políticos de oposición y de posibilidades equitativas para que todos hagan propaganda sin que sean reprimidos y sin que haya intromisión ilegal de intereses u organizaciones de diverso tipo, como en

ocasiones lo hacen los poderes económicos; es decir, la necesidad de elecciones competidas. Cuarto, con elecciones competidas está la necesidad de que haya libertad del votante al emitir el voto y que no se manipulen en las urnas, procurando el recuento fidedigno de éstos. Y quinto, en el sistema democrático debe haber respeto de los resultados electorales, sea cual sea y que la inconformidad poselectoral sea la menor para que no afecte a la legitimidad ni la gobernabilidad.

Al respecto, la fracción VII del artículo 16 de la Ley de Cámaras Empresariales indica que los estatutos de las cámaras y de sus confederaciones deberán contener los derechos y obligaciones de los afiliados garantizando la posibilidad de acceso a toda empresa del giro o entidad correspondientes a la cámara. En el caso de los afiliados a las cámaras, estos podrán participar en las sesiones de la asamblea general por sí o a través de sus representantes y votar por sí o a través de sus representantes y poder ser electos miembros del consejo directivo, así como para desempeñar otros cargos directivos y de representación (art. 17: fracciones I y II).

Por su parte, entre los derechos y obligaciones que tienen las cámaras frente a sus confederaciones, (Art. 18) se encuentran: participar con voz y voto en las asambleas y otros órganos de gobierno de la confederación a través de sus representantes (art. 18, fracción I); participar en los procesos de elección de los miembros del órgano de gobierno de la confederación (art 18, fracción II); que sus representantes sean sujetos de elección para las posiciones en los órganos de gobierno de la confederación (art. 18, fracción III); acudir y participar en las asambleas y otros órganos de gobierno de la confederación (art. 18, fracción XIV); proponer candidatos a las posiciones en los órganos de gobierno de la confederación que sean miembros representativos de la actividad o región de la cámara (art. 18, fracción XV).

Entre los derechos y obligaciones de las confederaciones (art. 19) están: convocar a las cámaras afiliadas a participar con voz y voto en las asambleas y otros órganos de gobierno de la confederación (art. 19, fracción V); convocar a procesos de elección de miembros de los órganos de gobierno de la confederación que permitan y estimulen la participación de las cámaras (art. 19, fracción VI).

El consejo directivo de una cámara o confederación se integrará como lo establezcan sus estatutos. La renovación del consejo directivo será anual y se efectuará en la mitad de los consejeros cada año; los consejeros durarán en su cargo dos años y no podrán ser reelectos para el siguiente periodo, en cambio, presidente, vicepresidentes y tesorero durarán un año pero podrán ser reelectos dos ocasiones por un año más cada una. El secretario, durará en su cargo un año y podrá ser reelecto cuantas veces sea necesario.

Cualquier contravención a estas disposiciones tienen, incluso la posibilidad de impugnación y los afiliados a las cámaras podrán someter a consideración de los órganos de su cámara los actos u omisiones que en su concepto sean contrarios a los estatutos (Art. 17, fracción XIV), haciendo uso, incluso del arbitraje, si fuera necesario, como se indicó en el punto 1.

Pluralidad del poder legislativo

Esta variable trata de reflejar si los encargados de modificar la legislación que rige las asociaciones es o no plural y, en caso afirmativo, si dicha pluralidad incide realmente en la toma de decisiones de este órgano colegiado. Para llegar a conclusiones aceptables en este sentido hay que partir de ver la coexistencia de miembros distintos a los que ya están de dirigentes, puesto que su ausencia es indicador de homogeneidad política y de una normatividad sesgada o tendenciosa en favor del poder que emane. Es decir, la presencia de miembros de oposición es relevante, porque permite mayor pluralidad y diversidad en cuanto a las discusiones y leyes aprobadas, comprobando que efectivamente este tipo de miembros influyan decisivamente en la toma de decisiones con repercusiones concretas.

Las cámaras y las confederaciones son autónomas y con personalidad jurídica propia; sin embargo, están regidas por un marco legal promulgado por el Poder Legislativo, que por su propia naturaleza democrática es plural; en él confluyen diversas ideologías políticas que llegan a acuerdos.

Autonomía del poder legislativo

En las democracias contemporáneas, el poder legislativo desempeña dos funciones principales: legislar y controlar al poder ejecutivo, que en este caso estaría representado por los líderes y/o representantes de las asociaciones. Para cumplir con esta segunda función, quienes cumplan esa función parlamentaria deben ser plurales; es decir, deben estar integrados por miembros afines a los líderes y por representantes de la oposición. Sin estos últimos, cuando todos los parlamentarios son afines al ejecutivo, el poder legislativo no tiene el ingrediente fundamental para ser autónomo y limitar al poder de los líderes.

El análisis legislativo de elementos vinculados con esta variable permitirá percibir en qué medida este poder existe y es independiente del ejecutivo; es decir, en qué medida los miembros encargados de

legislar pueden dejar de acatar lo que el ejecutivo dice, criticar lo que el ejecutivo dice o hace, e influir sobre él. Cuando el legislativo hace lo que el ejecutivo dice, cuando no somete a discusión crítica lo que el ejecutivo hace o dice, y cuando no tiene posibilidades de presionar al ejecutivo, no hay autonomía y se deriva en una característica de una organización autoritaria. Mientras que, cuando el legislativo no necesariamente hace lo que el ejecutivo dice, cuando somete a discusión crítica lo que el ejecutivo (o personas especialmente cercanas a él, como familiares o colaboradores políticos) hace o dice, y cuando presiona al ejecutivo, hay autonomía y es característica de una organización democrática.

Lo señalado en el apartado anterior, donde se habló de la pluralidad, también es aplicable a esta variable en virtud de que las cámaras y sus confederaciones, de acuerdo con la ley que las rige, son instituciones de interés público y autónomas, entendiéndose a la autonomía como una “potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una esfera territorial, y que les permite —cuando la tienen— la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos” (De Pina, 95), como es el caso de las cámaras y sus confederaciones. En ambos casos, la asamblea general es su órgano supremo (art. 20) y entre sus funciones está designar a los miembros del consejo directivo y al auditor externo; las asambleas generales deberán celebrar al menos una sesión ordinaria durante los primeros tres meses de cada año.

Autonomía del poder judicial

Esta variable trata de percibir en qué medida este poder es independiente del ejecutivo; es decir, en qué medida los miembros pueden tomar decisiones que afectaran al ejecutivo sin que haya algún tipo de repercusión o de presión. Al igual que la variable anterior, es necesario buscar hechos o casos concretos que demuestren que se han tomado decisiones que confrontan a los otros poderes estatales (o a grandes poderes económicos) para dar muestra de la independencia, sin embargo el análisis se centrará en determinar el grado de presencia y presión que puede tener el ejecutivo en las asociaciones y la envergadura de las sanciones que pueden imponerse.

Uno de los aspectos que pueden dar cuenta de ello es el análisis de quiénes (y cómo) seleccionan a los miembros encargados de ejercer las funciones del poder judicial; es decir, hay que ver que tan independientes son ellos de los que ejercen los otros dos poderes en cuanto a la posibilidad de compromisos adquiridos desde el momento de su designación.

Por otro lado estará la composición del poder judicial colegiado, determinando si se puede establecer alguna vinculación entre sus miembros o no con alguna ideología en particular. Si el líder controla el suficiente número de miembros integrantes del órgano judicial cabe la posibilidad de mayor influencia para determinar las decisiones de tal órgano, y sería casi imposible que haya autonomía del poder judicial.

En cuanto a las relaciones con el ejecutivo o legislativo es necesario analizar la posibilidad que da la legislación de una discusión crítica de las decisiones de los dos poderes, sobre todo del ejecutivo, y ver si puede haber casos de enjuiciamiento del presidente o de personas que se consideren especialmente cercanas a él.

En cuanto a esta variante, es claro lo mencionado por los artículos 20 y 22 de la ley: la asamblea general es el órgano supremo de las cámaras y confederaciones y estará integrada respectivamente por sus afiliados y por representantes de las cámaras (art. 20). Entre sus atribuciones está "designar a los miembros del consejo directivo y al auditor externo, así como remover a éstos y a los demás directivos (art. 20, fracción IV). Esto es ratificado por el artículo 22: el consejo directivo será el órgano ejecutivo de una cámara o confederación y tendrá entre sus atribuciones: convocar a la asamblea general y ejecutar los acuerdos tomados por ésta (art. 22, fracción III).

Autonomía del poder electoral

Este último indicador trata de establecer hasta qué punto este poder actúa con ecuanimidad, apegado a la ley, o si lo hace tendenciosamente en cuanto a la designación y número de sus miembros, filiación ideológica de sus miembros y la confianza que genera. El análisis de esta variable incide de manera importante en el comportamiento del aspecto electoral, aunque no es el determinante.

Ya se mencionó que entre los derechos y obligaciones de las confederaciones está convocar a procesos de elección de miembros de los órganos de gobierno de la confederación que permitan y estimulen la participación de las cámaras (art. 19, fracción VI), pero es la asamblea general la que designa al consejo directivo, de acuerdo con lo señalado por el artículo 20: La asamblea general es el órgano supremo de las cámaras y confederaciones y estará integrada respectivamente por sus afiliados y por representantes de las cámaras (art. 20). Entre sus atribuciones está "designar a los miembros del consejo directivo y al auditor externo, así como remover a éstos y a los demás directivos (20-IV).

Conclusiones

En el sector empresarial coexisten rasgos autoritarios y democráticos. En su interior, las empresas funcionan bajo el esquema organizativo de una cadena de mando vertical, donde la toma de decisiones corresponde a una o pocas personas (dueño o administrador). Sin embargo, las relaciones entre ellas, por ejemplo, las que constituyen las cámaras de comercio, servicios y turismo; las cámaras de industria y las confederaciones que las agrupan (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos) están regidas por un marco legal que les da rasgos de carácter democrático.

La Ley de Cámaras Empresariales, promulgada por la legislatura federal dentro del marco del Estado de derecho, característico de un país democrático, establece la normatividad general que debe incluirse en los estatutos de las organizaciones mencionadas y ésta es, a todas luces, democrática, puesto que el órgano supremo es la asamblea general, que nombra, controla y, en su caso, también remueve a los consejos directivos. Todos los afiliados, cuando se trata de las cámaras, y los representantes de éstas, en el caso de las confederaciones, tienen derecho de voz y voto, y pueden ser votados para cualquier puesto de los consejos directivos u otros órganos de gobierno. Para mantener el equilibrio, en el caso de omisiones e inconformidades, también establece instrumentos legales como el arbitraje.

Bibliografía

- De Pina, Rafael (1975), *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 392 pp.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2005), “Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero.
- Ruiz Rodríguez, Rodolfo (2009), *e-consulta. Periódico digital*, <http://www.e-consulta.com/index.php>. Consultado el 4 de junio.
- Pérez, Alma Gabriela (2009), “Impiden que rinda protesta el presidente de CANIRAC”, *El Sol del Bajío*, Guanajuato, 6 de junio.



EL SINDICALISMO Y LA IZQUIERDA PARTIDISTA EN MÉXICO: ¿UNA RELACIÓN IMPOSIBLE?¹

Aldo Muñoz Armenta²

El propósito de este documento es dar algunas respuestas a la pregunta ¿por qué la izquierda partidista en México no ha conseguido establecer alianzas con los trabajadores organizados aún después de la alternancia en la presidencia? Esto es significativo si se considera que en muchos países latinoamericanos y de Europa occidental, en el marco de la competencia democrática, los sindicatos han sido la base de apoyo social y electoral de los partidos de izquierda. Las hipótesis que aquí se ensayan, establecen que, por un lado, el partido emblemático de la izquierda, el PRD, enfrenta serios problemas de organización interna, de institucionalización de liderazgos y de definición programática, que afectan su capacidad de ganar elecciones y convertirse en una alternativa viable para los trabajadores y sus organizaciones; por otro lado, cuenta el peso que le otorga el modelo de regulación laboral mexicano al Presidente de la República para intervenir legalmente en la vida interna de las organizaciones laborales, lo cual dificulta su independencia política e ideológica.

Frente a estas condiciones, los acercamientos entre los “sindicalistas” y el Partido de la Revolución Democrática, ha tenido un carácter coyuntural, casi exclusivamente en tiempos electorales y en función del impulso de candidaturas específicas. Es decir, “el sindicalismo” mexicano y la izquierda partidista no han compartido ni antes ni después de la alternancia del año 2000 una agenda convergente en los temas relacionados con el mundo del trabajo. Probablemente porque el partido es joven y sus cuadros provienen de grupos sociales distintos al quehacer sindical; también porque su base de apoyo original son líderes sociales ubicados en el movimiento urbano, en la lucha agraria o en el ámbito académico.

El presente trabajo se divide en tres aparados. En el primero se hace una revisión sobre los orígenes del PRD como fuerza partidista, en donde se destaca la heterogeneidad de grupos y corrientes que

¹ El presente es una versión preliminar. Agradezco a Ingrid Sada y a Karina Sánchez su invaluable apoyo para la elaboración de este documento.

² Adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: doctoradocsuaem@gmail.com.

lo conforman en su origen, generando en principio una apuesta por cohesionar a “las” izquierdas, pero que la postre resultó en un fuerte divisionismo porque esta diversidad no se acompañó de la construcción de un esquema institucional partidista de cooperación. En este mismo apartado se hace un recuento de cuáles son las debilidades organizativas del PRD para generar decisiones eficientes y de consenso. En este punto se destacan los problemas para crear una estructura territorial de tipo “nacional” y para construir órganos de gobierno que tomen decisiones eficientes en materia de candidaturas y estrategias electorales.

En el segundo apartado se hace una revisión de los perfiles de los legisladores perredistas que participaron en la LVII, LVIII, LIX y LX legislaturas, con el propósito de identificar el peso de la relación de este partido con el mundo sindical y sus alcances representativos. Al respecto, los datos establecen que la mayor parte de los diputados del PRD proceden de orígenes diferentes a la esfera de los trabajadores organizados. Si bien los “sindicalistas” son un grupo significativo en el transcurso de las legislaturas, están lejos de ser hegemónicos o predominantes en comparación con otros grupos, como los líderes campesinos, estudiantiles o incluso empresariales.

En el tercer apartado, se hace un recuento de las dificultades que tienen las organizaciones sindicales, a pesar de la alternancia, para conseguir su independencia política y eventualmente sumarse al PRD como opción partidista. Sobre el particular, se destaca que las posibilidades legales que tiene el titular del Poder Ejecutivo para intervenir en la vida interna de las organizaciones laborales, complica en términos reales y prácticos las opciones para que se forme una amplia corriente de sindicatos de izquierda que pudieran crear un marco de intercambio permanente entre el perredismo y los trabajadores.

Los orígenes del PRD y la ausencia del sindicalismo³

Los estatutos del PRD reflejan en gran medida ese personalismo. A diferencia del Pan y el PRI no se advierte un alto nivel de verticalismo en los órganos del gobierno del partido, sino más bien una considerable autonomía de los órganos intermedios y de base respecto de los directivos de carácter nacional y estatal, lo que evidencia el propósito organizativo de reglamentar la autonomía de sus corrientes y grupos internos. Por ejemplo, se establece que la democracia en el partido implica el “respeto

³ El análisis sobre este punto fue tomado de “El Partido de la Revolución Democrática: un balance intermedio” (Morales, 2009).

a la disidencia”. Además supone que la “representación proporcional” se aplicará como criterio para la integración de los consejos estatales y el consejo nacional (PRD, s.a., art. 2).

Por principio, la inscripción al PRD debe realizarse a través de los comités de base cuya jurisdicción territorial se define en el nivel municipal. Su alcance puede ser por colonia, barrio, unidad habitacional hasta llegar al municipio. Los comités de base tienen facultades para elegir mediante el voto secreto y directo a sus dirigentes y tienen autorización para distribuir propaganda del partido y hacer la suya propia (PRD, s.a., art. 5). Esta desregulación organizativa va mucho más lejos y les permite a los militantes organizarse en un comité de base que corresponda a una agrupación social, civil e institución pública (PRD, s.a., art. 6). Es decir, no se contempla la inscripción directa al partido por parte de individuos, sino que se privilegia al grupo.

La dispersión de la autoridad partidista

En el marco de la pirámide de autoridad, el congreso es la autoridad suprema del partido, pero sus funciones se limitan a aprobar reformas de los estatutos, la declaración de principios y el programa del partido y también a elegir consejeros nacionales (PRD, s.a., art. 10). Después del congreso la autoridad recae en el secretario general del partido, los expresidentes nacionales, los presidentes de los comités estatales, representantes de los congresos estatales y federales, entre otros. Sus funciones son elegir al comité nacional, excepto al presidente y secretario general, quienes son elegidos bajo el voto universal, directo y secreto, y convocar a la elección de dirigentes y candidatos a nivel nacional (PRD, s.a., art. 9).

El Comité Ejecutivo Nacional en este esquema apenas tiene una autoridad de carácter administrativo y sólo puede “controlar” a los comités estatales con bajos niveles de votación. Esto es así porque prácticamente todos los cargos de dirigencia se asignan por voto universal, directo y secreto cada tres años. Estos cargos son, además de la presidencia y la secretaria general, en el nivel nacional, los mismos puestos en los niveles estatal y municipal; consejerías nacionales elegidas en los estados; integrantes de los Congresos nacional y estatales, entre los más importantes (PRD, s.a., art. 12). Asimismo se definen con el mismo método las candidaturas a la presidencia de la república, a las gubernaturas, presidencias municipales y a los congresos de los estados. En tanto, los candidatos plurinominales son elegidos por los consejos estatales y nacional (PRD, s.a., art. 13).

La estructura territorial no se encuentra en funcionamiento. Existe una enorme cantidad de comités de base que no operan, incluso las dirigencias de todos los comités municipales del partido no se renuevan desde hace más de cuatro años, actuando muchas de ellas de forma provisional, como también

algunos comités estatales (encargados, entre otras cosas, de ejercer los recursos económicos y organizar las elecciones internas) que no se encuentran debidamente constituidos, como el caso de Puebla.

Cuando el voto sigue siendo objeto de coacción y compra por parte de los gobiernos estatales y municipales, el reto para el PRD es construir una estructura para reclutar simpatizantes que accedan a participar como representantes generales y de casilla:

Para elegir a los candidatos de mayoría relativa, el PRD utilizó dos métodos, uno reservándose 200 candidaturas por el principio de representación proporcional 5 y 247 por el de mayoría relativa; las restantes 53, por medio del método de elección abierta a la militancia, en las entidades del D.F. (27), Estado de México (22), y Zacatecas (4).⁶ La idea del primero fue incluir “candidaturas externas e internas, que coadyuven a la conformación de una fracción parlamentaria altamente competente y profesional”,⁷ que serían aprobadas por consenso en una Comisión de Candidaturas Plural, previa consideración de la Comisión Política Nacional y del Consejo Nacional. En el caso del segundo método, los comités estatales a lo largo de todo el país celebrarían procesos de elección interna, para ser luego aprobados por la Comisión Nacional Electoral.

Si bien el primer método cuidó en todo momento de recurrir a la aprobación de las principales instancias de decisión y representación del partido, los compromisos con las corrientes, y las cuotas de todo tipo, externas y de género, dejó a la organización “sin candidatos fuertes”. El dilema del partido no es conformar una fracción parlamentaria

competente sino el no poder dar marcha atrás a un tipo de candidaturas por cuota que representan una gran carga simbólica o el compromiso con algún movimiento ciudadano pero con escaso arrastre electoral. Un riesgo aún más grande es que la mayor parte de los candidatos ciudadanos tienen escasa preparación política además de que no conocen al partido ni su dinámica interna, por lo que muchas veces terminaron confrontándose con los comités estatales o con las expresiones políticas regionales de cada municipio. Tales candidaturas no le permitirán al partido maximizar el voto en tanto no se vean respaldadas por un trabajo previo de capacitación, programación y planeación de una campaña política y menos aún sin el funcionamiento formal de la estructura del partido a lo largo del territorio.

La estrategia seguida fue la de reservar 100% de las candidaturas en los estados donde el PRD no tuviera presencia electoral y hacer elecciones en aquellas donde el partido sea gobierno. De los 300 candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa un número muy reducido se eligió a través de elección abierta a la militancia, como se indicó más arriba. Para los candidatos a las gubernaturas en Querétaro, San Luis Potosí, Colima y Sonora se utilizó la fórmula de candidato de unidad, mediante la

elección por consejeros, de manera que se evitaran escisiones y se encontraran, como lo señaló el dirigente nacional, a “los mejores perfiles para que el PRD tenga posibilidades de ganar en estos estados. Un caso frustrado fue el de Campeche: al no registrarse ningún otro aspirante, el partido declaró precandidato único a gobernador del estado al regidor Francisco Brown Gantús, quien habría de declinar a favor de Mario Ávila Lizárraga, del PAN.

Ahora, el PRD es la sexta fuerza política en la entidad, a punto de perder su registro. Es claro que el método de reserva y su centralización (aun cuando se haya pasado por las principales instancias de decisión y representación), no permitieron conseguir candidatos más competitivos e incluso leales. El resultado electoral del PRD no tiene que ver, en estricto sentido, con que los electores no voten por un partido dividido, por sus divisiones entre fracciones internas o porque éste no refleje certidumbre y estabilidad, como señaló su dirigente unas semanas después de las elecciones. En realidad, la eficacia electoral tiene que ver con una acusada falta de organización interna, que no debe confundirse con la aplicación de los estatutos (que también cuenta) ni con la división de sus corrientes (que explica otra dimensión del problema).

Si se revisan sus estatutos, el modelo organizativo del PRD es el resultado de la visión que tiene del país y de los problemas que considera deben atenderse de manera urgente más que de una forma para organizar el trabajo profesional-electoral. Así, busca que en su seno se reflejen los ejes de conflicto social y las temáticas que para el partido son prioritarias, con el fin de mantener contacto con las fuerzas sociales vivas y generar así una identidad colectiva. La organización ejecutiva sigue un esquema clásico: 11 una presidencia nacional, con las típicas funciones para presidir distintos órganos nacionales, representar legalmente al partido, presentar informes y adoptar resoluciones urgentes; una secretaría general que tiene como función la de organizar el trabajo *rutinario* de la organización, en este caso de las secretarías y de las comisiones del Secretariado Nacional, así como de las comisiones del Comité Político Nacional, entre otras. Finalmente, un Secretariado Nacional, el órgano propiamente ejecutivo, encargado de desarrollar las labores administrativas, de organización y de realizar labores políticas específicas. Éste cuenta con la autoridad para mantener vivo al partido en todo el territorio, abriendo las relaciones políticas con grupos organizados y sectores sociales, 12 además de aplicar resoluciones, informar, presentar propuestas y planes de trabajo a órganos como el Consejo Nacional y el Comité Político Nacional. Además, el Secretariado tiene la facultad para remover a los miembros de las direcciones estatales y municipales, nombrar direcciones provisionales así como para solicitar al Comité Político Nacional una sanción para los miembros del partido que hayan ido en contra de sus estatutos.

Sorprende que, por su importancia, no se le haya dado espacio dentro del amplio debate sobre el partido. Como tal, dicho modelo carece de una división estratégica del trabajo, no sólo porque muchas áreas no resultan clave para la sobrevivencia y crecimiento del partido, que en la hora de la competencia no coadyuvan en la maximización del voto, sino porque la estructura del Secretariado no propicia la ejecutividad, la especialización ni la tecnicidad.

Un elemento adicional es la división del trabajo político del trabajo administrativo. El argumento para suprimir la figura del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) fue el de lograr dividir las labores administrativas de las propiamente políticas. De esta forma, se creó el Secretariado, para atender las primeras, y la Comisión Política Nacional, para las segundas. La Comisión tiene funciones más difusas: definir la línea política, analizar la situación del partido, presentar propuestas a órganos como el Consejo Nacional, así como *ratificar y rectificar las resoluciones del Secretariado Nacional*. Dado que la Comisión se integra por las fracciones internas, se han generado serios problemas de coordinación y cooperación limitando al Secretariado en labores políticas implicadas en decisiones administrativas.

Una futura reforma organizativa habría de atender tres primeros aspectos de orden *ejecutivo*: 1) acompañar el trabajo de la presidencia nacional por un *staff*, integrado por grupos de expertos; 2) impulsar la profesionalización del Secretariado Nacional, sobre todo de áreas clave, sin las cuales el partido no podrá remontar su situación electoral y de activismo y 3) redimensionar la relación de la Comisión Política Nacional y el Secretariado, a fin de generar una mayor coordinación y ejecución.

El perfil de los diputados del PRD y su relación con el sindicalismo

Con la finalidad de conocer el perfil de los diputados federales del PRD, así como la relación del partido con el sindicalismo mexicano, en este documento se elaboró una base de datos en la que se incluye el perfil de los diputados de las LVII, LVIII, LXI y LX legislaturas de este partido; para tal efecto se consideraron seis variables: edad, lugar de nacimiento, escolaridad, profesión, organizaciones y partidos a los que pertenecieron y si forman parte de alguna agrupación sindical. La base está conformada por un total de 376 diputados, de los cuales 120 (32%) corresponden a la LVII legislatura, 49 (13%) a la LVIII, 88 (23.4%) a la LIX y 119 (31.6%) a la LX.

En cuanto a la edad el mayor número de diputados se encuentra en el rango que va de los 51 a los 60 años, 141 (37.5%), seguido por el rango de los que tienen entre 41 y 50 años, mismos que representan el 29% (109). En todas las legislaturas esta tendencia se conserva, salvo en la LX, donde el rango que predomina es el que va de los 41 a los 50 años.

Edad	RANGO DE EDAD				Total
	Legislatura				
	LVII	LVIII	LXI	LX	
26-30	0	0	1	3	4
31-40	5	2	16	25	48
41-50	21	18	22	48	109
51-60	55	20	31	35	141
Más de 60	27	6	13	6	52
Información no disponible	12	3	5	2	22
Total	120	49	88	119	376

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

Por lugar de nacimiento, el número de diputados perredistas nacidos en el Distrito federal ocupa el número más alto 77 (20.5%), seguido de Michoacán con 34 (9%) y el Estado de México con 29 (7.7%), sin embargo la información de un buen número de diputados no se encuentra disponible (92, lo que representa el 24.5%). Por legislatura, la tendencia continúa, con ligeros cambios entre Michoacán y el Estado de México.

Respecto a la escolaridad de los perredistas, cabe destacar que un buen número de ellos cuenta con estudios de licenciatura, 254 (67.5%) —de los cuales el 200 (78.7%) obtuvieron el grado, mientras que los 54 (21.3%) restantes no—; 34 (10.4%) cuentan con estudios de nivel medio superior y 31 (8.2%) cuenta con estudios de posgrado —23 (74.2%) de ellos tiene estudios de maestría y los 8 (25.2%) restantes de doctorado—, sólo 7 (1.9%) tienen únicamente estudios de educación básica y del resto no se tiene información. Por legislatura el porcentaje de diputados que cuentan con estudios de posgrado es mayor en la LIX y LX, sin embargo en esta última los diputados que cuentan solamente con educación básica es el más alto respecto a las otras.

Escolaridad	Legislatura				Total
	LVII	LVIII	LXI	LX	
Básica	0	0	0	7	7
Media Superior	14	6	9	10	39
Estudios de licenciatura	12	5	13	24	54
Licenciatura	66	33	53	48	200
Maestría	0	0	7	16	23
Doctorado	1	1	2	4	8
Información no disponible	27	4	4	10	45
Total	120	49	88	119	376

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

Por profesión, aquellos diputados con estudios en Derecho y diferentes carreras de Ciencias Sociales y Humanidades⁴ tienen una participación muy significativa, pues representan los más altos, 62 y 43 (16.5% y 15.9%), respectivamente—; de los últimos cabe destacar que 17 (4.5%) tienen estudios en Ciencias Políticas y/o Administración Pública. La carrera de Economía ocupa el tercer lugar con 34 (9%) diputados, seguida de los ingenieros con 31 (8.2%) y los médicos cirujanos con 18 (4.9%). Por legislatura, la tendencia se mantiene, sin embargo en la LVIII el número de ingenieros representa un porcentaje más alto de legisladores (14.3%).

En cuanto a las organizaciones de pertenencia anterior, se clasificaron 16⁵ opciones; del total de diputados, 95 (25.3%) pertenecieron a una asociación civil, misma que representa el porcentaje más alto de una membresía de tipo asociativa. El segundo lugar lo ocupan aquellos que tuvieron alguna relación con sindicatos de diferente naturaleza (71 que constituye el 19%); un grupo importante fueron dirigentes gremiales en el sector público y privado (46, es decir el 12.2%) o bien fueron parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (25, lo que equivale al 6.6). En tercer lugar, se encuentran los que formaron parte de alguna asociación vecinal (39 que representan el 10.4%), seguido por las agrupaciones de protesta (29, 7.7%) y los líderes campesinos (28, 7.4%); los que pertenecieron a alguna organización empresarial son 19 (6.1%), de los cuales solamente uno no fue dirigente en la iniciativa privada. El resto de los legisladores han sido parte de grupos de reflexión política, fueron dirigentes de una asociación de comerciantes, miembros de ONG, integrantes de una organización en defensa de los Derechos Humanos, miembros de alguna institución académica o bien, pertenecieron a un grupo guerrillero (49, 13%).

El perfil de la membresía se mantiene en general en todas las legislaturas, sin embargo aquellos que pertenecieron a algún sindicato tuvieron mayor presencia en la número LVIII, comparado con los que formaron parte de una Asociación Civil (30.6 y 18.3% respectivamente).

Los partidos de pertenencia anterior conforman otra variable. Los partidos de los que formaron parte los legisladores perredistas, en su mayoría son formaciones de izquierda que se crearon en los años 70 y 80, como son el caso del Partido Comunista Mexicano (PCM), posteriormente transformado en el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y más adelante Partido Mexicano Socialista (PMS). Igualmente es el caso del partido “Satélite” de izquierda, el

⁴ Se considera Sociología, Antropología, Ciencias de la Comunicación, Filosofía, Historia, Estudios Latinoamericanos, Letras hispanoamericanas y Ciencias Políticas y Administración Pública

⁵ Asociación Civil, Líder estudiantil, Líder Campesino, SNTE, Agrupación Política Nacional, Org. Empresariales, Asociación Vecinal, Líder sindical, Grupo guerrillero, Dirigente de asociación de comerciantes, Miembro de una Institución Académica, Agrupaciones de protesta, ONG, Integrante de una organización en defensa de los DDHH, Grupo de reflexión política, Dirigente empresarial.

Partido Socialista de los Trabajadores (PST) que a finales de los 80 se transformó en el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); en esta misma lista se ubica también al único partido trotskista que hubo en México, que es caso del Partido Revolucionario de los trabajadores (PRT) y a la formación reformista fundada por Heberto Castillo, El Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). En estos casos un total de 138 (36.6%) diputados pertenecieron a dichas agrupaciones de izquierda.

ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENECE (POR LEGISLATURA)						
Organizaciones a las que pertenece	Legislatura				Total	%
	LVII	LVIII	LXI	LX		
A.C.	37	9	17	32	95	25,3
Líder sindical	19	9	10	8	46	12,2
Asociación Vecinal	21	4	6	8	39	10,4
Agrupaciones de protesta	16	6	5	2	29	7,7
Líder Campesino	12	6	5	5	28	7,4
SNTE	9	6	5	5	25	6,6
Líder estudiantil	11	2	8	1	22	5,8
Dirigente empresarial	7	1	5	5	18	4,8
Miembro de una Institución Académica	11	3	1	2	17	4,5
Grupo guerrillero	7	0	2	1	10	2,7
ONG	2	1	5	0	8	2,1
Integrante de una organización en defensa de los DDHH	2	0	3	0	5	1,3
Agrupación Política Nacional	2	0	1	1	4	1,1
Dirigente de asociación de comerciantes	2	1	0	0	3	0,8
Grupo de reflexión política	2	0	0	0	2	0,5
Org. empresariales	1	0	0	0	1	0,3
Información no disponible	25	12	30	59	126	33,5

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

En la desagregación a la membresía de los diputados perredistas a las anteriores formaciones de izquierda, cabe mencionar que 53 (14.1%) pertenecieron al PMS. En tercer lugar se ubica el Partido Socialista Unificado de México en el que participaron 32 (8.5%), seguidos por aquellos que fueron parte del PCM (23, 6.1%) y al PMT (19, 5%). Por legislatura, resulta importante señalar que el PSUM ocupa el segundo lugar en la número LVIII, al tiempo que el PMT también es segundo lugar en la LVII. Con respecto al PRI el número de diputados perredistas que pertenecieron a este partido es 40, lo que representa el 10.6%.

Estos porcentajes de la membresía de los diputados perredistas a partidos políticos no pueden considerarse determinantes para hablar de tendencias o perfiles porque los datos revisados no arrojan

ninguna información en 104 casos (27.7%) sin embargo vale la pena considerar que de la información de la que se dispone una minoría dijo haber pertenecido al PRI.

PARTIDO DE PERTENENCIA ANTERIOR (POR LEGISLATURA)						
Partidos de pertenencia anterior⁶	Legislatura				Total	%
	LVII	LVIII	LXI	LX		
PMS	20	8	13	12	53	14,1
PRI	13	7	11	9	40	10,6
PSUM	10	8	8	6	32	8,5
PCM	5	5	7	6	23	6,1
PMT	14	1	3	1	19	5
PAN	3	1	3	2	9	2,4
FDN	3	1	2	0	6	1,6
PRT	2	2	1	1	6	1,6
PST	5	0	0	0	5	1,3
Partido Foro Democrático	4	0	0	0	4	1,1
Convergencia	1	0	0	0	1	0,3
Convergencia por la Democracia	1	0	0	0	1	0,3
Partido Obrero Agrario Mexicano	0	0	1	0	1	0,3
PCD	0	0	1	0	1	0,3
PPS	1	0	0	0	1	0,3
PRP	1	0	0	0	1	0,3
PRS	0	0	1	0	1	0,3
PSU	1	0	0	0	1	0,3
PT	0	0	0	1	1	0,3
Información no disponible	37	12	25	30	104	27,7

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

El peso del modelo de regulación sindical

Así, de acuerdo con la politóloga Graciela Bensusán, el modelo de regulación laboral mexicano desde mediados de la década de los treinta, privilegió la defensa de los derechos colectivos sobre las libertades individuales

y les imprimió un sesgo radical, debido al contexto revolucionario en el que se diseñó entre 1917 y 1931, supuestamente con la intención de favorecer la expansión de los sindicatos y la acción colectiva como principal vía para el mejoramiento de la situación de los trabajadores. Sin embargo, se acompañó como antídoto de la

⁶ PMS (Partido Mexicano Socialista), PRI (Partido de la Revolución Institucional), PSUM (Partido Socialista Unificado de México), PCM (Partido Comunista Mexicano), PMT (Partido Mexicano de los Trabajadores), PAN (Partido Acción Nacional), FDN (Frente democrático Nacional), PRT (Partido Revolucionario de Trabajadores), PST (Partido Socialista de los trabajadores), PCD (Partido de Centro Democrático), PPS (Partido Popular Socialista), PRP (Partido Revolucionario del Proletariado), PRS (Partido de la Revolución Socialista), PSU (Partido Socialista Unificad), PT (Partido del Trabajo).

posibilidad de un fuerte control estatal en el marco de un régimen político autoritario, lo que dificultó —si no impidió— a lo largo de la historia la acción colectiva independiente y sentó las bases de un arreglo de tipo corporativo que continúa vigente, a pesar de las críticas que suscitó, sobre todo a partir del inicio de la transición política a la democracia (Bensusán, 2006).

Esto tuvo como resultado el otorgamiento legal, en apariencia, a los sindicatos un poder prácticamente ilimitado para imponer la contratación colectiva y la huelga indefinida a los empleadores. Sin embargo, el resultado es de claroscuros:

desde la existencia de amplios contingentes de trabajadores sin representación auténtica de sus intereses, como es el caso de los trabajadores de la construcción y en las micro y pequeñas empresas al igual que los jornaleros agrícolas, hasta sindicatos que han logrado conservar contratos colectivos altamente benéficos (aunque decrecientes) para los trabajadores de las empresas estatales o dependencias gubernamentales, como en el sector del petróleo, la energía eléctrica y la educación, donde los liderazgos sindicales tienen no pocos privilegios y un amplio control de los procesos de trabajo (Bensusán, 2006).

La construcción de una estructura vertical y a la vez atomizada resultó eficaz en el marco del modelo de sustitución de importaciones centrado en el crecimiento del consumo interno, señala la autora citada, porque facilitó la negociación a la alza de los salarios y condiciones laborales de segmentos importantes del mercado laboral a la par que logró reducir la conflictividad (Bensusán, 2006).

La académica señalada indica que cinco aspectos institucionales resultan claves para explicar las características predominantes en el sindicalismo mexicano:

- 1) La división de regímenes legales: trabajadores en general y trabajadores del estado, a lo cual corresponde el apartado A y el apartado B del artículo 123 constitucional, respectivamente; jurisdicción federal *vs.* jurisdicción local, que establece la propia Ley Federal del Trabajo; y el uso restrictivo de las tipologías organizativas, tales como sindicatos gremiales, de empresa, de industria, etc. Esto ha generado tanto a divisiones como a unidades artificiales en el seno del sindicalismo que operan como “camisas de fuerza” dificultando su reestructuración.⁷
- 2) Los poderes asignados a los sindicatos en la legislación laboral en materia de agremiación, contratación colectiva y huelga. Al respecto, la ley laboral señala que los sindicatos titulares de un contrato colectivo de trabajo, una vez reconocidos por la autoridad competente, tienen la

⁷ Esto se acentúa en el caso de los trabajadores al servicio del estado, donde la legislación impone un régimen de unidad sindical obligatoria y fuertes restricciones en los derechos colectivos, cuya inconstitucionalidad ha sido declarada por la Suprema Corte de Justicia permitiendo un cambio importante al emerger en 1994 una nueva federación. Es probable que bajo esta premisa jurídica, el 27 de febrero del 2004 se haya creado la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, que agrupa, entre otros gremios, al de los maestros, al de los trabajadores de las secretarías de Agricultura y del Medio Ambiente.

prerrogativa de participar en el ciento por ciento de las contrataciones “sindicalizables”, la posibilidad de generar el despido de un trabajador si es expulsado de la organización laboral (cláusula de exclusión), así como de imponer a sus representados el estallido, la continuación y, en su caso, la conclusión de una huelga. Los resultados sobre el particular han sido de altibajos para patrones y trabajadores: por un lado, los sindicatos han expandido su presencia en casi todos los sectores, en términos generales, han logrado imponer coactivamente la negociación de las condiciones de trabajo, a veces en contra de la voluntad de los empleadores pero, también, de los supuestos representados. Incluso han conseguido evitar la modernización de las empresas o entidades gubernamentales, porque afecta algunos derechos adquiridos o porque implica recortes de personal o disminución de horas de trabajo, entre otros elementos (aunque estos casos son variados, destaca el del Sindicato Mexicano de Electricistas [SME] y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación [SNTE]). Empero, también se cuentan los casos extremos en contrario, es decir, aquellos sindicatos que aceptan incondicionalmente las disposiciones patronales a pesar de la opinión de sus representados. Esto ha redundado en una merma en su capacidad de negociación que se refleja en la caída salarial con respecto a la inflación y el precio de la canasta básica, en una relación débil entre el crecimiento del salario y el de la productividad y en la disminución de la tasa de sindicalización. Con el apoyo de las autoridades laborales, esta *incondicionalidad* sindical frente a los empleadores y el férreo control de los dirigentes sobre los trabajadores también se ha traducido en la creación de “sindicatos de membrete” que ofrecen “contratos de protección”. En estos casos, los supuestos afiliados generalmente no saben que están sindicalizados, no conocen quiénes son sus dirigentes ni los contratos colectivos. Se les denomina contratos de protección porque los empresarios los aceptan, aunque no siempre en forma voluntaria, para prevenir que la planta laboral quiera formar un sindicato genuino e independiente. Generalmente tienen el aval del gobierno porque por lo regular se radican en sectores económicos con una considerable rotación de personal. Con estos contratos los empleadores no tienen que pagar las remuneraciones no salariales que marca la ley, tales como aguinaldo, vacaciones, días festivos o incluso pueden eludir las responsabilidades en materia de seguridad social, como es el caso del servicio médico y vivienda. Solamente pagan una cuota mensual o anual a los dirigentes que se ostentan como titulares del contrato colectivo. Dicha cuota la pone el empresario la contempla en su gasto corriente o bien, se la descuenta a los mismos trabajadores que a veces lo consienten con tal de conservar el empleo. Estos contratos predominan sobre todo en el ramo de la

- construcción, en la industria maquiladora, hoteles y restaurantes y en pequeñas empresas de los sectores de la educación privada y del manufacturero (López, 2000; PRD, 2005).
- 3) Los mecanismos que, contrapesan el “poder legal” reconocido a los sindicatos, también son de carácter normativo y generalmente restringen la autonomía colectiva frente al estado y los empleadores. El más importante de ellos es la exigencia del “registro sindical” de cualquier organización y del de las dirigencias gremiales ante la autoridad laboral, a través de lo que se conoce como la “toma de nota”, bien por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o de las juntas locales en cada una de las 32 entidades federativas. En el caso de los sindicatos del apartado B del artículo 123 constitucional, la autoridad que da el registro a los sindicatos es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y depende de la Secretaría de Gobernación. Gracias a estas facultades el gobierno ha podido seleccionar a las dirigencias favorables a sus políticas y los empresarios han podido incidir en el tipo de interlocutores sindicales que son afines a sus intereses. Asimismo, a través de esta institución que depende de la Secretaría del Trabajo o sus equivalentes en el interior del país, el poder ejecutivo puede decidir si un líder o sindicato puede ser reconocidos. El caso más reciente es el de Napoleón Gómez Urrutia, quien por razones políticas fue destituido desde la Secretaría del Trabajo y posteriormente restituido por la misma dependencia. También mediante estas instancias que funcionan como tribunales laborales se admite o rechaza el emplazamiento a huelga y su eventual estallido. Esto le ha permitido al gobierno controlar políticamente a los liderazgos y durante años fue el puente para favorecer el voto corporativo de los trabajadores hacia el PRI (Alcalde, 1999).
 - 4) La ausencia de normas que referidas al manejo interno de los asuntos sindicales, ha generado una significativa “fragilidad en materia de rendición de cuentas”, de los líderes hacia los trabajadores y ha dado lugar a la imposibilidad de establecer una reglamentación mínima en lo que respecta al eventual funcionamiento democrático de los órganos de gobierno sindical. Esto se ha traducido, salvo casos excepcionales, como el SME, los telefonistas, el SNTE y el IMSS en los niveles intermedios, los sindicatos de algunas universidades públicas (como la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] y la Universidad Autónoma Metropolitana [UAM]) y privadas (como la Universidad Iberoamericana) y algunos gremios del sector automotriz (son los casos de la Volkswagen y la Nissan Cuernavaca), en nula participación de los trabajadores en la toma de decisiones fundamentales, tales como la elección de dirigentes del comité central o de los comités sectoriales, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga (De la Garza, 2001).

La falta de regulación para que los sindicatos tengan representación dentro de las empresas en lo que se refiere a la contratación, utilización y despido de la mano de obra. Aunque en ciertas empresas, merced a los contratos colectivos de trabajo, los dirigentes sindicales tienen capacidad de negociación en los temas señalados, donde además se incluyen otras cuestiones como el escalafonamiento del personal o los términos de lo que son las pensiones y jubilaciones, esto es una excepción, sobre todo en empresas o entidades públicas de considerable magnitud, como son los casos de Teléfonos de México, de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, la UNAM, la UAM y la Secretaría de Educación, entre otros. En otras palabras, no hay un marco legal que alienten “una auténtica cooperación”, en lo relativo a los problemas productivos y la reestructuración económica. Ahora bien, la presencia institucional de los sindicatos en los organismos tripartitas, como son la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Junta y el Tribunal de Conciliación, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el IMSS y el Infonavit, no abona en favor de su marginación porque los “representantes sindicales” son elegidos por el gobierno y su papel se ha reducido a aprobar lo que deciden las autoridades y la representación empresarial. El ejemplo más reciente es la modificación de la Ley del IMSS que elimina la jubilación dinámica para los trabajadores de este instituto.

Bibliografía

- Alcalde, Arturo *et al.* (1999), *Libertad sindical*, México, AFL-CIO/FAT/UNAM/UAM-X.
- Bensusán, Graciela (2006), “Los constreñimientos institucionales de la renovación sindical en México” (ponencia), *Congreso de Latin American Sociology Association*, LASA.
- De la Garza, Enrique *et al.* (2001), *Democracia sindical*, México, AFL-CIO/FAT/UNAM/UAM-X.
- López, María Xelhuanzi (2000), *La democracia pendiente. La libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México*, México, Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.
- Morales, Rafael (2009), “El Partido de la Revolución Democrática: un balance intermedio”, *Este País*, núm. 222, México, Fundación Este País, septiembre.
- PRD (Partido de la Revolución Democrática) (2005), *Auge y perspectivas de los contratos de protección ¿Corrupción sindical o mal necesario?*, México, PRD-Grupo Parlamentario de la Cámara de Diputados/Friedrich Ebert Stiftung.
- (s.a.), *Estatutos del PRD*, Partido de la Revolución Democrática.

ANEXOS

RANGO DE EDAD

Edad	Legislatura				Total
	LVII	LVIII	LXI	LX	
26-30	0	0	1	3	4
31-40	5	2	16	25	48
41-50	21	18	22	48	109
51-60	55	20	31	35	141
Más de 60	27	6	13	6	52
Información no disponible	12	3	5	2	22
Total	120	49	88	119	376

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

LUGAR DE NACIMIENTO POR LEGISLATURA

Lugar de nacimiento	Legislatura				Total
	LVII	LVIII	LXI	LX	
Aguascalientes	0	1	0	0	1
Baja California Sur	0	0	2	0	2
Campeche	1	0	0	0	1
Colima	0	0	1	0	1
Chiapas	3	0	1	6	10
Chihuahua	0	2	1	1	4
D.F.	22	7	24	24	77
Durango	0	0	1	0	1
Estado de México	10	4	5	10	29
Guanajuato	2	0	3	1	6
Guerrero	2	2	7	10	21
Hidalgo	1	1	0	2	4
Jalisco	1	1	2	0	4
Michoacán	9	6	9	10	34
Morelos	3	0	0	2	5
Nayarit	0	0	2	2	4
Nuevo León	0	0	1	1	2
Oaxaca	2	4	3	6	15
Puebla	1	0	2	1	4
Quintana Roo	0	0	1	0	1
Sinaloa	2	1	1	2	6
Sonora	3	0	0	2	5
Tabasco	1	3	1	5	10
Tamaulipas	3	0	0	0	3
Tlaxcala	0	0	2	2	4
Veracruz	3	3	1	6	13
Yucatán	1	2	1	0	4
Zacatecas	1	2	5	5	13
Información no disponible	49	10	12	21	92
Total	120	49	88	119	376

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

Escolaridad	Legislatura				Total
	LVII	LVIII	LXI	LX	
Básica	0	0	0	7	7
Media Superior	14	6	9	10	39
Estudios de licenciatura	12	5	13	24	54
Licenciatura	66	33	53	48	200
Maestría	0	0	7	16	23
Doctorado	1	1	2	4	8
Información no disponible	27	4	4	10	45
Total	120	49	88	119	376

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

PROFESIÓN	LEGISLATURA LVII
Cirujano Dentista	1
Dibujante	1
Educación física	1
Militar	1
Pedagogía / Ciencias de la Educación	1
Salud Pública	1
Secretaria Comercial	1
Arquitecto	3
Ciencias	3
Contador (a)	3
Teatro	3
Administración de Empresas	5
Profesor de Educación Básica o Normalista	7
Derecho	14
Economía	17
Psicología	2 ¹
Técnico	2 ²
CP y/o AP	5 ³
Ingeniero	6 ⁴
Médico	9 ⁵
Ciencias Sociales y Humanidades	10 ⁶
Información no disponible	24
Total	120

1. 1 Psicólogo y 1 fisioterapeuta
2. 1 Técnico en computación electrónica, 1 técnico pecuario
3. 4 CP y AP, 1 Diplomado en admón. municipal,
4. 1 Ingeniero Civil, 1 Ing. Geofísico, 2 Ing. Mecánico, 2 Ing. Textil
5. 8 Médicos cirujanos, 1 cirujano partero
6. 1 Antropólogo social, 2 Letras hispanoamericanas, 2 Sociología, 3 Historia, 1 Filosofía, 1 Ciencias Sociales.

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

PROFESIÓN	LEGISLATURA LVIII
Administración de Empresas	1
Asistente Ejecutivo	1
Ciencias Químicas	3 ¹
Ciencias Sociales	6 ²
Cirujano Dentista	1
Contador (a)	3
CPyAP	1
Derecho	9
Economía	3
Ingeniero	7 ³
Lic. en Geografía	1
Médico Cirujano	1
Productor Agrícola	2
Profesor	4 ⁴
Psicología	1
Relaciones Económicas Internacionales	1
Turismo	2
Información no disponible	2
Total	49

1. 2 QFB, 1 Ciencias químicas
2. 2 Ciencias Sociales, 3 Antropología social, 1 Historia
3. 1 Ing. Civil, 1 ing. Mecánico, 1 ing. Metalúrgico, 1 Ing. Químico, 3 Ing. Agrónomo
4. 3 de Educación Básica o Normalista y 1 de educación media superior

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

PROFESIÓN	LEGISLATURA LXI
Administración de Empresas	3
Arquitecto	1
Asistente Ejecutivo	1
Ciencias	2 ¹
Ciencias Sociales y Humanidades	9 ²
Cirujano Dentista	1
Contador (a)	4
CPyAP	4
Derecho	20
Economía	10
Educación Física	2
Ingeniero	7 ³
Médico Cirujano	1
Médico Veterinario	3
Pedagogía / Ciencias de la Educación	4
Profesor de Educación Básica o Normalista	6
Psicología	1
Teatro	1
Técnico	5 ⁴
Trabajo Social	1
Información no disponible	2
Total	88

1. 1 Ciencias, 1 Química Bacterióloga parasitóloga
2. 1 Antropología social, 3 Ciencias de la comunicación, 3 sociología, 1 Filosofía, 1 Letras hispanoamericanas
3. 2 Ing. Agrónomo, 1 Ing. Civil, 1 Ing. Electricista, 1 Ing. en comunicaciones y electrónica, 1 Ing. Forestal, 1 Ing. Mecánico.
4. 1 Téc electricista, 1 Téc en acuicultura, 1 Téc. en comercio, 1 Téc en computación electrónica, 1 Téc en Construcción urbana.

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

PROFESIÓN	LEGISLATURA LX
Administración de Empresas	2
Arquitecto	2
Ciencias	3
Ciencias Sociales y Humanidades	18 ¹
Cirujano Dentista	1
Contador (a)	2
CP y/o AP	7
Derecho	19
Economía	4
Finanzas	1
Ingeniero	11 ²
Médico	7 ³
Pedagogía / Ciencias de la Educación	2
Planeación Regional	1
Profesor	7 ⁴
Psicología	4 ⁵
Relaciones Económicas Internacionales	1
Salud Pública	2
Técnico en Estomatología	1
Trabajo social	1
Información no disponible	23
Total	119

- 2 Ciencias sociales, 7 Sociología, 2 Antropología social, 2 Ciencias de la comunicación, 2 Filosofía, 1 Historia, 2 estudios latinoamericanos
- 4 Ing. Agrónomos, 1 Ing. En desarrollo rural, 3 Ing. Mecánicos, 3 ing. Químicos,
- 6 Médicos cirujanos y 1 médico veterinario
- 6 de Educación Básica o Normalista, 1 de educación media
- 2 Psicología, 1 Psicoterapia, 1 Terapia familiar y de pareja

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

ORGANIZACIONES A LAS QUE PERTENECE (POR LEGISLATURA)

Organizaciones a las que pertenece	Legislatura				Total	%
	LVII	LVIII	LXI	LX		
A.C.	37	9	17	32	95	25,3
Líder sindical	19	9	10	8	46	12,2
Asociación Vecinal	21	4	6	8	39	10,4
Agrupaciones de protesta	16	6	5	2	29	7,7
Líder Campesino	12	6	5	5	28	7,4
SNTE	9	6	5	5	25	6,6
Líder estudiantil	11	2	8	1	22	5,8
Dirigente empresarial	7	1	5	5	18	4,8
Miembro de una Institución Académica	11	3	1	2	17	4,5
Grupo guerrillero	7	0	2	1	10	2,7
ONG	2	1	5	0	8	2,1
Integrante de una organización en defensa de los DDHH	2	0	3	0	5	1,3
Agrupación Política Nacional	2	0	1	1	4	1,1
Dirigente de asociación de comerciantes	2	1	0	0	3	0,8
Grupo de reflexión política	2	0	0	0	2	0,5
Org. empresariales	1	0	0	0	1	0,3
Información no disponible	25	12	30	59	126	33,5

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

PARTIDO DE PERTENENCIA ANTERIOR (POR LEGISLATURA)

Partidos de pertenencia anterior ⁸	Legislatura				Total	%
	LVII	LVIII	LXI	LX		
PMS	20	8	13	12	53	14,1
PRI	13	7	11	9	40	10,6
PSUM	10	8	8	6	32	8,5
PCM	5	5	7	6	23	6,1
PMT	14	1	3	1	19	5
PAN	3	1	3	2	9	2,4
FDN	3	1	2	0	6	1,6
PRT	2	2	1	1	6	1,6
PST	5	0	0	0	5	1,3
Partido Foro Democrático	4	0	0	0	4	1,1
Convergencia	1	0	0	0	1	0,3
Convergencia por la Democracia	1	0	0	0	1	0,3
Partido Obrero Agrario Mexicano	0	0	1	0	1	0,3
PCD	0	0	1	0	1	0,3
PPS	1	0	0	0	1	0,3
PRP	1	0	0	0	1	0,3
PRS	0	0	1	0	1	0,3
PSU	1	0	0	0	1	0,3
PT	0	0	0	1	1	0,3
Información no disponible	37	12	25	30	104	27,7

Fuente: Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

REGRESAR



AL ÍNDICE

⁸ PMS (Partido Mexicano Socialista), PRI (Partido de la Revolución Institucional), PSUM (Partido Socialista Unificado de México), PCM (Partido Comunista Mexicano), PMT (Partido Mexicano de los Trabajadores), PAN (Partido Acción Nacional), FDN (Frente Democrático Nacional), PRT (Partido Revolucionario de Trabajadores), PST (Partido Socialista de los Trabajadores), PCD (Partido de Centro Democrático), PPS (Partido Popular Socialista), PRP (Partido Revolucionario del Proletariado), PRS (Partido de la Revolución Socialista), PSU (Partido Socialista Unificado), PT (Partido del Trabajo).

MEDIDAS PREVENTIVAS PARA EL FINANCIAMIENTO ILÍCITO EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Alejandro Romero Gudiño¹

Concepto

El llamado blindaje electoral se puede definir como el conjunto de acciones que el Gobierno Federal está realizando para garantizar que durante el proceso electoral de este año, todos los recursos públicos y programas sociales sean administrados de forma transparente, sin fines político-electorales, fomentando un uso legal, imparcial, honesto y transparente de los programas y recursos del propio Gobierno Federal (BE, 2009a).

Surge por la necesidad de que en nuestro país se desarrollen elecciones limpias y confiables, en las que los ciudadanos puedan participar con libertad absoluta y los actores políticos puedan competir en igualdad de condiciones, frente a esta realidad democrática, el gobierno federal tiene una doble responsabilidad. En primer lugar, asegurarse que ningún servidor público aprovechará su cargo para beneficiar o perjudicar a quienes participan como actores políticos en el proceso electoral. En segundo lugar, garantizar que a ningún ciudadano se le condicionará la entrega de los servicios y bienes públicos a los que tiene derecho, por cuestiones relacionadas con sus preferencias políticas, sus intenciones de voto o sus actividades electorales (BE, 2009a).

Con lo anterior, tenemos que los principios en torno a los cuales giran las acciones de blindaje electoral son: legalidad, imparcialidad, honestidad, responsabilidad, transparencia y ética pública (BE, 2009a).

¹ Adscrito al Colegio de Profesores-Investigadores Universitarios con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia (COPUEX) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: dr.aromerog@yahoo.com.mx.

Antecedentes

a) Las acciones realizadas en materia de Blindaje Electoral son las siguientes (BE, 2009a):

En el 2003, se firmó el Acuerdo de Bases de Colaboración Interinstitucional entre la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Procuraduría General de la República (PGR), con la participación de la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

En el 2005, se estableció en el seno de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, la cual preside el Secretario de la Función Pública y tiene por objeto coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia, el Acuerdo de Blindaje Electoral, mismo que aplicó a 236 instituciones del Gobierno Federal, las cuales realizaron y difundieron acciones para el proceso electoral del 2006.

b) En el 2006, el Programa de Blindaje Electoral comprendió los siguientes rubros:

1. Seis acciones de Control Interno.
2. Ocho acciones de Transparencia y Difusión.
3. Acciones preventivas para programas sociales.

A partir de 2006, se comenzó a darle seguimiento al Programa de Blindaje Electoral a través del Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas. Asimismo, en colaboración con la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), se estableció la página web www.blindajeelectoral.gob.mx, con el objetivo de dar información detallada de la actuación del gobierno federal en la materia.

c) Posteriormente, en 2007, se estableció el Acuerdo de Colaboración con Gobiernos Estatales, firmándose los siguientes convenios:

1. Zacatecas
2. Yucatán
3. Durango

4. Aguascalientes
5. Chihuahua
6. Puebla
7. Sinaloa
8. Michoacán
9. Chiapas
10. Veracruz
11. Baja California
12. Oaxaca
13. Tlaxcala
14. Tamaulipas
15. Quintana Roo
16. Baja California Sur

El 31 de enero del 2008, se firmó el Acuerdo por el que se establecen las bases de colaboración interinstitucional para el fortalecimiento de las acciones de prevención, atención, seguimiento y sanción de responsabilidades administrativas y de delitos electorales federales cometidos por servidores públicos federales, con una vigencia al 30 de noviembre del 2012, en el que se establecieron compromisos por parte de las 30 dependencias y entidades que lo suscribieron a fin de establecer los mecanismos mediante los cuales, en el ámbito de sus respectivas competencias y cuando les fuere posible de manera conjunta, promoverán acciones de divulgación, difusión y capacitación en materia de transparencia en la gestión pública, para fortalecer la prevención, atención, seguimiento y sanción de responsabilidades administrativas y de los delitos electorales federales cometidos por servidores públicos federales.

A fin de darle seguimiento a este acuerdo, las instituciones firmantes establecen un Programa de Trabajo Institucional en materia de Blindaje Electoral, dicho programa pretende evitar que en los procesos electorales que se desarrollan en todo el país, los recursos públicos sean utilizados en favor o en contra de algún candidato o partido político y que los servidores públicos federales se conduzcan con estricto apego a la legalidad en el ejercicio de sus respectivas funciones. De igual modo, se pretende que el Blindaje Electoral se convierta en un programa de carácter permanente, que no sólo aplique en los procesos electorales federales, sino que estará vigente con independencia de la cercanía

de las elecciones, involucrando a los gobiernos estatales mediante acuerdos de coordinación, con la finalidad de proteger los procesos electorales locales.

Asimismo, en el “*Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2009*”, que presentó el Presidente de la República el 9 de diciembre del 2009, se plantean los siguientes objetivos estratégicos que contribuyen a la alineación de los ejes institucionales del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PR, 2009a):

1. Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.
2. Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones.
3. Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.
4. Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.
5. Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.
6. Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.

De lo anterior se advierte que el 5º objetivo consistente en “*Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal*”, tiene como finalidad contribuir a la celebración de procesos electorales limpios, justos y transparentes, lo que hace indispensable que los servidores públicos conduzcan sus acciones en un marco de legalidad que propicie el adecuado ejercicio de los recursos públicos a su cargo. Para lograrlo, el Gobierno Federal ha establecido tres líneas de acción en materia de blindaje electoral, consistentes en:

1. Coordinar acciones para prevenir la consecución de faltas administrativas o delitos en procesos electorales por parte de servidores públicos de los tres órdenes de gobierno.

2. Suscribir acuerdos de colaboración en materia de blindaje electoral con entidades federativas que celebren procesos electorales con el propósito de prevenir y sancionar conductas irregulares.
3. Promover la vigilancia ciudadana de los programas sociales con el fin de evitar su uso electoral.

Marco jurídico del blindaje electoral (BE, 2009a)

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Bases de Colaboración Interinstitucional.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Código Penal Federal.
- Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.
- Reforma Penal Electoral.
- ABC de los Servidores Públicos con Relación a las Elecciones.

a) Las 9 acciones de control interno que comprende actualmente el Blindaje Electoral son las siguientes (BE, 2009a):

1. Monitoreo de ejercicio presupuestal.
2. Monitoreo de uso del parque vehicular.
3. Monitoreo del cumplimiento del horario de trabajo.
4. Monitoreo de inmuebles propiedad de la institución.
5. Monitoreo del uso de máquinas y equipos.
6. Monitoreo de las campañas publicitarias de obra.
7. Monitoreo de las campañas publicitarias de promoción de la imagen personal de servidores públicos.
8. Monitoreo de las campañas publicitarias de la institución.
9. Reporte sobre la generación de normas o instrumentos regulatorios.

Acciones adoptadas en materia de blindaje electoral (DOF, 2009)

a) El 20 de septiembre del 2008, el Instituto Federal Electoral celebró con la Procuraduría General de la República (PGR), el “Convenio de colaboración en materia de intercambio de información, difusión y divulgación para prevenir la comisión de los delitos electorales federales y fomentar la participación ciudadana”, con una vigencia hasta septiembre del 2012, cuyo objeto es coordinar las acciones entre el Instituto y la citada Procuraduría por conducto de la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), a fin de establecer y desarrollar estrategias de apoyo en el intercambio de información, capacitación, difusión y divulgación para prevenir los delitos electorales federales y fomentar la participación ciudadana en la prevención de los mismos y estimular la cultura de la denuncia, así como el intercambio de experiencias en sus respectivas materias para el beneficio de ambas instituciones. Estableciéndose en los apartados A, B y C, las características de las actividades de apoyo y colaboración, las cuales consisten en lo siguiente:

APARTADO “A”: DE LA COLABORACION Y APOYOS RECIPROCOS EN LO RELATIVO A CULTURA DE LA DEMOCRACIA, LA EDUCACION CIVICA Y LA PREVENCION DEL DELITO ELECTORAL FEDERAL.

“EL IFE” y “LA PGR” participarán en acciones con el objeto de concientizar, divulgar e impartir cursos de capacitación dirigidos a diferentes actores electorales, sobre la cultura de la democracia, la educación cívica y la prevención del delito electoral, en la inteligencia de que “LAS PARTES” previamente acordarán el contenido de los cursos, materiales impresos, spots en la radio, televisión, medios electrónicos u otros dentro de las medidas de racionalidad, austeridad y suficiencia presupuestal de cada una de “LAS PARTES”.

Las estrategias consistirán en:

a) Instrumentar conjuntamente, “EL IFE” por conducto de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y “LA PGR” por conducto de la Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales, de “LA FEPADE”, la realización de cursos de capacitación sobre orientación a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político electorales y lo relativo a delitos electorales federales.

b) Organizar conferencias, dirigidas a los Partidos Políticos Nacionales y otras organizaciones políticas, candidatos, en su caso, organismos dedicados a la protección de los Derechos Humanos, universidades públicas y privadas, agrupaciones, organizaciones, escuelas y ciudadanos en general, que se interesen en el conocimiento de los aspectos sustantivos y adjetivos en la materia electoral y penal electoral.

c) Generar cursos de capacitación a prestadores de servicio social con el propósito de que éstos puedan orientar a la ciudadanía en general, sobre la prevención de delitos electorales federales, personal que estará ubicado en los módulos de atención ciudadana con los que cuenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores dependiente de “EL IFE”.

d) Establecer en forma conjunta los mecanismos de coordinación y el diseño de las acciones necesarias, tendientes a capacitar y especializar al personal de ambas Instituciones.

e) Instruir como acciones de prevención del delito, mecanismos para que “LA FEPADE” a través de “EL IFE”, tenga acceso a la información que resulte de la aplicación del sistema Automatic Finger Identification Sistem (AFIS), a efecto de que investigue la probable comisión de un ilícito; así mismo, “EL IFE” colaborará con la identificación de los probables responsables a través de lo sistemas existentes, en ambos casos, la colaboración deberá efectuarse en términos de lo dispuesto en el artículo 171, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

f) Desarrollar acciones previas a la celebración de la jornada electoral federal de que se trate, para informar a los funcionarios de casilla sobre los tipos penales electorales en materia federal, así como las funciones y atribuciones de la “LA FEPADE”, con el propósito de inhibir la comisión de delitos electorales federales.

g) Diseñar y actualizar por medio de la Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales, de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, un programa de capacitación en materia penal electoral federal, así como el material didáctico necesario para actualizar a los servidores públicos de “EL IFE” que estén directamente involucrados en la organización del proceso electoral federal.

h) Proporcionar, en la medida de sus posibilidades, sus instalaciones para llevar a cabo las acciones derivadas de este apartado.

i) Difundir el sistema informático de denuncias PREDEF con dirección electrónica www.pgr.gob.mx/predef/fejade, así como el número telefónico gratuito desde el interior de la República Mexicana 01 800 833 72 33 y para el D.F. y área metropolitana 53463103 (FEPADETEL), y los correos electrónicos fejadenet@pgr.gob.mx, así como el de fiscalenlinea@pgr.gob.mx ambos de “LA FEPADE”, para brindar orientación a la ciudadanía en general sobre hechos que puedan constituir delitos en materia electoral, mismos que funcionarán las 24 horas de los 365 días del año. “LA FEPADE” dará vista a “EL IFE” con las solicitudes de información o de orientación que estime sean de su interés o competencia.

j) Crear mecanismos para captar de la ciudadanía, sugerencias, quejas y/o solicitud de apoyo u orientación para presentar denuncias de hechos que puedan constituir estos delitos, que serán canalizadas a “LA FEPADE” para su atención correspondiente.

k) Elaborar y circular trípticos, carteles y demás material impreso, que en forma clara y breve transmitan y expliquen las conductas tipificadas como delitos electorales federales en el Título Vigésimo Cuarto, Capítulo Único, del Libro Segundo del Código Penal Federal, así como el contenido de los diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, que determinan la competencia de “LA FEPADE” para investigar y perseguir esos delitos.

l) Incluir en las páginas de Internet de que dispongan, así como en los trípticos, cartulinas, cápsulas, trabajos monográficos y textos, información referente a la promoción de una cultura de legalidad, participación ciudadana y de prevención de delitos electorales.

m) Editar, reproducir y distribuir trabajos monográficos y textos en los que se examinen los delitos electorales y se expliquen las distintas esferas de competencia.

n) Generar y difundir a través de los medios de comunicación la información relativa a los delitos electorales federales, que se contengan en los trípticos y carteles.

o) Apoyar la realización de acciones derivadas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, así como del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010.

APARTADO “B”: MANEJO Y ATENCION DE DENUNCIAS DE LAS QUE PUDIERA CONFIGURARSE LA COMISION DE DELITOS ELECTORALES.

a) “EL IFE” instruirá a las Direcciones Ejecutivas, Unidades Técnicas, Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, a los Consejos Locales y Distritales, en el sentido de que sus titulares, integrantes o personal adscrito a las mismas que lleguen a tener conocimiento de hechos que pudiesen constituir delitos electorales federales, presenten la denuncia correspondiente, ante la Agencia del Ministerio Público de la Federación más próxima o, en su caso, a la del Ministerio Público del Fuero común de la localidad.

b) “LA FEPADE” notificará a “EL IFE” de las denuncias que le sean presentadas, para que por conducto de su representante legal se imponga de las actuaciones determinando si le causa agravio o no a su representada.

c) En las actas circunstanciadas y averiguaciones previas en las cuales “EL IFE” tenga el carácter de sujeto pasivo u ofendido, y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, “LA FEPADE” a solicitud de “EL IFE”, le informará respecto del desarrollo del procedimiento penal y le permitirá el acceso a las indagatorias respectivas. En los casos en que “EL IFE” actúe como ofendido en la averiguación previa correspondiente, se entenderá que la información se

proporciona de conformidad con el marco constitucional y legal y dentro de las atribuciones que rigen la actuación del Ministerio Público. En estos casos, “EL IFE” se obliga a guardar la secrecía sobre el contenido de la información que se le proporcione, en los términos del artículo 8 fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás legislación aplicable.

d) “LA FEPADE”, con fundamento en los artículos 41, base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 y 167 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, proporcionará la información que le sea solicitada por “EL IFE”, cuando la misma resulte necesaria para integrar un procedimiento administrativo que se tramite ante el mismo.

e) “EL IFE” atenderá con prontitud las citas que “LA FEPADE” despache para que acuda un representante legal del mismo para enterarse, y en su caso para hacer suya(s) la(s) denuncia(s) o formular las aclaraciones correspondientes.

f) “EL IFE” presentará las constancias que se le soliciten para la investigación de las denuncias; en el caso que resulten procedentes conforme a derecho, el despacho de la información y documentación requerida se realizará de manera eficaz y rápida, haciendo uso de los medios tecnológicos más adecuados, con el compromiso de enviar en un término no mayor de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que se reciba la solicitud, el soporte formal que se requiera.

g) “LA FEPADE” acordará las solicitudes de documentación e informes que presentadas por “EL IFE” en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se reciba la petición, en el caso que resulten procedentes conforme a derecho, se entregará lo solicitado dentro del mismo plazo, salvo en aquellos casos en los que físicamente o por depender de otra autoridad no sea posible efectuar la entrega, en estos supuestos se llevará a cabo a la brevedad posible.

APARTADO “C”: APOYO MUTUO PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS INSTITUCIONALES, ASI COMO PARA LA ELABORACION CONJUNTA DE ESTUDIOS Y TRABAJOS DE INVESTIGACION ACADEMICA PARA ANALIZAR TOPICOS ELECTORALES.

“LAS PARTES” se comprometen a:

a) Diseñar y participar en la elaboración conjunta de estudios y trabajos de investigación académica sobre temas de interés común, que permitan conocer las causas de algunos fenómenos de la materia electoral.

b) Colaborar en la realización de estudios encaminados a fortalecer el blindaje de programas sociales, para evitar su uso con fines electorales.

c) Editar, reproducir y distribuir los trabajos que realicen y que sean de interés general, conforme a su posibilidad presupuestal.

d) Coadyuvar dentro de su esfera de atribuciones, mediante acciones que apoyen sus objetivos institucionales.

e) Prestarse ayuda mutua cuando así lo requieran “LAS PARTES”, a través de especialistas y apoyo técnico, en temas relacionados con su quehacer institucional y temas electorales.

En este sentido, la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales y el Instituto Federal electoral, el 24 de marzo del 2009, suscribieron el anexo técnico del citado “Convenio de colaboración en materia de intercambio de información, difusión y divulgación para prevenir la comisión de los delitos electorales federales y fomentar la participación ciudadana”, mediante el cual se incorporan acciones que propiciarán el intercambio de información que permitirá la integración de las averiguaciones previas iniciadas con motivo de delitos electorales y en la ejecución de las órdenes de aprehensión dictadas por los jueces, en el ámbito de competencia de cada institución. Asimismo, se encuentra diseñado un programa de capacitación continua para funcionarios electorales, orientado

a actualizar a las y a los servidores públicos del Instituto sobre posibles conductas delictivas en materia de financiamiento ilícito en las campañas electorales, a fin de coadyuvar en la investigación y persecución de dichos delitos.

b) El Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el 22 de diciembre del 2008, el acuerdo por el que se establecen medidas y compromisos de partidos y el propio Instituto, para propiciar condiciones de seguridad, legalidad y transparencia, durante el resto del proceso electoral federal 2008-2009 (IFE, 2009a). En dicho acuerdo, se establecen medidas y compromisos por parte de partidos políticos y el propio Instituto para propiciar condiciones de seguridad, legalidad y transparencia durante el resto del proceso electoral federal 2008-2009, en el que se especifican compromisos adoptados tanto por los partidos políticos como por el Instituto Federal Electoral, siendo dichos compromisos los siguientes:

Compromisos de los partidos políticos

Tomar las medidas pertinentes, tanto internas como de carácter informativo, para garantizar que todos sus precandidatos y candidatos cuenten con una trayectoria honorable y transparente en el ámbito profesional y personal, sin nexos con actividades ilícitas, así como las que procedan conforme a sus normas internas para que los propios precandidatos y candidatos den a conocer su declaración patrimonial en el seno de sus propios partidos.

Redoblar las medidas internas para fiscalizar debidamente las fuentes de ingreso y destino del gasto llevados a cabo por todos sus precandidatos, candidatos y estructuras a nivel nacional, local, distrital o municipal. Según sea el caso, los partidos políticos vigilarán escrupulosamente la identidad de los aportantes en dinero y de los propietarios de los bienes recibidos en especie; el origen y flujo del dinero en efectivo legalmente permitido; y el listado de proveedores que vayan siendo contratados durante el proceso electoral. Asimismo, los partidos procurarán políticas de financiamiento y gasto tendientes a disminuir el uso del dinero en efectivo.

Maximizar el principio de publicidad y transparencia hacia la sociedad respecto de la información sobre sus precandidatos y candidatos, así como de las operaciones financieras que vayan realizando durante el transcurso de las precampañas y campañas.

Entregar al Instituto un listado de personas políticamente expuestas lo más extenso posible, que procure abarcar los nombres de todos los integrantes de sus comités ejecutivos o equivalentes de todos sus ámbitos territoriales; de los del resto de sus órganos directivos; de quienes integren al órgano responsable de sus finanzas; de sus miembros actuales en todos los cargos de elección popular, así como de sus precandidatos y candidatos.

Comunicar al Instituto y, en su caso, denunciar ante las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia a nivel federal o local -por los mecanismos pertinentes y que consideren más seguros y confiables-, cualquier anomalía, amenaza o situación que constituya indicio de injerencia ilícita o que ponga en riesgo las condiciones de legalidad y seguridad de los procesos electorales, o de cualquier precandidato,

candidato, militante, simpatizante o autoridad electoral, a fin de que dichas autoridades tomen las medidas pertinentes.

Solicitar a las autoridades competentes, con aviso simultáneo al Instituto, que se les brinden las medidas de seguridad que consideren pertinentes para garantizar la protección e integridad de sus oficinas; actividades partidarias, de precampaña y de campaña; así como de sus dirigentes, precandidatos y candidatos.

Establecer estrategias de propaganda y comunicación con sentido de responsabilidad, a fin de evitar señalamientos públicos sin sustento que impliquen calumnia respecto a involucramientos y participación de partidos, militantes, precandidatos o candidatos en presuntas actividades ilícitas.

Compromisos del Instituto Federal Electoral:

- I. Colaborar con los partidos políticos con orientación y, en su caso, capacitación y diseño de instrumentos, a fin de que cuenten con todos los elementos formales y técnicos que les permitan cumplir óptimamente con los compromisos de transparencia y fiscalización por ellos asumidos.
- II. De conformidad con la legislación electoral vigente reforzar, con acuerdos, lineamientos, normas y reformas a reglamentos en materia de fiscalización, las medidas que permitan prevenir y vigilar rigurosamente las fuentes de los recursos de los partidos políticos, de sus precandidatos y candidatos; el destino de sus gastos; y la verificación permanente de sus operaciones financieras.
- III. Acelerar los trabajos y las gestiones para firmar, en términos de la legislación electoral vigente, los convenios con las autoridades hacendarias y financieras que garanticen el óptimo y oportuno seguimiento mutuo de la información respecto de las personas políticamente expuestas, así como de la que requiera del rompimiento del secreto bancario, fiduciario o fiscal, según lo defina la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, para transparentar debidamente las operaciones de los partidos políticos, así como de sus precandidatos y candidatos.
- IV. Establecer los mecanismos para remitir oportunamente a las autoridades competentes del Gobierno Federal toda información ciudadana o de los partidos políticos vinculada con presunta injerencia ilícita en el proceso electoral.
- V. Solicitar por conducto del Consejero Presidente y Secretario Ejecutivo a las instancias competentes del Gobierno Federal en materia de seguridad pública y de seguridad nacional, así como de los gobiernos locales y municipales, la colaboración, ayuda e información pertinente para detectar con oportunidad zonas y situaciones de riesgo, a fin de proteger y garantizar la integridad de las actividades del proceso electoral a nivel nacional, local y distrital, así como de los ciudadanos, en aspectos tales como los siguientes:
 - a) El registro federal de electores y la expedición de credenciales para votar;
 - b) Las actividades de precampaña y de campaña;
 - c) La seguridad de precandidatos y candidatos;
 - d) La operación de los sistemas en materia de radio y televisión;
 - e) La capacitación de los ciudadanos como potenciales funcionarios de casilla;
 - f) La transportación y resguardo de los materiales electorales;
 - g) Las oficinas centrales, locales y distritales del Instituto, así como de sus oficinas municipales;
 - h) La seguridad del personal, de los supervisores y capacitadores, así como de los funcionarios y consejeros del Instituto en todos sus niveles;
 - i) La debida instalación de las mesas directivas de casilla;
 - j) Las actividades de los observadores electorales y los visitantes extranjeros;
 - k) El desarrollo pacífico de la jornada electoral, y del escrutinio y cómputo de las casillas;
 - l) La transmisión de los resultados electorales preliminares;
 - m) El traslado de los paquetes electorales y su resguardo; y
 - n) Los cómputos distritales y las remisiones de los expedientes.

Entre las instancias a las que el Instituto les solicitará la información y colaboración, por su grado de corresponsabilidad en vigilar y garantizar la seguridad del proceso electoral, se encuentran las siguientes:

- a) Secretaría de Gobernación;

- b) Secretaría de Relaciones Exteriores;
 - c) Secretaría de la Defensa Nacional;
 - d) Secretaría de Marina;
 - e) Secretaría de Seguridad Pública;
 - f) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
 - g) Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
 - h) Consejo Nacional de Seguridad Pública;
 - i) Consejo de Seguridad Nacional;
 - j) Procuraduría General de la República;
 - k) Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales; y
 - l) Gobiernos Locales y Municipales.
- VI. Informar en cada sesión ordinaria del Consejo General sobre los avances o firmas de los acuerdos y convenios que se lleven a cabo con las instancias mencionadas.
- VII. Conformar una instancia de trabajo con los integrantes del Consejo General, así como con los funcionarios del Instituto que correspondan, con el objeto de proponer al propio Consejo, a más tardar en sesión extraordinaria el 14 de enero de 2009, las reformas reglamentarias necesarias en la materia, conforme a lo señalado en el compromiso II del presente Acuerdo Tercero.

c) El Instituto Federal Electoral acordó con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), un anexo técnico al convenio de colaboración que ya se tenía celebrado, a efecto de establecer acciones específicas que permitan prevenir el financiamiento ilícito en las campañas, así como coadyuvar en la debida integración de las indagatorias iniciadas con motivo de éste (IFE, 2009b).

d) De igual modo, el Instituto Federal Electoral acordó la firma de un convenio de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el objeto de facilitar el intercambio de información respecto al origen y destino de los recursos que reciben los partidos políticos (IFE, 2009b).

e) Con motivo de la reforma electoral decretada por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de noviembre de 2007, en el artículo 41 Fracción V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico de Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, con un nivel jerárquico equivalente al de Dirección Ejecutiva del Instituto; en este sentido, el 14 de enero de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual en su Libro Segundo, Título Tercero, Capítulo Tercero, establece entre otros aspectos, que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación. En este contexto, el 10 de julio del 2008, el Instituto Federal Electoral expidió el Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el cual en su artículo 6, apartado 1, incisos k) y m), disponen de manera expresa lo siguiente (POLEMEX, 2009):

k) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en el Código;

...

m) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de los partidos políticos, de las agrupaciones políticas nacionales, de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, así como los de las organizaciones de observadores electorales;

f) Adicionalmente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral durante la sesión extraordinaria celebrada el 14 de enero del 2009 (IFE, 2009c), acordó modificaciones a 12 artículos del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, con el propósito de inhibir la intervención en los procesos electorales de recursos cuya fuente no se ajuste al marco legalmente establecido, con la finalidad de garantizar la transparencia, seguridad y legalidad en el proceso electoral en curso, así como reformas al Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización, de las cuales destacan modificaciones en materia de vigilancia y control de los recursos de los partidos políticos, a fin de que no existan manipulaciones o desvíos de los mismos, y tutelar con ello los principios rectores del derecho electoral mexicano. Asimismo, en el citado Reglamento se indica que el fortalecimiento de las normas en materia de fiscalización de recursos de los partidos políticos, tiene como propósito impedir manejos arbitrarios de éstos y preservar las reglas de equidad y certeza en las precampañas y campañas electorales.

En este orden de ideas, se prevé que la citada Unidad de Fiscalización del Instituto, remita a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), al Servicio de Administración Tributaria (SAT) y a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), los nombres de todos los aportantes y los montos de sus aportaciones que sean reportados en los informes anuales, de precampaña y de campaña, así como los listados de candidatos a cargos de elección popular, de dirigentes y de los titulares nacionales de los

órganos de finanzas de los partidos que encuadren en la definición de personas políticamente expuestas. Lo anterior, con el propósito de verificar la procedencia lícita de los recursos provenientes del financiamiento privado de los partidos, así como prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de violaciones al Código Penal Federal.

De igual modo, la Unidad de Fiscalización seguirá técnicas muestrales de auditoría para solicitar por oficio que las personas que hayan recibido reconocimiento por actividades políticas, confirmen o rectifiquen las operaciones amparadas en recibos y, cuando la Unidad de Fiscalización lo considere procedente, realizar visitas de verificación durante la etapa de revisión de los informes, o bien, dentro de los periodos de precampaña y campaña, pudiendo, en todo momento y de manera aleatoria, seleccionar uno o varios distritos en donde se llevarán a cabo los muestreos respecto de la totalidad de los precandidatos o candidatos que se encuentren inscritos en la contienda electoral.

g) Las entidades federativas que suscribieron convenios en materia de Blindaje Electoral durante 2007-2008, son los siguientes (BE, 2009b):

Estado	Fecha de la firma del convenio
Hidalgo	1° de febrero de 2008.
Baja California Sur	11 de enero de 2008.
Quintana Roo	4 de diciembre de 2007.
Tamaulipas	31 de octubre de 2007.
Tlaxcala	11 de septiembre de 2007.
Oaxaca	2 de julio de 2007.
Sinaloa	27 de junio de 2007.
Baja California	21 de junio de 2007.
Veracruz	17 de junio de 2007.
Chiapas	21 de agosto de 2007.
Zacatecas	30 de marzo de 2007.
Yucatán	12 de abril de 2007.
Durango	25 de abril de 2007.
Aguas Calientes	8 de mayo de 2007.
Chihuahua	16 de mayo de 2007.
Puebla	22 de mayo de 2007.
Michoacán	3 de septiembre de 2007.
Nayarit	29 de mayo de 2008.
Guerrero	1° de agosto de 2008.

h) Las Instituciones de la Administración Pública Federal que realizan actividades en materia de Blindaje Electoral, son las que se indican a continuación (BE, 2009b):

1. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL);
2. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA);
3. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT);
4. Secretaría de Economía (SE);
5. Secretaría de Educación Pública (SEP);
6. Secretaría de Energía (SENER)
7. Secretaría de Gobernación (SEGOB);
8. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
9. Secretaría de la Función Pública (SFP);
10. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA);
11. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT);
12. Secretaría de Relaciones Exteriores (SER);
13. Secretaría de Salud (SSA);
14. Secretaría de Seguridad Pública (SSP);
15. Secretaría de Turismo (SECTUR);
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y
17. Procuraduría General de la República (PGR).

Durante la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada el 14 de enero del 2009, el Consejero Electoral Virgilio Andrade Martínez, señaló que el blindaje electoral está integrado por cuatro políticas que están reflejadas en instrumentos específicos, siendo dichas políticas las siguientes (IFE, 2009c):

1. La primera política es una política de compromisos simultáneos de partidos y autoridades electorales, reflejado en el acuerdo y en las reglas aprobadas el 22 de diciembre del 2008.
2. La segunda, la política de fiscalización en esta materia son las reformas al reglamento de fiscalización y al reglamento de la Unidad de Fiscalización.
3. La tercera política, una política de colaboración en materia de denuncias de carácter penal, así como de establecer garantías para la seguridad de los candidatos.
4. La cuarta, una política de colaboración permanente con las autoridades del Estado mexicano en estas materias.

Asimismo, durante la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada el 29 de junio del 2009, el Mtro. Virgilio Andrade Martínez, señaló que el Blindaje

Electoral es una responsabilidad de estado y que el Instituto ha trabajado en la construcción de 4 instrumentos básicos del Blindaje Electoral, siendo éstos los siguientes (IFE, 2009d):

Instrumentos básicos del blindaje electoral

1. El Acuerdo propio y compromisos de partidos políticos y la autoridad electoral.
2. Acuerdos en materia de fiscalización.
3. Acuerdos para poder facilitar las denuncias de carácter penal que se presenten.
4. La coordinación con otras instituciones, dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal.

Adicionalmente, cabe señalar que el pasado 30 de marzo del 2009, los Gobernadores de los Estados y el Distrito Federal, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Función Pública, la Procuraduría General de la República y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, suscribieron en la Ciudad de Monterrey, en el Estado de Nuevo León, durante la XXXVI reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), el “Convenio de Colaboración para el Desarrollo de Acciones de Difusión, Capacitación, Prevención y Atención en Materia de Delitos Electorales y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos durante el Proceso Electoral Federal y Local 2009” (BE, 2009a) para que los próximos comicios del 5 de julio del 2009 se realicen con legalidad; con el objeto de contribuir a la transparencia del ejercicio de recursos durante el proceso electoral en el ámbito de las atribuciones de los gobiernos federal y estatales, así como prevenir y atender los delitos electorales y responsabilidades administrativas de servidores públicos, mismo Convenio de colaboración que suscribió el Dr. Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en carácter de testigo de honor.

El citado convenio compromete a las autoridades federales y estatales a establecer acciones para evitar que servidores públicos condicionen la prestación de servicios, el cumplimiento de programas, la realización de obras públicas o el uso de recursos públicos, para favorecer o perjudicar a un determinado candidato, partido político o coalición, en el proceso electoral de este año. De igual modo se comprometen a impulsar acciones de difusión al ciudadano, de capacitación a los servidores públicos; establecer mecanismos para facilitar la denuncia de delitos electorales, y para prevenir el

uso electoral de los recursos públicos y la solicitud de votos, a cambio de prestación de servicios públicos o incorporación a programas sociales.

Por otra parte, el mismo 30 de marzo del 2009, los Gobernadores de los Estados y el Distrito Federal, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Función Pública, la Procuraduría General de la República y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, suscribieron el “Pronunciamiento por la Civilidad Política, Legalidad, Transparencia y Equidad del Proceso Electoral Federal del 2009” (BE, 2009a), que expresa absoluto respeto y confianza a las instituciones electorales; pero también reconoce la necesidad de lograr un proceso electoral federal ejemplar, en el que prevalezcan la civilidad política, la legalidad, la equidad y un alto grado de participación ciudadana, en un ambiente de certeza, imparcialidad, respeto y convivencia pacífica, pronunciamiento que de igual modo suscribió el Dr. Leonardo Valdés Zurita, en carácter de testigo de honor.

En dicho pronunciamiento, se exhortó a todos los servidores públicos federales estatales y municipales a que, en pleno ejercicio de sus derechos políticos se conduzcan con imparcialidad, honestidad, profesionalismo y legalidad, de cara a los procesos electorales de 2009, observando en todo momento las normas emitidas por la autoridad electoral federal y estatal. Asimismo, se exhortó a los medios de comunicación electrónicos e impresos para contribuir a la generación de un ambiente de pluralidad, civilidad, libertad y objetividad, y a promover la prevención y atención de delitos electorales. En el mismo “Pronunciamiento por la Civilidad Política, Legalidad, Transparencia y Equidad del Proceso Electoral Federal del 2009”, las autoridades federales y estatales expresaron su disposición para sumar esfuerzos con todas las autoridades electorales, en los términos que establece el marco legal, para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Consideraciones

Con todo lo anterior, es posible advertir que el conjunto de medidas adoptadas en materia de blindaje electoral, se encuentran encaminadas a impedir que agentes externos, esto es, circunstancias, hechos o acciones no previstas en el desarrollo del proceso electoral, interfieran provocando inequidad en dichos procesos respecto de unos candidatos frente a otros, todo con la finalidad del estricto cumplimiento de la legislación electoral.

En este sentido y por lo que hace al ámbito material de competencia de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, es posible advertir que derivado de las acciones que se realicen en materia de blindaje electoral, podrían actualizarse conductas administrativamente sancionables de conformidad con las disposiciones del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto, debiendo actuar en estos supuestos la Contraloría General, a través del ejercicio de acciones concretas de naturaleza indagatoria y, en su caso, sancionatoria.

Por otra parte, se considera que las acciones implementadas en materia de blindaje electoral juegan un papel sustantivo en la limpieza y transparencia del desarrollo del proceso electoral federal, en virtud de que dichas acciones constituyen una herramienta fundamental, la cual a las autoridades electorales federales les permitirá determinar el grado de equidad entre los contendientes y, en su caso, aplicar las sanciones a quienes hubiesen incurrido en algún acto contrario a los principios establecidos en la materia de blindaje electoral.

En el mismo tenor, la herramienta que constituye las acciones implementadas en materia de blindaje electoral, serán un insumo medular en las controversias judiciales que lleguen a generarse derivado de impugnaciones presentadas en contra de los resultados electorales, esto es, en los medios de impugnación electoral que corresponde resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; ello, en virtud de que los elementos que se obtengan con motivo de dichas acciones de blindaje electoral, constituirán la materia probatoria en los referidos medios de impugnación, lo que sin duda servirá al citado Tribunal Electoral Federal, para la correcta y oportuna emisión de las sentencias correspondientes que deben estar apegadas estrictamente a los principios de legalidad y equidad de la contienda electoral.

Fuentes

BE (Blindaje Electoral) (2009a), <http://www.blindajeelectoral.gob.mx>. Consultado el 3 de marzo.

——— (2009b), <http://www.blindajeelectoral.gob.mx>. Consultado el 4 de marzo.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (2009), <http://dof.gob.mx>. Consultado el 17 de marzo.

IFE (Instituto Federal Electoral) (2009) <http://ife.org.mx>. Consultado el 19 de junio.

——— (2009) <http://ife.org.mx>. Consultado el 22 de junio.

——— (2009), <http://ife.org.mx> 23 de junio.

——— (2009) <http://ife.org.mx>. Consultado el 30 de agosto.

PR (Presidencia de la República) (2009a), <http://galeria.calderon.presidencia.gob.mx>. Consultado el 24 marzo.

——— (2009b), <http://presidencia.gob.mx>. Consultado el 19 de junio.

POLEMEX (Poder Legislativo del Estado de México) (2009), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx>. Consultado el 22 de junio.

REGRESAR



AL ÍNDICE

ALGUNOS ASPECTOS EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN DE LA FILOSOFÍA Y DE LA FILOSOFÍA COMO ÉTICA

Ignacio Bárcenas Monroy¹

En septiembre de 2008 fueron publicados, en el Diario Oficial de la Federación, los acuerdos 442 y 444 de la Secretaría de Educación Pública, ambos resultado de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). La novedad que presentan dichos acuerdos, con respecto a las múltiples reformas que sobre el asunto de la educación se han elaborado, radica en la supresión de la filosofía como disciplina básica en los planes y programas de estudio de las instituciones de enseñanza media superior. En su lugar se consideró que las disciplinas filosóficas debían funcionar bajo un carácter transversal en calidad de “competencias genéricas” y no en tanto que asignaturas propiamente dichas. Las asignaturas ponderadas representan cuatro áreas principales: 1) Matemáticas, 2) Ciencias Naturales, 3) Ciencias Sociales y, 4) Comunicación. De tal forma asignaturas que antaño eran incluidas en este rubro, esto es, como áreas principales, quedaron reabsorbidas por estas cuatro líneas. Así, la historia y la filosofía se incluyen en las Ciencias Sociales y Literatura en Comunicación.

Como era de esperarse tal situación dio pábulo a diversas reacciones que oscilaron del desacuerdo hasta la indignación, además de unir a la comunidad universitaria cuyo campo de acción se centra en las humanidades. Prueba de ello fue la creación del Observatorio Filosófico de México, que asumió de manera oficial la defensa de la filosofía en particular y de las humanidades en general, teniendo como fin, dentro de sus estatutos, “el análisis, promoción y defensa de la enseñanza, investigación y difusión de la filosofía en todos los ámbitos de la sociedad” (OFM, 2009). Gracias a la intervención de este nuevo organismo se ha podido abrir el debate y la posibilidad de integrar, a las áreas principales que se consideraron, el área de Humanidades, lo cual devuelve cierta autonomía a la filosofía y disciplinas afines. De esta forma en Mayo del presente año, la SEP, a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior rectificó algunos de los acuerdos que había tomado, para

¹ Adscrito al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: tuvateseris@yahoo.com.mx.

incluir finalmente a las Humanidades como un campo disciplinario obligatorio, dentro del cual se incluían disciplinas como filosofía, ética, lógica y estética. Según las autoridades competentes, nunca se trató de eliminar a la filosofía como disciplina obligatoria, sino que reconocieron la insuficiente información y claridad que brindó en su momento la SEP al respecto, causando confusión.

Sin duda esta reforma y los acuerdos de ella derivados, así como la situación a la que dio lugar, conforman un problema complejo, y su dilucidación comprendería una revisión a fondo en cada una de sus aristas. Sin embargo, en esta exposición sólo abordaremos el problema de la justificación de la filosofía. Por lo demás, la Reforma ha sido objeto de innumerables críticas, algunas de sus interpretaciones que más ámpula han levantado y que podríamos enumerar son las siguientes:

- 1) La reforma educativa proviene de la implantación de modelos externos tales como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), los Acuerdos de Bolonia y el Proyecto Tuning para la Unión Europea, por lo que se desconoce por completo el contexto en donde se desea aplicar. Una reforma educativa por principio debe tomar en cuenta la historia y las características que definen el país en donde se desea adaptar. En caso contrario la reforma educativa está destinada al fracaso.
- 2) Los fundamentos de la reforma responden a intereses particulares, en este caso de los organismos internacionales, y están marcados por una perspectiva neoliberal (aunque no se especifica en que consiste dicha perspectiva, se da por supuesto que es la manera en como funciona la sociedad capitalista contemporánea). Estos intereses, según los críticos de la reforma, funcionan como una ideología que se trata de imponer gracias a las gestiones de la clase dominante con el fin de mantener un control social. Esta lectura reactiva nociones que pudieran parecer anacrónicas tales como lucha de clases, clase dominante y sus valores, clases dominadas, represión, ideología (cabe notar que la ideología nos da a pensar un discurso verdadero que se le opone, si bien de manera latente, presumiblemente ese conocimiento proviene de la parte que denuncia a un discurso como ideológico). Se puede resumir esta postura en tres puntos tal y como lo hace Macías Narro:
 - a) En una sociedad dividida en clases sociales, los grupos que dominan los medios de producción, **también controlan los medios de intervención social. La educación es uno de esos modos.**

- b) El sistema educativo mantiene el control ideológico de los dominados a través de la difusión permanente y sistemática de los valores de las clases dominantes, **haciéndolos pasar como universales y comunes a toda la sociedad.**
 - c) La educación exalta y promueve la generación de expectativas, así como la formación de aptitudes y actitudes para toda la sociedad y en nombre de ésta, **cuando en realidad lo que promueve y exalta es la visión que las clases dominantes tienen de sí mismas y de la misión que destinan para las clases dominadas**, es decir, no sólo controlan los medios de producción y de distribución de los bienes de consumo (elementos económicos de dominación), **sino que también controlan los productos de dominación social** (elemento ideológico de dominación) (Macías, 2009).
- 3) El neoliberalismo promueve la formalización de la sociedad sobre el modelo de la empresa. La educación como componente medular de la sociedad no ha sido la excepción. En efecto, para esta interpretación, las universidades se han convertido en grandes empresas que ofrecen el conocimiento como mercancía y consideran a los alumnos como clientes. A su vez estos se forman en tanto que capital humano, es decir, como empresarios. Por capital humano habría que entender una especie de competencia-máquina que va a producir ganancia, y que va a ser remunerado dependiendo de la calidad de su formación. Es por ello que las políticas educacionales de este tipo concentran su atención en la inversión en el capital humano puesto que es el parámetro con el cual se puede medir el crecimiento efectivo de un país, de la misma forma en como uno busca la mejoría siendo empresario de sí mismo, en la medida en que invierte en su educación, en su salud, en la movilidad con el fin de conservarse y ser utilizado por más tiempo.
- 4) La forma en como se tomaron las decisiones de la reforma no fueron transparentes y se pone en tela de juicio la calificación de los involucrados en la toma de dichas decisiones. No existió una consulta a los especialistas de la materia y se dejó a la arbitrariedad de las autoridades una Reforma tan importante.

Pese al tono que podría parecer radical en estos argumentos, no se trató de una impugnación a la RIEMS en su conjunto, pues lo que se buscó, como ya hemos indicado, fue la inclusión de la

filosofía en el cuerpo de la reforma, aspecto que se puede comprobar por la inserción de un área llamada Humanidades que se sumaba a los campos disciplinares que se habían considerado desde el inicio, lo que fue catalogado como un “triunfo histórico” a favor de la comunidad filosófica por el Observatorio Filosófico de México. Quizá sea por ello que no hubo necesidad de replantearse el problema de la justificación de la filosofía, sino que simplemente se retomó, por así decirlo, el estado en que se encontraba la filosofía antes de la reforma, no dudando en considerar las recomendaciones que al respecto hace la UNESCO, así el OFM declara:

Por otro lado, el gobierno mexicano no debería estar en contra de las principales orientaciones de la UNESCO, organismo que ha estado realizando esfuerzos universales justamente en un sentido opuesto, es decir, para que la filosofía, por su carácter humanístico, no sólo se enseñe en el bachillerato sino en todos los ámbitos de la sociedad. La UNESCO, de la cual forma parte activa nuestro país y aprueba sus resoluciones, ha expuesto de manera expresa a través de sus documentos, que la filosofía contribuye a la formación de la ciudadanía; el respeto a la multiculturalidad; los derechos humanos; el pensamiento crítico y la democracia, objetivos aducidos, al menos en apariencia, por la RIEMS (OFM, 2009).

Tenemos, pues, que la forma en como se justificó a la filosofía oficialmente por el OFM, se basó por completo en los documentos de la UNESCO. Aunque también habría que tener en cuenta el tono del discurso no oficial, me refiero a los diferentes artículos que en su momento se escribieron, o a las diferentes manifestaciones hechas en escuelas y facultades, pero, desde mi punto de vista no diferían de los valores que el organismo internacional menciona. Así fue como se escuchaban voces en a favor de las Humanidades como el medio por excelencia para alcanzar los fines humanos. La mejora de la especie humana, decían, está en la misma proporción en que exista el arte, la filosofía, la literatura. Independientemente de la validez de dichos argumentos, creo que la apelación a los valores a los que hace alusión la UNESCO, tanto como el murmullo no oficial, están inscritos de una forma importante en el proyecto de la Ilustración.

Si tomamos la definición que Kant hace de la Ilustración, según la cual, se trata de la salida de un estado de minoría, entendiéndolo por minoría un estado en el cual no se hace uso de la propia razón y se acepta la tutela de una autoridad, entonces vemos que el mentado pensamiento crítico, la formación de la ciudadanía, los derechos humanos y la democracia, serían las herramientas para enfrentar a la autoridad en turno, en este caso, las leyes de mercado que ejercen sobre nosotros un poder soberano.

Ahora bien, la reflexión kantiana se sitúa en un presente determinado, obedece a una actitud con respecto a lo que para ella es actual. Lo que define a la Ilustración, más que sus valores, es

precisamente esa actitud, esto es, que no se trata de una serie de doctrinas, sino de una forma concreta de dirigirse al presente y ese presente es visto como un acontecimiento singular.

Lo que se ve en la defensa que se ha hecho de la filosofía es la importación de contenidos doctrinales de la Ilustración, olvidando por completo la actitud que podríamos articular con respecto al presente como diferencia del pasado. El contenido doctrinal, o los valores positivos producto de la reflexión kantiana son, para Kant, el resultado de esa actitud singular, pero nosotros los importamos como si fueran resultado de nuestra propia actitud. Una consecuencia que podríamos ganar preguntándonos por nuestro presente sería la de franquear los contenidos doctrinales de la Ilustración y sacar a la luz el acontecimiento que nos hace ser lo que somos, pensar lo que pensamos y decir lo que decimos, y a esto último es a lo que se le puede llamar un ethos filosófico.

La defensa de la filosofía es un hecho loable, sin duda, pero también es un momento coyuntural para replantearse su utilidad, sus alcances y sus límites. Pero esa es una tarea que todavía falta por realizar.

Bibliografía

- Macías Narro, Alfredo (2009). “La REIMS, un fracaso anunciado”, *Odiseo, Revista Electrónica de Pedagogía*, vol. 6, núm. 12, <http://www.odiseo.com.mx/2009/6-12/pdf/macias-riems.pdf>. Consultado el 25 de septiembre.
- OFM (Observatorio Filosófico de México) (2009), “Boletín. No. 2: Desplegado público en contra de la desaparición de la filosofía como disciplina básica en la reforma de la SEP”, <http://www.ofmx.com.mx/ofm/>. Consultado el 28 de septiembre.

REGRESAR

AL ÍNDICE



**El Estado de México
y su actuar democrático**

CONDICIONES DE TRABAJO EN LOS OBRAJES DEL VALLE DE TOLUCA, SIGLOS XVI Y XVII

Hilda Lagunas Ruiz¹

La presente investigación tiene como propósito central conocer las condiciones de trabajo en los obrajes, a partir de la legislación española y de indias, basadas en los derechos del hombre (doctrina iusnaturalista o humanitaria) que, aunque pareciera no encontrarse este tipo de manifestaciones en un régimen de gobierno monárquico, impuesto en territorio Americano por España, si se desarrolló en teoría, aunque no en igual forma en la vida cotidiana de los trabajadores, quienes aprendieron a vivir día a día con el autoritarismo de sus patrones y de trabajadores de mayores rangos.

Por ello, el objetivo principal de esta investigación es ofrecer una visión general de los obrajes y sus trabajadores, a partir del análisis de cédulas reales y ordenanzas emitidas en el periodo motivo de estudio, con la finalidad de entender y explicar la política proteccionista de la Corona, encaminada a mejorar las condiciones laborales.

Analizar la relación de la estructura del poder, dueños de obrajes con la estructura social, trabajadores: indígenas, mestizos, castas, esclavos, españoles y criollos pobres, permitirá entender las marcadas contradicciones: diferencias y contrastes entre las normas jurídicas y su aplicación en la vida cotidiana que se vivía día a día en los obrajes. Porque a través de la historia no ha existido una congruencia entre la teoría y aplicación de las leyes. Las decisiones políticas de los actores con poder, vinculadas, casi siempre, a intereses personales o de grupo, poco o nada tienen que ver con las normas jurídicas, evidenciándose el abuso de poder.

Cabe aquí aclarar lo que se entiende por obraje: manufacturas de textiles, principalmente de lana, establecidas en la Nueva España por los españoles a partir del siglo XVI.

¹ Adscrita al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: lagrh@hotmail.com.

He aquí algunas definiciones por estudiosos del tema. Carmen Viqueira y José Ignacio Urquiola definen al obraje como una empresa con fuertes rasgos capitalistas, dedicada a la producción masiva de textiles de lana.

Juan de Solórzano Pereyra menciona que “el obraje es como la oficina donde habitan, teje y labran no sólo jergas, bayetas, frezadas, cordelajes y otros estambres de poco arte, sino paños, jerguetas y sayas y otros tejidos cuya labor es enderezada a vestir y abrigar a los hombres” (Carrera Stampa, 1960: 149).

Carrera Stampa define al obraje como

el local donde se había instalado determinada maquinaria —telares, enseres y útiles como mazacates, mazas, carretillas, etc. para producir telas, tejidos, paños y otras telas de lana, seda y algodón, ropa de la tierra y en el que determinado número de individuos contribuían con su trabajo a su elaboración, generalmente eran locales grandes con increíble cuerpo de obreros” (Carrera Stampa, 1939: 555).

Reforma encaminada a legislar el sistema de trabajo en la Nueva España fundada en el iusnaturalismo

Norberto Bobbio señala que

El presupuesto filosófico del Estado liberal, entendido como Estado limitado en contraposición al Estado absoluto, es la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela del derecho natural (o iusnaturalismo) : la doctrina de acuerdo con la cual el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza, y por tanto sin importar su voluntad, mucho menos la voluntad de unos cuantos o de uno solo, algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado, o más concretamente aquellos que en determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos, deben respetar no invadiéndolos y garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás (Bobbio, 2002: 11).

Por tanto, se puede afirmar sin temor a equivocarse que, una de las razones fundamentales de la actitud de la corona respecto a la legislación del trabajo en los obrajes se encuentra vinculada a los derechos naturales, que dicho de paso anteceden a los derechos humanos, derechos, propios de la criatura racional, que ningún hombre ni gobierno puede desconocer, mismos que han conformando una base ética y moral tan grande que fue adoptado por muchas sociedades.

La justicia es a su vez el soporte del bien común y se expresa a través de las leyes que son los instrumentos que permiten el logro del bien común y por ende de la felicidad.

La filosofía cristiana dio, a los derechos de los hombres, un sentido más humanista y espiritual al afirmar la igualdad y dignidad de los hombres en tanto hijos de Dios (aunque para algunos teólogos la igualdad divina era compatible con la desigualdad social).

El jurista Vázquez de Menchaca fue un amplio promotor del término *iusnaturalista* que se retomó con el descubrimiento y colonización de los territorios de América, que abrió un debate en Castilla sobre los justos títulos de la conquista y sobre la naturaleza de los indígenas.

En la Nueva España y por ende en el Valle de Toluca, el problema y la polémica sobre la esclavitud, surgió porque los colonos españoles adquirirían esclavos indios por medio de dos formas: el cautiverio de los vencidos en guerra y el rescate de los reducidos a servidumbre por los propios indios. Los esclavos podían ser objeto de comercio en el régimen español y para salvaguardar la propiedad del amo eran herrados en el rostro y cuerpo. Se empleaban en oficios, casas, ingenios, molinos obrajes, estancias, minas. En la corte española después de fuertes y largas polémicas predominó el criterio antiesclavista desde 1542 buscando a toda costa su libertad. Algunos teóricos buscaron extender el principio a los negros, sin tener éxito. A consecuencia de este interés mostrado por la Corona, la esclavitud indígena, en teoría, dejó de ser una fuente esencial de trabajo desde mediados del siglo XVI. Así observaremos la transición de las formas forzosas de trabajo a las voluntarias (Zavala, 1994: XI-XII).

Ante tanta presión, la corona estableció una clara y marcada política protectora, que se manifestó en varias disposiciones relativas a los trabajadores de los obrajes, desde 1527, porque fue en éstos lugares, donde se puede apreciar el alto grado de explotación de sus trabajadores y por ende la variada y constante legislación de la Corona por tratar de acabar con ese abuso.

El virrey Don Antonio de Mendoza luchó mucho por difundir la reforma encaminada a establecer el alquiler voluntario y remunerado como una forma preferente de la prestación del trabajo de los indios, sin embargo el cumplimiento de esta reforma dada en 1549 fue encargada al virrey Luis de Velasco, padre; y virreyes posteriores. Pero la implantación de esta reforma no tuvo resultados inmediatamente, lo que orillo a tomar medidas intermedias que forzaba al trabajador a prestar sus servicios mediante la paga de un salario. La supuesta ventaja de esta medida, era que el repartimiento forzoso lo harían solamente funcionarios públicos y no particulares.

La obligatoriedad del alquiler del trabajo se basó en las leyes españolas de vagancia por la muy difundida mención de la holgazanería de los indios y otras personas en la Nueva España. Es por ello, que mientras se aplicaban estas reformas, la esclavitud indígena y los servicios personales por

tributo eran las formas generalizadas del trabajo y el ideal de establecer un trabajo libre y remunerado se fue dando poco a poco.

Es importante resaltar que la reforma fue una clara acción protectora de los defensores de los indios en general y de los trabajadores en particular, en su mayoría clérigos, funcionarios y reyes², cuyo propósito cristiano y de libertad fue fundado en el derecho natural. Esta búsqueda por mejorar las condiciones de los trabajadores fundamentalmente indígenas, pero que también se contemplaba a españoles, mestizos y demás castas estuvo presente durante todo el periodo virreinal, a pesar de haber logrado la creación de las nuevas leyes, que se orientaban a lograr la libertad humana, propiciadas por Fray Bartolomé de las Casas.

Los obrajes del Valle de Toluca

El Valle de Toluca, escenario de esta investigación, está ubicado en la meseta central de nuestro país y antes de la conquista de los españoles, estuvo densamente poblado básicamente por grupos de matlatzincas, otomíes, mazahuas, ocuiltecos, tlahuicas; seguramente ellos como los españoles, atraídos por la gran fertilidad de las tierras, que son de alta producción agrícola, ganadera y minera. Lugar propicio para el establecimiento de obrajes.

La producción textil en México tiene una larga trayectoria, desde el periodo prehispánico en el que las comunidades indígenas pagaban sus tributos a los señores que los habían dominado con productos esencialmente agrícolas y artesanales, completándose con servicios personales, como puede constatarse en la Matrícula de Tributos y en el Códice Mendocino. Fuentes que registraron los productos que tributaban casi todos los pueblos, muestran que en su mayoría eran textiles de una gran diversidad de diseños y tamaños.

² Los abusos, de funcionarios públicos, dueños de unidades productivas, etc., no se hicieron esperar y las demandas fueron constantes. Entre los protectores de los indios en la Nueva España podemos mencionar a Don Antonio de Mendoza, Don Luis de Velasco, a Fray Juan de Zumárraga a los miembros de la segunda Audiencia de México: Ramírez de Fuenleal, Vasco de Quiroga; a Fray Bartolomé de las Casas, Francisco de Vitoria, miembros de la Corona Española, entre muchos otros. Se expidieron cédulas reales como la de la reina, firmada en Valladolid en 1550, enviada a Luis de Velasco en la que se establecía que como los trabajadores recibían mucho daño así en sus ánimas como en sus conciencias y en sus cuerpos, manda hacer una visita a las unidades de trabajo y a ordenar que si algún indígena es tenido por esclavo que se le dé su libertad, se les doctrine en las cosas de la fe y se les administren los sacramentos. Existe otra instrucción, fechada en 1552, del príncipe Don Felipe referente a la libertad y buen tratamiento de los trabajadores indígenas en las que se hace mención de un salario justo y moderado.

Con la conquista europea, los grupos indígenas se incorporaron a la estructura socioeconómica-política más amplia, la del estado español y por ende al sistema económico mundial. “La vinculación primordial de los indios con la sociedad dominante se estableció mediante el tributo. Como tributarios se les dotaba de una personalidad económica y por consiguiente jurídica” (Wolf, 1975: 190).

Con la intromisión del ganado lanar al reino de la Nueva España y por su gran proliferación, la manufactura inicia un marcado avance en la producción de textiles de lana, misma que tenía tres destinos: continuando con la costumbre prehispánica, se tributaba a la corona, se dieztaba al clero y se dirigía al consumo local y regional, lo que propició una amplia demanda de este tipo de textiles.

Carrera Stampa dice que existieron tres clases de obrajes: a) Obrajes de comunidad, exclusivos de los indígenas quienes se encargaban de su administración; b) Obrajes abiertos, en los cuales los trabajadores podían conducirse a su voluntad, contaban con su salario fijo, podían cambiarse de trabajo y/o de amo, libremente podían entrar y salir, dormían en sus casas y regresaban a trabajar al día siguiente, por ejemplo: Juan García Carrillo, obrajero de la villa de Toluca, acepta que si Domingo Huiztli, reo, le da fianzas a su satisfacción, le dejará entrar y salir del obraje, de la misma manera que a los indios naborías. Asimismo se compromete a darle de comer y a tratarlo bien (A.N.T., C. 52, L.2, Fs. 57-58).

Es importante señalar que existieron obrajes mixtos, donde se empleaba el sistema abierto para los trabajadores adscritos a esta manufactura en forma voluntaria y al cerrado, principalmente para los reos y esclavos, siendo éste el sistema más empleado en el Valle de Toluca.

El personal encargado de la administración y buen funcionamiento de los obrajes estaba formado por: los propietarios que como tales supervisaban que todo marchara como se había previsto; los mayordomos que recibían toda la confianza del dueño y que sus funciones eran básicamente administrativas, hacía las contrataciones, registraban los ingresos y los egresos, vigilaban la producción, intervenían en los conflictos personales o de grupo de los trabajadores y les imponían penas y multas; y los auxiliares de los mayordomos, eran individuos que estaban a las órdenes de los mayordomos, vigilaban diariamente el trabajo, seguramente eran los trabajadores de mayor antigüedad que se habían ganado la confianza de los mayordomos.

En cuanto a los trabajadores de oficio, el número de éstos variaba notablemente de un obraje a otro, oscilando, para los obrajes establecidos en el Valle de Toluca, aproximadamente de cinco a más de doscientos, mismos que pertenecían a diversas razas. En los obrajes del Valle de Toluca trabajaban: indios, mestizos, negros, mulatos y españoles pobres, tanto del sexo masculino como femenino de diferentes edades, observándose la participación de la mujer, no sólo como prestadora de su propio

servicio, sino muchas veces en sustitución del marido o del hijo. Entre los trabajadores encontramos: Tundidores, emborradores, cardadores, emprimidores, hilanderos, tintoreros, bastidores, encadujadores, canilleros, cañoneros, tejedores, percheros, cocineras, molenderas y panaderos entre otros.

En el Valle de Toluca, los dueños de obrajes contrataban fundamentalmente a hombres casados, que por cierto Alberto Carabarrín menciona que las quejas de éstos eran: no lo dejan salir, hace 5 años que está allí, pide su libertad, que no sale si no es al trocado con un hijo suyo, desde hace 4 años lo tienen encerrado por 7 pesos que debía y no lo dejan salir si no es al trocado con su mujer.

Durante el periodo virreinal, los indígenas conformaban el mayor porcentaje de mano de obra a pesar de las innumerables ordenanzas que se dictaron prohibiendo la entrada de indios a estas manufacturas y de los fuertes castigos previstos para los dueños de obrajes o autoridades diversas que no respetaran tales indicaciones, los indios se veían en la necesidad de trabajar en estos locales para no morir de hambre y tratar de llevar una vida menos precaria, pues ellos percibían un salario que les aseguraba su subsistencia: en cuanto al propietario, los contrataba bajo condiciones favorables para él porque el capital que empleaba en el pago de la fuerza de trabajo era menor al que necesitaría para ocupar mano de obra de esclavos negros, si consideramos que el esclavo tenía un costo promedio de 300 a 500 pesos de oro común por persona y si agregamos su sostenimiento, se infiere el alto costo que implicaba la inversión en esta fuerza de trabajo.

En los obrajes también se empleaba como mano de obra a todo tipo de reos, convirtiéndose en recintos en donde iban a pagar su condena, trabajando el tiempo necesario para cubrir el pago que por su “libertad” había hecho el obrajero, comerciante, estanciero o minero español o criollo, tal es el caso de Domingo Hutzli, quien mediante el intérprete Juan de Vega, se compromete a servir a Juan García Carrillo, obrajero de la villa de Toluca, hasta pagarle 42 pesos, monto de la sentencia a que se hizo acreedor por haber asesinado a su mujer María Xuchitl, por cuyo trabajo percibiría 12 tomines al mes (A.N.T., C. 52, L.2, Fs. 57-58).

Los obrajes establecidos en el Nueva España, tenían diferentes estructuras y variaban tanto en sus recursos materiales, tenían edificios con una o varias dependencias que Carrera Stampa describe diciendo que donde dormían los trabajadores se llamaba “saca”, donde se beneficiaban los géneros, “el mantecadero” y el “emborrizo”, donde se tejían paños y sayas; se denominaba “galera o galerón” donde se hacía el entintado y la “feria” y el “bazar” donde dormían los casados (Carrera Stampa, 1960: 157). En relación al equipo, tenían de uno a más de veinte telares, tornos, cardas, tijeras, prensas, calderas, pilas romanas, mazos, mazacates, carretillas, meca de hilar, husos, materia prima, entre otros.

Lo que favoreció el desarrollo del obraje fue la gran disposición y habilidad que tenía el indígena para realizar todas las actividades que se desarrollaban en esta manufactura textil, de donde se derivó la ilimitada mano de obra disponible para esta labor.

Ordenanzas y reales cédulas, emitidas para mejorar las condiciones de los trabajadores en los obrajes, siglos XVI y XVII

Por las condiciones en que surge el obraje en México y por las relaciones sociales de producción que se dan, esta actividad se distinguió como un trabajo de excesiva explotación, de condiciones precarias, por eso Charles Gibson menciona que en los obrajes “el trabajo era duro, el alimento y las condiciones de vida insatisfactorias y el abuso físico, común” (Gibson, 1978: 248).

Alejandro de Humboldt, en *Ensayo Político sobre el reino de la Nueva España*, escribió al referirse a los obrajes:

Sorprende desagradablemente al viajero que visita aquellos talleres, no sólo la extremada imperfección de sus operaciones técnicas en la preparación de los tintes, sino más aún la insalubridad del obrador y el mal trato que se da a los trabajadores, hombres libres, indios, hombres de color, están confundidos con galeotes que la justicia distribuye en las fábricas para hacerles trabajar a jornal y otros están medios desnudos, cubiertos de andrajos, flacos y desfigurados. Cada taller parece más bien una oscura cárcel: las puertas que son dobles, están constantemente cerradas y no se permite al trabajador salir de la casa, los que son casados, sólo los domingos pueden ver a sus familias. Todos son castigados irremisiblemente, si cometen la menor falta contra el orden establecido en la manufactura (Humboldt, 1966).

Asimismo, Samuel Kagan enfatiza la privación que pesaba sobre los trabajadores indiscriminadamente, sufriendola reos, esclavos y todos los que caían en el obraje: comían la misma comida y estaban sujetos a la misma dura disciplina. Los criminales fueron los parias de los talleres, siempre usaban cadenas y eran castigados a la menor provocación... el taller era a la vez lugar de trabajo, dormitorio y cárcel, el desfalco impúdico que disminuía la comunicación humana.

Como una consecuencia del malestar general y de las demandas puestas por diversos sectores de la población, tanto la corona como autoridades de la Nueva España, emitieron una gran cantidad de Cédulas y Ordenanzas encaminadas a normas las irregularidades en todos los aspectos de las diferentes actividades y sectores de la manufactura textil.

Gracias a la lucha incansable por el bienestar de los indígenas llevada a cabo por Fray Bartolomé de las Casas, se emitieron las Leyes Nuevas de 1542, cuyo título fue muy significativo

“Ordenanzas para la Gobernación de las Indias y buen tratamiento y conservación de los indios” que expresaban el siguiente mensaje:

..... y porque nuestro principal intento y voluntad siempre ha sido y es de la conservación y aumento de los indios y que sean instruidos y enseñados en las cosas de Nuestra Santa Fe católica y bien tratados como personas libres y vasallos nuestros como lo son, encargamos y mandamos a los del dicho nuestro Consejo tengan siempre muy gran atención y especial cuidado sobre todo de la conservación y buen gobierno y tratamiento de los dichos indios y de saber como se cumple y ejecuta lo que por nos está ordenado y se ordenare para la buena gobernación de las nuestras indias y administración de la justicia en ellas y de hacer que se guarde, cumpla y ejecute sin que en ello haya remisión, falta ni descuido alguno (Muro, 1967: 11).

Ninguna persona se pueda servir de los indios por vía de naborio, ni tapia, ni otro modo alguno contra su voluntad (Muro, 1967: 12).

Se consideran reformas en la reglamentación de los trabajos, tributos y encomiendas de los indios y se proclama la abolición total de la esclavitud de los nativos (Muro, 1967: 33-34).

Como se aprecia, la corona estuvo al tanto de la condición de vida del indígena legislando constantemente a su favor. Sin embargo, en la práctica no se llevaron a cabo estas disposiciones, las protestas de los indígenas continuaron y la Corona para evitar tales abusos ordenó no se dieran a éstos en repartimiento, para el trabajo de obrajes, disposición que no fue escuchada por los dueños de los obrajes y justicias correspondientes de la Nueva España, pues cumplirlas significaba perder un recurso humano importante y privarse de esa fuerza de trabajo tan mal pagada, además de que sin el trabajo indígena, difícilmente podrían cubrir la demanda.

Las Ordenanzas fueron emitidas para regular el funcionamiento de la mano de obra en los obrajes tenía como finalidades proteger al trabajador de la excesiva explotación a que estuvieron sometidos. Es decir la política humanista de la corona favorecía en primer lugar a los indígenas pero que abarcaba a todos los trabajadores y sin embargo, la misma documentación muestra que la aplicación de la normatividad fue muy irregular, siendo unas veces deficiente, otras nula.

Como se ha mencionado, el mayor porcentaje de fuerza de trabajo en los obrajes era indígena, siguiendo en número los negros esclavos, mestizos, otras castas y hasta españoles. Como en todos los renglones de la actividad económica la explotación estuvo presente. Ordenanzas que tenían la finalidad de regular en todos los ámbitos el trabajo en la manufactura textil.

En el periodo motivo de estudio, los virreyes que más Ordenanzas emitieron fueron Luis de Velasco, Martín Enríquez de Almanza, el Marqués de Villamanrique.

El cabildo de la Ciudad de México, en 1527 al reglamentar los salarios que deberían recibir los trabajadores, dispone que “... los tundidores, llevan por tundir una vara de paño, 2 tomines de oro, e por alzarlo frisado un tomín por cada vara” (Viqueira y Urquiola, 1990: 32).

Para tener asegurada la fuerza de trabajo, se adscribió al trabajador a través del sistema de salarios, hasta los reos estaban tasados bajo un salario, pagando su condena en los obrajes.

El indígena al estar imposibilitado para pagar sus deudas, tenía como castigo la prisión; si era un propietario de obraje quien pagaba la deuda, de acuerdo con el monto de ésta se definía el tiempo que el reo debería servir al obrajero y de su sueldo se iba descontando la deuda. Si había cometido un delito, entonces se hacía el pago por su libertad y de acuerdo con éste se fijaba el tiempo en meses o años, en el que el delincuente tenía que trabajar hasta cubrir dicha cantidad. También había indígenas libres que solicitaban a un obrajero cubriera sus deudas comprometiéndose a trabajar en su obraje.

Las injusticias se presentaban en la forma de pagar las deudas, los obrajeros se ingeniaban para que sus trabajadores permanecieran de por vida en los obrajes sin poder nunca cubrir la deuda inicial; dándoles el salario que escasamente les alcanzaba para subsistir en condiciones míseras; era además muy común encontrar a trabajadores que conforme pasaba el tiempo se endeudaban más y más.

Humboldt, citado por Carrera, dice que los trabajadores en los obrajes de paños ganaban de un real a 18 centavos (Carrera, 1939: 557). El licenciado Toribio Esquivel Obregón calcula por término medio 25 centavos de salario diariamente. El salario variaba según la distinta región del país, siendo en la ciudad más alto que en el campo. “Había de pagarse con toda puntualidad en talla y en mano propia y en moneda corriente, o en oro o en plata, en pasta y de buena ley, si no hubiere moneda y que se pagase cada uno de los días o fenecida la semana, el sábado por la tarde o en la mañana del domingo, en propia mano, de ninguna manera en tlacos, ni efectos de tienda, dejando en libertad al jornalero para que compre a su arbitrio. A los indios libres de los obrajes se les dieron 2 pesos de oro común (Carrera, 1939: 557).

Se había establecido el pago de horas extras, si el trabajo excedía en días festivos de media hora, se les había de pagar en proporción de lo que trabajasen, en los días que aunque era de obligación oír misa, se permitía después trabajar, pagándoles el jornal por entero (Carrera, 1939: 153). Esto fue considerado legal por las autoridades.

Hahs Polh, nos dice que el virrey Martín Enríquez ordenó que los obrajeros e indios hicieran contratos de trabajo con fijación de sueldo. Los contratos debían ser concluidos ante una persona de oficio. Se debía pagar el sueldo en moneda no en bienes de consumo (Carrera, 1960: 153).

Desde 1595, los obrajeros eran obligados a llevar la contabilidad sobre la mano de obra y los días de trabajo y registrar la profesión y el sueldo.

El nivel del sueldo debía ser fijado de acuerdo con la ocupación practicada... Los indios que hilaban una libra de lana al día, recibían en 1629 un jornal de 4 reales... Cocineras y molenderas recibían un jornal de 4 a 6 reales. Los trabajadores calificados como emborradores y cardadores, ganaban de 3 hasta 4 o 5 pesos al mes. El sueldo mensual de los tintoreros fluctúa entre 3 y 4 pesos. A los cardadores se les pagaba en general 4 pesos al mes. Los trabajadores especializados como los bastidores y sombrereros, ganaban de 8 a 10 pesos al mes. Los tejedores recibían un sueldo a destajo; ganaban por término medio 2 pesos extras por una tela. El tejer de un sayal común se remuneraba muchas veces con 14 reales y la producción de una tela de jergueta podía rendir hasta 4 pesos, 5 tomines.

En 1633 se fijó por primera vez un sueldo mínimo para hilanderos de un real hasta 1.5 por libra de lana. Se debía pagar a todos los otros trabajadores hasta 2 reales al día.

Los hilanderos recibían su salario dependiendo de la cantidad de trabajo que realizaran, recibiendo un salario fijo los apartadores de lana y los cardadores de haz y envés con 1.5 reales diarios, un poco más de 5 pesos al mes. Se trabajaba todos los días (Carabarrín, 1984: 186). Por ejemplo:

El 11 de octubre de 1581, Diego Juárez, natural de la Ciudad de México, convino y se contrató a servir a Juan García Carrillo, obrajero de la villa de Toluca, para tejer por un año por 20 pesos de oro común y la comida (A.N.T. C.1, L.9, Fs. 10v).

El 24 de agosto de 1585, Francisco de San Juan, indio natural del pueblo de Tlacotepec, acuerda con Juan García Rodrigo, servirle por un año como tejedor dentro de su obraje, comprometiéndose a entregar tejidas y acabadas 24 piezas de sayal o jerga, por lo cual recibirá 48 pesos de oro común en reales (A.N.T. C.1, L.3, Fs. 44-44v).

CUADRO 1
SALARIO DE LOS TRABAJADORES 1624 Y 1629

Trabajador	Salario mensual durante 1624	Trabajador	Salario mensual durante 1629
Tejedor	De 1peso4reales a 3 pesos 4 reales	Encadujador	3 pesos
Emprimidor	4 pesos	Encañonero	2 pesos, 4 reales
Emborrador	3pesos	Emborrizador	2 pesos, 4 reales
Tintorero	4 pesos	Perchero	3 pesos
Canillero	1peso 4 reales	Cardador	3 pesos.
Hiladero	2 pesos 2 reales por mes.		

Fuente: *Los obrajes en la Nueva España. 1530-1630* (Viqueira y Urquiola, 1990: 170- 156).

En las Ordenanzas emitidas se observa una intensa defensa en favor del trabajador de los obrajes, haciendo las regulaciones pertinentes respecto a la forma de contratación. Existieron tres procedimientos para contratar a los trabajadores de los obrajes: voluntaria, por deudas y para pagar una condena.

En relación a esto, Carrera Stampa nos dice que: “los amos o mayordomos tenían la obligación de contratar o conservar el trabajo que habían de ejecutar los trabajadores por escrito y ante la justicia, indicando en el contrato la remuneración por el servicio prestado, sin cuya condición era malo el contrato”. Solían trabajar bajo dos formas: a) por jornal, esto es trabajar por cierto precio bajo ciertas condiciones, desde la mañana hasta la noche y durante ciertas horas, sin obligación de dar al concluir el día la obra acabada o perfecta. La inmensa mayoría trabajaba de esta forma. b) Por tarea o por pieza, se obligaba a hacer una obra por cierto precio, independientemente del tiempo que hubiere de emplearse en su confección, no pudiendo abandonar el trabajo hasta que no estuviera concluida y entregada la obra objeto del contrato, en esta forma trabajaba la minoría dentro y fuera del obraje (Carrera, 1939: 558-559).

El mismo autor menciona que diariamente se repartían a los artesanos las tareas que debían hacer y que continuaban en ellas hasta terminarlas, ya agrupándose o ya libremente para labrar la pieza de lana, seda o algodón. Durante el día, el mayordomo y los factores veían cómo iba la obra; al anochecer recogían las tareas; aquellos que no la habían podido terminar por cualquier motivo, sin oír excusas ni razones, eran castigados con crueldad, siendo azotados duramente y encerrados hasta concluir la tarea. Apuntaban tanto el mayordomo como los factores, todas las faltas o descuidos que hacían los artesanos en las tareas — mermas, trama mal hecha de la lana, rayones, etc.—, obligándolos a que al fin del año resarcieran o completaran con su trabajo las faltas habida, las que al acrecentarse durante el año, era imposible satisfacer con lo que el amo adquiriría entonces, un mayor derecho sobre los artesanos, ocupándolos además de su tarea ordinaria, en labores domésticas (Carrera, 1960: 158).

Si el indio huía antes de haber cumplido el tiempo, la persona que lo encontrara estaba obligada a devolverlo al acreedor para que concluyera el contrato que había acordado con el dueño, sin que hubiera modificaciones en el mismo (Zavala, 1987: 414).

Contrataciones voluntarias

Cabe mencionar que en el Valle de Toluca, este tipo de contrataciones fue generalizado, acerca de lo cual, el virrey Martín Enríquez en sus Ordenanzas, emitió las siguientes disposiciones: “Cuando indio

o india quisiere asentar con los dueños de los obrajes de su voluntad y quisiere hacer escritura, se haga ante un oidor o alcalde de corte, y fuera de la ciudad, ante alcalde mayor o corregidor y no ante otra persona” (Zavala, 1987: 416-417).

Los indios que entraren al servicio de su voluntad e hicieren escritura de servicio, no los puedan tener encerrados, sino que libremente los dejen entrar y salir como personas libres, so pena de 30 pesos de oro (Zavala, 1987: 41).

En los protocolos de la Notaría No.1 de Toluca, existen escrituras de contrataciones voluntarias, mismas que presentan las siguientes características: nombre del trabajador, su lugar de origen y residencia; manifestación explícita de la voluntad de querer trabajar en el obraje; nombre del dueño del obraje; lugar de ubicación del obraje, es importante señalar que la ubicación es muy general, dando solamente el nombre del pueblo o ciudad donde se encuentra; actividad que va a desempeñar el trabajador dentro del obraje; tiempo de la contratación; salario que va a recibir el trabajador; se manifiesta si el trabajador va a recibir del dueño del obraje la comida y el hospedaje; la cantidad de dinero que el trabajador va a recibir por adelantado; compromiso del cumplimiento, así como la promesa de no huir o ausentarse del obraje; la pena en la que incurrirá el trabajador si no cumple; se especifica en qué condiciones el dueño del obraje tendrá al trabajador y el compromiso de cumplir lo señalado ejemplo:

Diego Juárez, natural de la Ciudad de México, convino y se contrató a servir a Juan García Carrillo, obrajero, para tejer en un telar en su obraje, durante un año, por 20 pesos de oro común y la comida, recibiendo por adelantado 14 pesos y 5 reales, asimismo se obliga a cumplir y no ausentarse del servicio, so pena que sea buscado y traído a su costa. Juan García se compromete a tener en su casa y obraje al indio y darle de comer y no despedirlo antes del tiempo señalado, so pena de seguir pagando el salario estipulado (A.N.T. C.1, L.9, Fs. 10v).

Como se puede apreciar, en esta escritura, no siempre se especifican todas las características antes citadas, pues vemos que no aparece el lugar donde se encuentra ubicado el obraje.

Contrataciones por deudas

Silvio Zavala menciona que a pesar de haberse emitido ordenanzas para que los dueños de obrajes no dieran dinero por adelantado a sus trabajadores, era una práctica común, como se observa en la

escritura arriba presentada. “Daban dinero por adelantado para tomar a otros indios por fiadores y así los indios que deben el dinero se huyen y los fiadores sirven por ellos y conforme con lo mandado por su Majestad, los indios que reciben dinero por adelantado, no están obligados a pagarlo y menos los fiadores” (Zavala, 1987: 416).

Para reglamentar este aspecto, Luís de Velasco emite en 1595, una serie de Ordenanzas: “Porque los indios son fáciles de recibir dinero a mucha cantidad y jamás pueden pagarlo, se manda que ningún indio reciba adelantado más de la cantidad que monte cuatro meses de servicio, según su ocupación y oficio, lo demás que diere el obrajero, aunque sea por intervención del juez, lo pierda” (Zavala, 1987: 415).

Las veces que indio o india que por deuda entraren a servir a los obradores, quisieren pagar las deudas o lo que restaren, pagándolo los dueños sean obligados a soltarlo, so pena de 50 pesos de oro (Zavala, 1987: 415).

También se ordenó que para llevar la cuenta a los indios que hacen escritura, la justicia tenga un libro con abecedario, así para los nombres de los obrajeros, como de los indios (Zavala, 1987: 431-432).

Al andar los indios libres se comprometen con más de un obrajero, por lo que se prohíbe que los obrajeros hagan escritura, ni den dinero al indio que debiere a otro obrajero (Zavala, 1987: 431-432).

Los obrajeros acrecientan las deudas de los indios por las mermas de la lana y trama que les entregan y suelen haber engaño en el peso y en estar húmeda la lana. Se manda que las telas que los tejedores entregaren se pesen luego antes de desponjarse, y si no se hace, no pague el indio la merma. El obrajero que cargue mermas de su autoridad, sea penado.

El indio no ha de recibir más dinero que el de la primera escritura y para sus necesidades, tributos y comida el obrajero le puede dar hasta la tercia parte de lo que montare el salario que gana, aclarando que si el indio terminó el tiempo, puede devolver esos socorros y quedar libre (Zavala, 1987: 428-431).

Carrera Stampa habla del empeño, diciendo que era la práctica por medio de la cual los individuos se quedaban trabajando por tiempo indefinido, por determinada cantidad de dinero en calidad de empeñados; había individuos que al deber una suma muy alta se quedaban empeñados por el resto de sus días, en algunos casos los hijos rescataban al padre, mediante el pago del empeño con su trabajo.

En el obraje también existió la tienda de raya, en la que el amo suministraba comida, vestidos, aguardiente, etc. de cuya venta el dueño obtenía de ganancias el 50 o 60%. “Era común que a los trabajadores se les adelantara una pequeña cantidad de dinero para satisfacer sus necesidades más

apremiantes.... de tal manera que el trabajador se constituía en deudor del amo, que le encerraba en el taller para que con su trabajo pagara la deuda constituida” (Carrera, 1939: 557-558).

Cuando el trabajador moría sin haber redimido su cuenta, ésta pasaba a sus hijos quienes a su vez se constituían en deudores del amo.

Por Cédula Real del 16 de julio de 1569, se ordena que los dueños de obrajes no puedan recibir indio ni india en depósito o de otra manera por mandado del juez eclesiástico, no precediendo auxilio de la justicia real, ni de juez seglar, so pena de 50 pesos de oro. Asimismo en auto acordado de la Audiencia en mayo de 1586 se daba a conocer que las personas que tuvieran indios al servicio por cierto tiempo asalariado, durante él no puedan prestarles ni adelantarles dinero alguno, ni para que se lo sirvan; si lo hicieran y el indio no tuviere con qué pagar, no sea detenido y piérdase la deuda sin poderla demandar (Zavala, 1987: 415).

Contrataciones por condena: por delitos o deudas

Entre los sistemas comunes para corregir a los trabajadores se encontraba el de la compra de delincuentes de las prisiones de la región. La escritura siguiente es muy ilustrativa:

Cristóbal de Ortega Melgoso, obrajero, vecino del pueblo de San Jerónimo, jurisdicción de la villa de Coyoacán y estante en el pueblo de Metepec, debe y se compromete a pagar a Juan de Sámano Medinilla, vecino del pueblo de Zinacantepec, provincia de Ixtlahuaca y a Bernabé de Sámano, su hermano, 500 pesos de oro común por el remate del servicio de Andrés de Morales y Juan de la Cruz, mulatos y Diego Jerónimo, mestizo, que estaban presos por querrela que presentó el señor Sámano por haberle matado a su esclavo negro llamado Miguel. El pago se hará en paños dieciochenos de los que labran en su obraje, a 20 reales vara, dando al momento una pieza de paño, al siguiente mes dos piezas y el resto en otro mes más (A.N.T. C.8, L.1, Fs. 212-220).

En Cédula Real emitida el 16 de julio de 1569 por el virrey don Martín Enríquez, se menciona que por la visita que el licenciado Valderrama tomó en esa tierra, establece que de las visitas de cárceles de indios, resultan muchos inconvenientes en daño de los indios, dándolos a servicio por deudas civiles a otras personas que no son sus acreedores y por más tiempo que el necesario para pagarlas, y depositándolos entre tanto causas civiles o criminales se determinan, dándolos asimismo a servicio por causas criminales muy ligeras.. Fue acordado dar esta Cédula por lo que se manda al

Presidente y Oidores de la Audiencia de la Nueva España que: si algún indio estuviere preso por deudas, se entregue al acreedor y si no lo quiere recibir, se le soltará sin dar lugar a que para la paga se venda a otra persona alguna (Zavala, 1987: 413-414).

Los presos por borrachos, aunque sea por tercera, cuarta y más veces, no se condenen en servicio, y lo mismo los que estuvieren presos por amancebados. Si algún indio mayormente casado u oficial estuviere preso por delito, se le castigue conforme a su culpa sin condenarle a servicio, dejándole ganar su vida con su oficio y vivir con su mujer, si el delito no fuera grave y de calidad que convenga hacer lo contrario. Los indios presos por causas civiles y criminales, no se manden depositar entretanto que las causas se concluyen (Zavala, 1987: 413-414).

Cuando indio o india, por delito fueran condenado a servir en obraje y fueren llevados a él por deuda, cumplido el tiempo, no se les detenga un día más aunque el indio diga que quiere seguir trabajando por su propia voluntad, so pena de 50 pesos de oro, y el juez sea obligado a poner al indio o india en libertad para que se vaya donde quisiere. También se ordena que los indios dados a servicio se pongan en el libro de la visita de la cárcel con el nombre y el del acreedor y el tiempo que se manda que sirva y el día de la entrega y precio de su salario (Zavala, 1987: 413-414).

Carrera Stampa nos dice que constituían los obrajes una cruel prisión, individuos que cometían determinados delitos eran constreñidos al trabajo en los obrajes. Si debían cierta cantidad a particulares, los obligaban a trabajos forzosos en los talleres. A veces esas cantidades eran ridículas: 4, 6, 20 o mayores: 45, 80, 160 pesos. Tanto el poder civil como el eclesiástico (párrocos, vicarios, jueces eclesiásticos, mayordomos de hospitales, abusaban de su fuero). A tal grado que en las Ordenanzas y Bandos se trataba de evitar este abuso; “mandamos que por ningún delito, causa ni motivo se apliquen reos a los obrajes judiciales y extrajudicialmente, ni precisen con censuras no otros medios a que los reciban en ellos (Carrera, 1960: 157).

Las ordenanzas indicaban que ningún dueño de obraje reciba indio ni india que les traigan gobernadores, ni alcaldes, ni alguaciles indios, ni hombres españoles particulares, ni mestizos, ni mulatos, ni otros indios, ni tenientes de jueces españoles por dineros que digan deber, ni otra causa, so pena de 20 pesos y de seis meses de destierro y pierdan cualquier dinero por tales indios pagaren (Zavala, 1987: 415-416).

Sin embargo en el Valle de Toluca, tenemos los siguientes casos de contrataciones por condena:

Domingo Huztli, mediante Juan de Vega, intérprete, se compromete a servirle a Juan García Carrillo, obrajero de la villa de Toluca, hasta pagarle 42 pesos a que fue sentenciado por haber asesinado a su mujer María Xuchitl, a razón de 12 tomines cada mes (A. N.T. C. 52, L.2, Fs. 57-58).

La condenación de indios al servicio de obrajes y la función de la deuda, se hacen presentes también en el mandamiento del virrey Marqués de Villamanrique, fechado el 15 de junio de 1587, por el que hace saber al corregidor de la villa de Toluca, que de Francisco de Quintana Dueñas, en nombre del Marqués del Valle, le ha sido hecha relación que el dicho corregidor y las demás justicias que tienen jurisdicción en esa villa, acostumbran condenar y echar a servicio en los obrajes que hay en ella muchos indios por causas livianas y por dineros que deben a diferentes personas y que además de las vejaciones y malos tratos que se les hacen en los obrajes, no los dejan salir de ellos, endeudándolos a la fuerza a fin de perpetuarlos en ese servicio. El hecho de que la queja se presente por la parte del Marques del Valle, se explica por la pérdida de tributarios en la villa de Toluca.

Horario de trabajo en el obraje

Como se puede apreciar en el apartado de contrataciones, se habla básicamente del tiempo global en el que el trabajador se adscribe en el obraje, pero no se menciona explícitamente la jornada de trabajo diaria y con la misma imprecisión, se ha ordenado en Cédula de 1569, que los indios o indias no trabajen antes que amanezca, ni después de anochecido, ni domingos, ni fiestas, ni trabajen por rayas aunque quieran y hagan asiento sobre ello, sino por días, meses y años, como fuere corriendo y los conciertos que se hicieren por rayas no valgan (Zavala, 1987: 416).

Don Luís de Velasco mandaba en 1595 que en previsión del mal trato a los indios obligados por escritura a quienes dan excesivo trabajo de noche y en fiestas, el juez dé por ninguna la escritura, el obrajero pierda lo debido y el indio quede libre de su servicio y pueda servir a otro obrajero. Asimismo ordena que no se tenga en el obraje más de seis días al indio casado sin su mujer y viceversa, no tengan a soltera por un día en el obraje (Zavala, 1987: 428-431). El amo debía señalar las horas de trabajo diario, las mujeres deberían entrar en media hora después que los hombres y salir media hora antes del toque de oración, aproximadamente a las seis de la tarde, esto en los obrajes abiertos, en los obrajes cerrados se laboraba toda la semana exceptuando domingos y días festivos, disposición que no siempre cumplían los amos (Carrera, 1939: 557).

Como parte de la intensa actuación del virrey don Luís de Velasco, para libertar a los trabajadores de los obrajes, figura la comisión que da el 8 de mayo de 1591 al doctor Santiago del Riego, oidor de la Real Audiencia, para la visita de tales establecimientos. Dice que por comisión del virrey Marqués de Villamanrique, el doctor del Riego comenzó a visitar los obrajes que hay en algunas ciudades, villas y lugares de la Nueva España, de paños, jergas, sayales y otras cosas, la cual visita y por indisposiciones no la pudo acabar y se vino a la Ciudad de México, por lo que el 21 de junio de 1591 le pide que de nuevo vuelva a visitar los obrajes, mandando al dicho doctor que vaya a la villa y Valle de Toluca y Matalcingo y villa de Cuioacan, ciudad de Suchimilco, provincia de Chalco, ciudad de Tepezcoco, Tlaxcala, Guejocingo, Cholula, la Puebla de los  ngeles, Tepeaca, Tecamachalco y a todas las demás partes de la Nueva España donde hubiere obrajes y los visite y entienda los excesos que en ellos se han hecho y hacen por los dueños y sus mayordomos y criados, y si han guardado las ordenanzas que por su Majestad y los virreyes est n hechas para los obrajes y los agravios que han recibido los naturales que en ellos trabajan, y si están injustamente presos, o habiendo cumplido el tiempo por que lo fueron, los tienen todavía oprimidos, u otros cualesquier que se les haya hecho, y si las justicias han dado indios para el servicio de los obrajes por condenas civiles o criminales contra la orden que les está dada, y averiguar todo lo que pasa, prendiendo a los culpados, y les hará cargo.... (Zavala, 1987: 423-424).

En carta al rey, el 25 de febrero de 1593, informa el virrey Velasco que, al entrar a gobernar en Nueva España continuó con la costumbre de mandar visitar los obrajes. En las ordenanzas que emite don Luís de Velasco en 1595, se dispone que los obrajeros tengan libros, en ellos se sienta el jornal de cada indio o india, oficio, días trabajados, lo que se les ha dado con día, mes y año y las telas que cada indio elaborare, esos libros los autorice la justicia y se lleve cuenta con cada indio (Zavala, 1987: 431).

Alimento en los obrajes

Al igual que las contrataciones, los salarios y los horarios, el abastecimiento de los trabajadores en los obrajes estuvo formalmente reglamentado, así en cédula real de 1569 se ordenaba que a los indios que estuvieran en los obrajes, se les d  para su comida cada día 18 tortillas grandes o 14 tamales buenos y

dos o tres días a la semana carne, en los demás días a la semana carne, en los demás días y en la cuaresma les den las tortillas o tamales y frijoles y chiles o habas (Zavala, 1987: 416-417).

Hans Pohl decía

...los trabajadores no tenían muchas veces suficiente alimentación y debían comprar víveres en el obraje, con lo cual en la mayoría de los casos ellos aumentaban sus deudas. Algunos obrajeros no distribuían la alimentación, sino pagaban medio real al día. De tal manera, cada cual podía comprar los víveres según su gusto (Hans, 1978: 44).

Don Luís de Velasco ordenó en 1595 que a los indios que trabajaren en los obrajes, les den comida conforme a las ordenanzas, aderezadas a costas del obrajero, y las dos libras de pan, tortillas o tamales, se las den pesadas todos los días, y la carne los días que toque... no les den por la comida dineros, ni maíz en grano, ni carne, ni legumbres por cocer (Zavala, 1987: 431-433).

Enfermedad

También se legisló respecto a las enfermedades e invalidez de los trabajadores bajo el siguiente tenor: si indios encerrados cayeren enfermos, sean obligados a curarlos y darles las medicinas necesarias, sin llevar cuenta alguna (Zavala, 1987: 417).

Hans Pohl comenta que según las ordenanzas, los obrajeros tenían que preocuparse de la asistencia gratis de sus trabajadores enfermos. Los afectados debían ser liberados de su trabajo y seguir recibiendo la mitad de su sueldo. La asistencia a los enfermos era diferente dependiendo de los obrajeros que la manejaban.... grandes obrajeros contrataron médicos para la asistencia de los enfermos remunerándolos con 100 pesos al año (Hans, 1978: 44).

Carrera Stampa dice que las condiciones higiénicas del obraje eran nulas: con pocos tragaluces en las paredes, dejando filtrar tenues rayos de luz, sin ventilación de ninguna especie, trabajando de pie, absorbiendo el polvillo despedido de los telares, a los dos o tres años, se encontraban enfermos de tuberculosis pulmonar (Carrera, 1939: 156).

Algunas reflexiones finales

El establecimiento del obraje en el siglo XVI, transformó la incipiente industria artesanal indígena y emerge como un fenómeno virreinal con características propias de la Nueva España (producción, distribución, forma de trabajo, instalaciones, maquinaria, herramientas, materia prima, entre otros).

La producción textil tiene una larga trayectoria. Desde el periodo prehispánico las comunidades indígenas pagaban sus tributos a los señores que los habían dominado. En los pueblos prehispánicos del Valle de Toluca, fueron de gran trascendencia los hilados y los tejidos, utilizando en la realización de esta actividad, el telar de cintura.

En el Valle de Toluca existieron obrajes abiertos, en los cuales los trabajadores podían conducirse a su voluntad, contaban con salario fijo, podían cambiarse de trabajo y/o de amo, libremente podían entrar y salir, dormían en sus casas y regresaban a trabajar el día siguientes. Obrajes cerrados en los que los trabajadores en él día y noche, aún en días festivos permanecían en ellos, sin poder salir.

También existieron obrajes mixtos, empleándose los dos sistemas anteriormente señalados; era abierto para los trabajadores voluntarios y cerrado para los reos y esclavos.

El personal encargado de la administración y buen funcionamiento de los obrajes, eran los propietarios, los Mayordomos y auxiliares de los mayordomos.

En cuanto a los trabajadores de oficio, el número de éstos variaba marcadamente de un obraje a otro, oscilando aproximadamente de cinco a más de doscientos, quienes pertenecían a diversas razas, en los obrajes del Valle de Toluca trabajaban indios, mestizos, negros, mulatos y hasta españoles pobres, tanto hombres como mujeres de diversas edades, siendo:

La mano de obra en los obrajes era en su mayor porcentaje, no calificada, ya que se contrataba a toda persona que contara con las capacidades físicas para ejecutar dicho trabajo, dedicándose básicamente a la labor de hilandero y tejedor; y los trabajadores calificados eran una minoría que fundamentalmente se dedicaban a las labores de emborradores, cardadores, percheros, tejedores, bastidores y tintoreros, entre otros.

Los obrajes establecidos en la Nueva España tenían diferentes estructuras y variaban en sus recursos materiales, financieros y humanos.

A pesar de que los tratadistas Charles Gibson, Silvio Zavala, Manuel Carrera Stampa, Carmen Viqueira, entre otros, no mencionan a Toluca y su Valle como centro obrajero, sino únicamente a Texcoco dentro del actual Estado de México, indicando que para 1604 contaba con ocho obrajes, con

un total de 355 indios, en la documentación consultada, se encontraron registros de veintidós obrajes en la villa de Toluca, dos en Huixquilucan, uno en Tlacotepec, uno en Atlapulco y tres en Ixtlahuaca. En cuanto a equipo se refiere, tenían de uno o más de 20 telares, tornos, cardas, tijeras, trenzas, calderas, pilas romanas, mazos, mazacates, carretillas, mesa de hilar, husos, etcétera.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (2002), *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carabarán García, Alberto (1960), *El trabajo y los trabajadores en la ciudad de Puebla 1700-1710*, Puebla, Cuadernos de Casa Presno.
- Carrera Stampa, Manuel (1960), “El Obraje novohispano”, en *Memorias de la Academia Mexicana de Historia*, vol. 20, México, abril-junio.
- (1939), “Los obrajes de indígenas en el virreinato de la Nueva España”, en *Actas del 27º Congreso Internacional de Americanistas*.
- Gibson, Charles (1978), *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, México, Siglo XXI.
- Hans, Pohl (1978), “Aspectos sociales del desarrollo de los obrajes textiles en Puebla colonial”, en *Comunicaciones, proyectos Puebla-Tlaxcala*, núm. 15.
- Humboldt, Alexander von (1966), *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa.
- Miño Grijalva, Manuel (s.a.), “Capital Comercial y trabajo textil: tendencias generales de la proto-industria colonial latinoamericana”, *Revista latinoamericana de Historia económica y social*, núm. 9.
- Muro, Orejon, Antonio (s.a.), *Las leyes nuevas, ordenanzas para la gobernación de las Indias y buen tratamiento y conservación de los indios*.
- Paso y Troncoso, Francisco del (1905), “Suma de visitas de los pueblos de la Nueva España”, *Papeles de Nueva España*, vol.1, Madrid.
- Viqueira, Carmen y Ignacio Urquiola (1990), *Los obrajes en la Nueva España. 1530-1630*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Wolf, Eric (1975), *Pueblos y culturas de Mesoamérica*, México, Era.
- Zavala, Silvio, (1994), *Los esclavos indios en la Nueva España*, México, El Colegio Nacional, 686 pp.
- (1987), *El servicio personal de los indios en la Nueva España 1576-1599*, México, El Colegio de México, vol. III.

REGRESAR



AL ÍNDICE

PODER LOCAL Y CONTROL DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS EN EL MUNICIPIO DE OCOYOACAC, 1880-1910

Gloria Camacho Pichardo¹

La ponencia aborda los cambios y las continuidades en torno a la propiedad corporativa en un municipio del Estado de México, Ocoyoacac, de 1880 a 1910. A pesar de la aplicación de la ley de desamortización de 1856 que favorecía la propiedad individual, los recursos como las aguas, montes y pastos se mantuvieron en común, motivado por la posición que asumieron tanto los pueblos como los ayuntamientos ante las iniciativas desamortizadoras de los gobiernos federal y estatal, así como por los litigios que existían entre los pueblos. En este texto se trata de abordar la manera en como los pueblos asumieron, adecuaron y resistieron las tendencias modernizadoras de los liberales a favor del individuo y del pequeño propietario. Además se pone especial énfasis en las relaciones de poder que se establecen por el control de los recursos productivos entre los vecinos del pueblo.

Esta historia sobre el proceso de desamortización en el municipio de Ocoyoacac se ubica en una zona situada entre los 2,630 msnm y los 3,000 msnm. En estas circunstancias físicas se distinguen tres pisos ecológicos: la laguna, la planicie y la montaña. Este espacio físico es el escenario en el que actúan los diferentes protagonistas de esta historia: vecinos pudientes y el común de los pueblos, ayuntamientos, haciendas y los gobiernos estatal y federal, en relación con el manejo de los recursos productivos. Para ello resulta importante analizar el funcionamiento de la organización pueblerina con base en el territorio (laguna, planicie y montaña), el vecindario y el ayuntamiento. En este proceso la condición de vecino resulta fundamental en la conservación del manejo común de los recursos, lo mismo que la noción de un sistema basado en la idea de una unidad *familiar* entre vecinos y ayuntamiento.

¹ Adscrita al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: glocap@yaho.com.mx.

Aproximación a la caracterización de los pueblos en Ocoyoacac

Tres son los elementos que formaban parte de la organización pueblerina: el vecindario, el ayuntamiento y el territorio. Cuando hacemos referencia al territorio resulta pertinente explicar qué se entendía por bienes de comunidad a finales del siglo XVIII. Menegus señala que los bienes de comunidad eran las tierras que servían para sufragar los gastos del pueblo. Estos bienes eran comunales y no se enajenaban, es decir, pertenecían al pueblo en su conjunto. Estos bienes estaban claramente diferenciados en virtud del uso que hacían de ellos sus vecinos. Las tierras de común repartimiento eran parcelas familiares de usufructo individual; los pastos, aguas y montes eran de uso colectivo, y los propios. En estos últimos se consideraban pastos, tierras de labor y montes. Los ingresos que se obtenían de los propios entraban a las cajas de comunidad y constituían la parte monetaria de los bienes (Menegus, 2001: 89). Una vez que se estableció el régimen federal en 1824 y que los ayuntamientos constitucionales sustituyeron a los pueblos de indios, la intención del gobierno fue conceder propios y arbitrios para fortalecer los fondos municipales. En el Estado de México el manejo y administración de los bienes de los pueblos se discutió ampliamente. En 1824, la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado de México dictaminó sobre la conveniencia de conceder propios y arbitrios a los ayuntamientos del Estado de México. En esa comisión se estableció que los propios eran las tierras de común repartimiento, el fundo legal y las que se denominaron de comunidad. Del mismo modo la ley del 9 de febrero de 1825 buscó beneficiar a los ayuntamientos con arbitrios.² La administración de las tierras de común repartimiento era esencial para sostener el “orden económico de los pueblos”. Estas tierras se incorporaron como parte de los propios de los ayuntamientos y se cobró una pensión por hacer uso de ellos (Birrichaga, 2003: 184). En la constitución local de 1827 se estableció que los ayuntamientos se encargarían de la organización y administración de esos recursos (Pacheco, 1999: 249-253). Más tarde en la ley de ordenanzas municipales de 1845 se ratificó que las tierras en común, los pastos, las magueyeras y las aguas que estaban bajo la administración de los ayuntamientos pertenecían a los pueblos (Birrichaga, 2003: 193-194). En 1875 los legisladores ratificaron que los fondos propios del ayuntamiento estaban compuestos por las tierras, edificios, aguas estancadas, así como los montes y aguas de uso público (Colección de decretos, 1875: 131).

² De acuerdo con la ley del 9 de febrero de 1825 sobre ayuntamientos, los pueblos entendieron que las tierras que ellos poseían en común pertenecían a los propios del ayuntamiento (Archivo Municipal de Ocoyoacac [en adelante AMO], Presidencia, vol. 1, exp. 1).

Las lagunas, uno de los pisos ecológicos de la zona de estudio, quedaron bajo la administración del ayuntamiento como parte de los propios (Knowlton, 1978: 42).³ Estas autoridades establecieron normas de explotación que debían cumplir aquellos que solicitaban el arrendamiento o licencia de las lagunas para la pesca, corte de tule y caza de pato, además de que así se estableció en la legislación estatal de la primera mitad del siglo XIX. Los vecinos de los pueblos reconocían que sus recursos de uso común debían generar ingresos a los fondos municipales.

Corresponde tratar la cuestión de la vecindad como parte de la organización pueblerina. Ser vecino otorgaba el derecho de gozar del beneficio de la explotación de los bienes comunales. Coincido con Hernández Chávez y Carmagnani cuando afirman que la vecindad es un vínculo y una especie de parentesco que liga a todos los habitantes de un pueblo. Los integrantes del pueblo compartían intereses que los hacían formar parte de una familia. El término *familia* se empleaba con frecuencia entre los vecinos cuando se aludía al posible fraccionamiento de tierras, pues en caso de fraccionarse las parcelas debían ser adjudicadas sólo a miembros de esa *familia*. La vecindad se fundaba en la comunidad de intereses y en el derecho al disfrute de los montes, aguas, pastos y demás aprovechamientos comunes. Otorgaba el derecho a participar de los beneficios propios del pueblo y a intervenir en la administración municipal como elector o elegible. Pero al mismo tiempo la condición de vecino obligaba a cumplir con las cargas y tributos inherentes (Carmagnani y Hernández, 2000: 375). Guerra señala que efectivamente la condición de vecino se mantenía a partir de esos vínculos internos (Guerra, 1991: 273).

El asunto de la vecindad y el derecho que implicaba la explotación de los recursos se manifestaba en los siguientes términos. En 1885 Juan Olivera y León Navarrete, vecinos de Lerma, solicitaron al ayuntamiento del lugar una fracción de la ciénega del común perteneciente a esa población. El presidente municipal respondió que tenían derecho a recibir el terreno que denunciaban en razón de que “son vecinos de esta población [...] y yo desearía que todos estos terrenos fuesen repartidos entre los vecinos todos o al menos entre los más necesitados” (AML, Tierras, caja 2, exp. 18).

La vecindad también era reconocida por las autoridades locales con la prestación de servicios comunitarios (AML, Tierras, caja 3, exp. 14). Además de hijos del pueblo, también se empleaba el término gran familia como argumento de peso en el esfuerzo por conservar los bienes en su carácter comunal. Si bien los pueblos reconocían la administración que hacía el ayuntamiento sobre sus

³ Knowlton señala que en Jalisco el control del agua generó confusión y disputas, aunque también permitió que los ayuntamientos continuaran manejando ese recurso.

recursos comunes, también es cierto que los vecinos mostraron una clara preocupación por conservar los recursos en beneficio de los integrantes de la organización pueblerina.

La desamortización entre 1856-1880: cambios en la organización pueblerina

Algunos autores como Knowlton, Menegus, Kourí, Schenk, Escobar, entre otros, han señalado que después de la ley del 25 de junio de 1856 las primeras tierras que se afectaron fueron las de común repartimiento y los propios del ayuntamiento. Este fenómeno se explica porque eran bienes explotados en parcelas individuales que se entregaban a cada familia del pueblo o porque eran tierras arrendadas a los habitantes del pueblo o a foráneos. Por esas razones su desamortización resultaba más fácil (Knowlton, 1998: 78-79). Los montes, pastos y aguas experimentaron un proceso distinto, ya que por su uso público no fueron considerados en el proyecto desamortizador. En coincidencia con la interpretación de esos autores, en la documentación del archivo municipal de Ocoyoacac se distingue un periodo que va de 1857 a 1880 en el que la ley de desamortización no tuvo gran impacto en esa clase de recursos mientras que los propios y las tierras de común repartimiento sufrieron una rápida desamortización.

Menegus señala que las tierras de común repartimiento y los propios se desamortizaron lentamente en Ocoyoacac. Esos terrenos se encontraban ubicados en la planicie y su desamortización ocurrió hasta después de 1867. En 1875 el presidente municipal de Ocoyoacac alegaba que los montes, pastos y aguas no debían desamortizarse porque no estaban considerados en la ley de 1856. El ayuntamiento buscó que los terrenos de común repartimiento fueran adjudicados a los vecinos de Ocoyoacac, para evitar el arribo de foráneos, no sobra decir, que en Ocoyoacac se observó un acaparamiento por parte de los vecinos pudientes lo que generó un gran malestar. En los fraccionamientos registrados se observa el interés del ayuntamiento de Ocoyoacac por llevarlo a la práctica sin perjudicar los ingresos municipales.

Sin duda, la desamortización fue más fácil en la parte llana o plana, debido a que ya estaba presente la tradición de usufructuar individualmente las tierras de común repartimiento. Imponer el sistema de propiedad privada no fue difícil y menos si el ayuntamiento recibía beneficios por la explotación de esas tierras. A nivel general en 1870 el gobernador Riva Palacio daba cuenta de los alcances logrados con el reparto de las tierras de comunidad en el Estado de México. Manifestaba el lento

avance de la privatización: “el repartimiento de las tierras de comunidad dista mucho de estar concluido y ni se ha atendido a él con la eficacia que demanda” (Memoria de gobierno, 1871: 29). Mientras esto informaba el gobernador, las autoridades locales daban su argumento cuando señalaban que los montes y los ejidos no estaban contemplados en la ley desamortizadora. Ellos insistían en que “nadie ha pensado en que [los montes] se dividan en pequeños lotes porque esto implicaría su ruina con gran perjuicio del público en general, por la falta de leña y de carbón que se haría sentir de una manera horrible” (AML, Tierras, caja 1, exp. 27, f. 4).⁴ Aseguraban que era posible desamortizarlo y “sacarlo de la propiedad del municipio”, pero advertía que si se repartía en fracciones pequeñas para que se cultivara lo único que se conseguiría sería acabar con los montes (AML, Tierras, caja 1, exp. 27, ff. 5-5v).⁵

Es claro el desacuerdo de los vecinos de los pueblos ante la posibilidad de desamortizar recursos de carácter comunal, y que además les representaban enormes beneficios porque contaban con el derecho de explotar diversos recursos de montes, pastos y lagunas. A los vecinos de otros pueblos cuya tradición era netamente lacustre como San Pedro Tultepec les era prácticamente imposible apostar por la privatización. Sin duda, en el discurso de los vecinos se aprecia el reconocimiento de la laguna como de su propiedad, así como su carácter comunal. En esta lógica la idea de la individualización no era aceptable, y no lo era debido al gran peso que tenía el argumento de la vecindad y de *la gran familia* como se consideraban a sí mismos, factores que permitían conservar la propiedad bajo el dominio exclusivo del pueblo.

Ahora bien, si existía la iniciativa por parte de los vecinos por desamortizar bienes comunales era porque al interior del pueblo había una clara desigualdad social. Destacan así algunos nombres de individuos que fueron integrantes de distintos ayuntamientos, Bartolo Fonseca, Alejo Quezada, Lino León y José María Ortega, quienes resultaron beneficiados con el movimiento de la propiedad de la tierra. Sobre esta situación de las relaciones de poder y del manejo y control de los recursos productivos se verá en los siguientes apartados.

⁴ Informe del presidente municipal de Ocoyoacac José Cruz González a la circular # 1 sobre incumplimiento de la ley del 25 de junio de 1856, 31 de enero de 1874.

⁵ Informe del presidente municipal de Ocoyoacac José Cruz González a la circular # 1 sobre incumplimiento a la ley del 25 de junio de 1856, 31 de enero de 1874.

Las continuidades y el fallido intento estatal por desamortizar los bienes comunes, 1880-1900

Un aspecto que hace diferente la privatización de los recursos comunes tiene que ver con el factor económico. Entre 1880 y 1900 se presentaron importantes cambios económicos en el país motivados por la expansión del capital nacional y el arribo del capital extranjero. Es la etapa en la que más se construyeron vías férreas, que estimularon el intercambio comercial e incrementaron la explotación de los recursos productivos. El Estado de México no quedó al margen de ese movimiento económico (García, 1998: 56). El tendido de vías férreas fue considerable. La comunicación por rieles en el estado benefició a los distritos de Texcoco, Otumba, Tlalnepantla, Cuautitlán, Jilotepec, Lerma, Toluca, Ixtlahuaca y Chalco (Navarro y Casanova, 1970: 143).

El ferrocarril que unía a la ciudad de Toluca con la ciudad de México y Naucalpan se concluyó en 1883. Una de las condiciones que se estableció en el contrato era la creación de una estación en Lerma por considerar que era el único centro de población importante, además de que era el lugar de intercambio de la zona (Rivera, 1972: 23). El impulso al ferrocarril también buscaba promover el desarrollo industrial del estado. En el distrito de Toluca se fundaron varias industrias de gran impacto en la economía. Las fábricas principales del valle de Toluca eran “La Industria Nacional” (1890), “La fábrica de San Pedro” (1890) y “La Compañía Cervecería Toluca y México S.A.”, que hacían un notable uso de madera (Navarro y Casanova, 1970: 154).⁶ Quizá la industria más relevante del estado fue la fábrica de papel “San Rafael”, fundada en 1894. Sus propietarios trataron de controlar las zonas de monte y las aguas que eran propiedad de los pueblos ubicados en la zona de Tlalmanalco y también en Tochimilco, Puebla (Castañeda, 2000: 10-12).

Con el desarrollo de la industria el gobierno estatal buscó tener injerencia sobre los bosques. Muestra de ello es que en las licencias o contratos de arrendamiento para el uso y explotación de los bosques que realizaban los ayuntamientos era necesario contar con la aprobación del gobierno estatal. En el municipio de Ocoyoacac no se estableció una empresa de la magnitud de la fábrica San Rafael; sin embargo existen varias solicitudes de arrendamiento a particulares de los montes y de raíz de zacatón. No tengo noticia de cuál era el destino de la madera que se explotaba, pero lo que sí resulta claro es que en estos arrendamientos la intervención del ejecutivo estatal era una constante (AGA,

⁶ La “Industria Nacional” poseía dos motores de vapor con fuerza de 100 caballos, consumiendo leña por valor de 3,000 pesos anuales y la fábrica de “San Pedro” alrededor de 1,500 de leña al año. No tengo noticia de dónde y quiénes abastecían de madera a esas industrias.

Dotación de ejidos, legajo 19, exp. 23/2248, f. 352).⁷ Díaz Ortega señala que la producción de madera era considerable: cuatro establecimientos en el distrito de Toluca contaban con una fuerte inversión de capitales que oscilaba entre 100,000 y 600,000 pesos. Indica que este florecimiento en la explotación de la madera se debió al incremento en la utilización de los durmientes para extender las vías férreas, lo que acrecentaba la demanda de este producto (Arnold, 2000: 162-166). Además, la madera era utilizada para la construcción, la elaboración de muebles, pisos y utensilios caseros, y también como combustible en las fábricas (Díaz, 2002: 41). Estos usos son los que se describen en las noticias proporcionadas por el presidente municipal de Ocoyoacac a la Dirección de Estadística de la República Mexicana. En los informes de 1900 se indicaba que las maderas que se explotaban en los montes de Atlapulco, Acapulco, Tepexoyuca, Coapanoaya y Jajalpa, eran utilizadas por los vecinos para la “construcción, leña y carbón”.⁸ Al concluir sus actividades agrícolas, los vecinos del pueblo de Acapulco se dedicaban a labrar madera que posteriormente vendían en la ciudad de México. Los vecinos de Coapanoaya también se ocupaban de hacer carbón y de cortar madera (AMO, Estadística, caja 2, exp. 4).⁹

De esta manera, los pueblos ubicados en las partes altas de Ocoyoacac dependían de la explotación de sus montes para uso doméstico, así como de los beneficios industriales que les brindaba la raíz de zacatón y la madera, en virtud de que contaban con reducidas parcelas para el cultivo.

En este contexto económico varios factores explican la desamortización de los recursos de uso común: la inversión de capital en la explotación de madera, expresada en las solicitudes de arrendamientos de montes a finales del siglo XIX, así como en la injerencia del ejecutivo estatal sobre los recursos de uso común y la necesidad apremiante de madera para la construcción de durmientes. En la actividad forestal resalta el papel “protector” del gobierno del estado de México, que consideró que los pueblos no eran capaces de evitar la tala inmoderada de ese recurso. Por esa presunta incapacidad no debían administrar

⁷ En 1922 el propietario de la hacienda de la Marquesa señalaba que los vecinos de los pueblos de Acapulco y Tepexoyuca habían abusado de la explotación de sus montes al grado de extinguirlos, vendiendo la madera a la fábrica de San Rafael y Anexas “convirtiendo en yermo lo que antes era monte cerrado”.

⁸ En las actas de cabildo del municipio de Ocoyoacac se indica el uso doméstico de la madera: “no hay regla fija sobre su expendio porque los vecinos bajan cada cual en hombros la que necesitan para sus casas y algunas veces que la venden lo hacen indistintamente” (Sesión de cabildo presidente municipal Antonio Bobadilla, 28 de mayo de 1885. AMO, Actas de cabildo, caja 2, f. 23). Véase además: Boleta para recoger datos referidos a la producción y explotación de las maderas, Bartolo Fonseca, 27 de febrero de 1900 (AMO, Estadísticas, caja 3, exp. 18).

⁹ Noticia del estado que guardan varios ramos de la administración pública en Ocoyoacac, 1872-1875.

los bosques (Gaceta de gobierno, 24 de abril de 1889).¹⁰ No obstante otorgaba su aprobación para que algunos particulares hicieran uso de ese recurso sin ningún obstáculo.

Una de las constantes por parte de los vecinos de los pueblos se relaciona con el interés de articular estrategias encaminadas a eliminar la intervención estatal y del ayuntamiento. Desde esta perspectiva, se examina la desamortización de los bienes de las corporaciones civiles.

En 1868, en respuesta a una circular emitida por el gobierno federal, en la que se ordenaba la repartición de los terrenos baldíos, las autoridades de Ocoyoacac argumentaron que tenían la posesión y uso público de montes y terrenos (AML, Tierras, caja 1, exp. 18, f. 6.).¹¹ Hay que recordar que en la circular que emitió el gobierno federal el 20 de agosto de 1856 se indicó que quedaban exceptuados de la desamortización los montes de las municipalidades. Siendo así no tenía sentido preocuparse por estos recursos. Sin embargo, a finales del siglo XIX se presentó un nuevo fenómeno en Ocoyoacac, relacionado con el arrendamiento de los montes. Menegus señala que posiblemente este interés se debió a la introducción del ferrocarril, que facilitó el aprovechamiento de este recurso con fines netamente comerciales (Menegus, 1995: 179). Aunado a esta dinámica comercial, en 1889 el congreso del estado autorizó al ejecutivo a intervenir en los recursos de uso común.¹² En 1890 el gobierno del estado emitió una circular en la que señalaba que ninguna corporación civil o eclesiástica tenía capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces. Asimismo, apuntaba que ni los ejidos ni los terrenos denominados de común repartimiento debían existir como propiedad comunal. Se insistía en que los ejidos y los terrenos de común repartimiento debían adjudicarse en propiedad privada. El gobierno aseguraba que para 1890

¹⁰ En España el Estado culpaba a los pueblos de manejar inadecuadamente sus montes, por lo tanto debía ser el Estado el que los administrara; con estas medidas sólo se lograba restar autonomía a los pueblos en el manejo de sus recursos forestales. González de Molina, "De la cuestión agraria" 27. En el Estado de México, se esgrimió el mismo argumento justo en 1889. El ejecutivo envió una circular a los auxiliares de los pueblos de Cholula, Coapanoaya, Acapulco, Tepexoyuca y Atlapulco, en la que se advertía que los vecinos de esos pueblos dejaran de "destrozar los árboles para sacar leña y madera de construcción en grandes cantidades [...] y además que retiren los contratos que tienen hechos con personas de poblaciones extrañas, por las cuales se destrozan de una manera inconsiderada". Por si fuera poco se les advertía que hicieran uso de la madera sólo para cubrir sus necesidades más urgentes con la obligación de sujetarse a las reglas establecidas por el gobierno del estado. Sin duda, en esta circular se observa el intento de limitar la autonomía de los pueblos en el manejo y administración de los bosques. Curiosamente en años posteriores el gobierno local aprobó el arrendamiento de los montes de esos pueblos a particulares, que en 1889 había ordenado que los pueblos terminaran los contratos en virtud de la excesiva explotación (Sesión de cabildo, presidente municipal José Flores, 2 de mayo de 1889. AMO, Actas de cabildo, caja 2, 1889, f. 17v). Sobre esta posición del gobierno del estado relativa a la conservación de los bosques, véase la *Gaceta de Gobierno Periódico Oficial del Estado de México*, núm. 9, del 24 de abril de 1889.

¹¹ Informe de Calixto Nabor presidente municipal de Ocoyoacac, 10 de agosto de 1868.

¹² En el decreto No. 57, artículo primero, se estableció: "Se autoriza al ejecutivo del estado para que dicte todas las disposiciones legislativas que juzgue conveniente, a fin de que cuanto antes se haga efectivo el fraccionamiento de la propiedad común de los pueblos" (CC, 1889: 201-202).

esos bienes continuaban en su carácter de tierras comunales porque “ni uno ni otros han perdido su carácter de propiedad de los pueblos y municipios” (AML, Tierras, caja 3, exp. 7).¹³

A pesar de este relativo fracaso de la privatización de los bienes de uso común de los pueblos, la intervención del ejecutivo del estado era insistente. En 1899 el gobierno del estado envió una circular al jefe político de Lerma en la que ratificaba la posición del ejecutivo en relación con la desamortización de los montes. En la circular se afirmaba que “por ahora” debían exceptuarse los terrenos montuosos “pues el gobierno se reservará determinar en su oportunidad” (AML, Tierras, caja 5, exp. 6).

La intervención estatal adquirió otros matices en la planicie y en el monte. Un ejemplo es el del llano de “El Compromiso”. Las primeras iniciativas encaminadas al fraccionamiento de ese terreno datan de 1892. En ellas se menciona que el citado llano pertenecía a los vecinos de los barrios de Santiaguito, San Miguel, Cholula y Santa María, todos del municipio de Ocoyoacac. El llano era de suma importancia para los vecinos y el ayuntamiento. En abril de 1892 el ayuntamiento celebró un contrato con Eduardo González, representante legítimo de Felipe González, propietario de la hacienda de Texcaltenco, ubicada en el municipio de Ocoyoacac. En ese contrato se le adjudicaba al hacendado dos caballerías y media (106 hectáreas) del llano pastoral que pertenecía a los vecinos de los barrios antes citados (AMO, Tierras, caja 1, exp. 30, f. 6.). Los vecinos se quejaron ante el gobierno del estado por los términos de ese contrato. En virtud de que éste había sido aprobado por el jefe político de Lerma, el gobierno argumentó que esta autoridad carecía de facultades para aprobar el contrato celebrado con el hacendado para la división y adjudicación del llano. Además tal aprobación debía contar con la autorización del gobierno del estado, debido a que la legislatura ya había otorgado facultades al ejecutivo para desamortizar los bienes comunes de los pueblos (Colección de decretos, 1889: 201-202). Se aprecia de nuevo la injerencia de la autoridad estatal, en este caso motivada por el mismo vecindario, cuando se percataban de que las autoridades municipales trataban de lesionar los intereses comunales. No obstante, en julio de 1892 en sesión de cabildo se aprobó otorgar a Felipe González una y media caballería del terreno pastoral, es decir, aproximadamente 63 hectáreas de terreno (AML, Tierras, caja 3, exp. 14).

Es de notar que la condición de vecino era fundamental para lograr la adjudicación de una porción del llano, y este beneficio sólo correspondía a los vecinos de los barrios de Cholula, Santiaguito, Santa María y San Miguel. La división del llano de “El Compromiso” tuvo que esperar y nuevamente se retomó en 1898 cuando los vecinos del pueblo de Tepexoyuca solicitaron su fraccionamiento. La petición se justificaba porque los de Tepexoyuca mantenían conflicto con los vecinos de los cuatro barrios (Cholula,

¹³ Circular # 20 emitida por el gobierno del estado, 1890.

Santiaguito, San Miguel y Santa María) por el uso y posesión de ese llano (AML, Tierras, caja 3, exp. 23). Esta propuesta al parecer no prosperó y los vecinos de los cuatro barrios continuaron con el usufructo del llano sin que se lesionara el carácter comunal de ese predio y sin afectar la administración del ayuntamiento. No obstante, se observa que cuando el ayuntamiento celebró el contrato con el particular, el vecindario desconoció la autoridad del ayuntamiento y apeló al ejecutivo del estado para que lo impidiera. Además se informaba que la división estaba en trámite y que se otorgaría una fracción a los mismos vecinos que lo usaban en común (AML, Tierras, caja 6, exp. 4).¹⁴ Por lo visto se trataba de aparentar ante las autoridades superiores que se estaba trabajando en el fraccionamiento del llano, pero eso no significaba que se tuviera el propósito de llevarlo a cabo. Sin duda, el propósito era conservar dicho predio en su forma comunal bajo la administración del ayuntamiento.¹⁵ No obstante, conviene insistir que los vecinos en ocasiones se optaba por la vía de la individualización para enfrentar la opresión del ayuntamiento (AML, Tierras, caja 2, exp. 2).¹⁶

La falta de cumplimiento por parte de los vecinos de los pueblos para llevar a cabo la desamortización de los bienes de uso común, los prolongados litigios, así como el esfuerzo del ayuntamiento para lograr que sus recursos de uso común no se desamortizaran, permitió la posibilidad de conservar la gran familia decimonónica que hemos descrito en estas líneas.¹⁷ En este sentido el proyecto de los liberales decimonónicos de promover la individualización de la propiedad entre las corporaciones civiles, fue lento, caótico y manipulado según los intereses de los actores involucrados, llámese vecinos del común y pudientes, ayuntamientos y gobierno estatal. Se ha señalado que se trata de respuestas distintas de los diversos actores, es decir, hay momentos en los que se observa una total aceptación por parte del vecindario a desamortizar ciertos recursos debido a la desigualdad social, en otras se observa una oposición decisiva por parte del ayuntamiento ante la privatización en virtud de la pérdida de injerencia en el manejo y administración de los bienes de los pueblos. También está presente el constante arrendamiento

¹⁴ Noticia sobre bienes comunes y propios del ayuntamiento de Ocoyoacac, Bartolo Fonseca presidente municipal, 15 de octubre de 1901.

¹⁵ En la serie tierras del Archivo Municipal de Ocoyoacac se observa que para 1940 todavía el ayuntamiento otorgaba arrendamientos de los terrenos ubicados en el llano de “El Compromiso” a los vecinos de los barrios de Santa María, San Miguel, Cholula y Santiaguito. Se observa una especie de relación familiar contradictoria en virtud de que en ocasiones el ayuntamiento de Ocoyoacac aplicó en otros recursos el fraccionamiento y en otros como fue el caso de “El Compromiso” hizo todo lo posible por mantener su dominio y control.

¹⁶ Solicitud de los vecinos de San Lorenzo Huitzilapan al Jefe Político de Lerma sobre el fraccionamiento de unos terrenos de comunidad, 22 de septiembre de 1877.

¹⁷ Escobar Ohmstede y Gordillo señalan que en Huejutla y Yahualica la resistencia de los pueblos indígenas, “así como los antiguos y reñidos litigios pendientes entre los pueblos sobre la propiedad de dichas tierras, explica por qué después de tantos años, ni la propiedad está enteramente dividida así como debiera estarlo, ni la desamortización de los bienes de los ayuntamientos ha llegado a su completa realización” (Escobar Ohmstede y Gordillo, 1998: 26).

del monte en el municipio de Ocoyoacac para fines netamente comerciales acción que provocaba el enojo de una parte de la familia. El interés por arrendar obedecía a la presencia del ferrocarril y al impulso industrial en el Estado de México. Knight sugiere que hasta 1870 en muchas regiones los pueblos lograron conservar sus tierras. Muestra de ello son los casos estudiados en el centro de México, Guerrero y Oaxaca. Asimismo señala que la agresión a la propiedad comunal sólo se presentó en los decenios de 1880 y 1890, con el fortalecimiento del Estado mexicano, la “estabilidad y rápido desarrollo capitalista” (Knight, 1985: 77).

La concentración de la propiedad en Ocoyoacac posterior a la desamortización

Ahora bien en buena medida la inconformidad de los vecinos de los pueblos surgió por el fenómeno de desigualdad que se había acentuado con la desamortización. El malestar se generó debido a que algunas autoridades locales lograron acaparar una parte de los bienes de común repartimiento que se desamortizaron, como fue el caso de los Fonseca en Ocoyoacac. Estas familias se destacaban por tener una importante participación en las actividades agrícolas y comerciales que se desarrollaban en el municipio.¹⁸ Cabe señalar que sólo se hará referencia a las tierras que concentraron algunos vecinos de los pueblos con la desamortización. Asimismo se mostrará el movimiento de la propiedad a partir de que los vecinos comenzaron a vender las tierras adjudicadas, los personajes que las adquirieron y las actividades económicas y cargos políticos que tenían dentro de la organización pueblerina. Esta tendencia debe destacarse en virtud de la ausencia de hacendados poderosos y acaparadores de recursos en Ocoyoacac.

Convine detenerse en el caso de Lino León y de otros comerciantes y propietarios, que lograron acumular una cantidad considerable de tierras que se adjudicaron como parte del proyecto de individualización contenido en la ley de desamortización de los bienes de las corporaciones civiles de 1856. Lino León junto con otros comerciantes de la zona como Ramón Palmero, Bartolo Fonseca y Enrique M. González propietario de una hacienda y presidente municipal, lograron concentrar una gran cantidad de tierra. Veamos el caso de León con mayor detenimiento.¹⁹ En 1896 Daniel Olivera vendió a

¹⁸ Bartolo Fonseca, vecino de Ocoyoacac, comerciante y agricultor, se dedicaba a prestar dinero a los vecinos del municipio a cambio de las escrituras de propiedades de los solicitantes. Si el pago no se cubría en el plazo convenido, el prestamista tenía la opción de tomar el terreno (AGNT, Lerma, Notario José de Jesús Cortés, 23 de diciembre de 1890, f 43).

¹⁹ En un informe de 1877 sobre la industria fabril y manufacturera del distrito de Lerma aparecen las siguientes industrias y sus dueños: en Lerma Lino León de reboso; Cástulo Méndez de pan; Severiano Ortega de pieles y

León un terreno que adquirió de los terrenos de común repartimiento ubicado en la Ranchería de los Alanices, en el municipio de Ocoyoacac. Este terreno medía 26,150 m², con un valor de 134.87.²⁰ Asimismo en 1899, en el fraccionamiento de los terrenos de común repartimiento del “Llano de Perea” aparece nuevamente Lino León beneficiado en dos ocasiones (AHM, Fondo Gobernación, Serie Gobernación, vol. 84, exp. 17, ff. 7-200).²¹ En este último fraccionamiento se observa que León fue el propietario que adquirió la mayor cantidad de terreno de ese llano. Conviene señalar que Lino León no era vecino de Ocoyoacac, sino de Lerma, es decir, el movimiento de propiedad originó la entrada de vecinos ajenos a la “gran familia pueblerina”. Esta entrada fue permitida por los mismos vecinos y las autoridades locales. Cabe señalar que este movimiento de la propiedad se llevó a cabo en el piso ecológico que hemos denominado de llanura y que formaba parte de los bienes de común repartimiento.

Veamos entonces qué sucede en el piso de montaña. Como ya señalamos, comerciantes y autoridades municipales se beneficiaron con este movimiento de concentración de la propiedad. En Ocoyoacac hay varios ejemplos ilustrativos de individuos que hacían un uso considerable de las maderas: Ramón Palmero, Rufino Angulo, Enrique M. González y Tranquilino Moreno. Estos personajes se presentaron en varias ocasiones a firmar contratos de arrendamiento de los montes de Atlapulco, Coapanoaya y Tepexoyuca, pueblos todos del municipio de Ocoyoacac.²²

Tratemos el caso de Ramón Palmero. Después de que se desamortizaron los bienes comunales a los vecinos de Coapanoaya conforme al repartimiento de 1891, los vecinos comenzaron a vender sus propiedades. Uno de los adjudicatarios de los montes de Coapanoaya fue Palmero, quien era vecino de la Estación de Salazar. Palmero era comerciante y arrendatario de los montes y por lo tanto estaba muy interesado en adquirir la propiedad de los bosques. En el cuadro 1 se observa la cantidad impresionante de bienes que logró adquirir después de que esos bienes eran comunales.

Serafín Villota de aguardiente (AML, Estadística, vol. 8). Para 1912 en unas noticias sobre las principales personas de la banca, el comercio, la industria y la agricultura que residen en Lerma, se mencionaba que Lino León se dedicaba principalmente a la actividad agrícola (AML, Estadísticas, vol. 8, 1912).

²⁰ Escritura de venta celebrada entre Daniel Olivares y Lino León, 29 de diciembre de 1896 (AGNT, Notario José de Jesús Cortés, Notaría 1 de Lerma, caja 2, protocolo 2, ff. 12-12v).

²¹ Fraccionamiento y adjudicación de terrenos del Llano de Perea, 30 de mayo de 1899.

²² Noticia general de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria sobre la producción y explotación de las maderas, 18 de febrero de 1901 (AMO, Estadística, vol. 3, exp. 19). Contrato de explotación de maderas celebrado entre los vecinos de Atlapulco y Enrique González, 3 de marzo de 1898 (AHM, Gobernación, Municipios, vol. 19, exp. 8, f. 1). Solicitud de Rufino Angulo para explotar la raíz de zacatón del monte de Atlapulco, 19 de diciembre de 1896 (AHM, Gobernación, Municipios, vol. 9, exp. 49, f. 5).

CUADRO 1
BIENES ADQUIRIDOS POR RAMÓN PALMERO Y MARÍA MUCIÑO
COMO RESULTADO DE LA DESAMORTIZACIÓN DE LOS BIENES COMUNALES

Fecha de adquisición	Dueño anterior	Comprador	Ubicación del terreno	Tipo de propiedad	Censo y valor	Extensión del terreno	Fuente
11 de enero de 1908	José Abraham Ocoyoacac	Ramón Palmero	Llano del Portezuelo Coapanoaya	Bienes comunales	70 pesos	Tres hectáreas	2-2v (c.5)
20 de enero de 1908	Juan Reyes Coapanoaya	Ramón Palmero	Tres Peñas Coapanoaya	Bienes comunales	60 pesos	16 hectáreas	6v-7 (c. 5)
29 de febrero de 1908	Cesáreo Hernández Ocoyoacac	María Muciño esposa de Palmero	Ladera de Casa Vieja Coapanoaya	Bienes comunales	100 pesos a censo redimible que adeuda al ayuntamiento	12 hectáreas	23v-24 (c. 5)
29 de febrero de 1908	Donaciano Lujano Ocoyoacac	María Muciño esposa de Palmero	El Zarco	Bienes comunales	100 pesos y adeuda 100 a censo al ayuntamiento	12 hectáreas	24-24v (c. 5)
22 de junio de 1908	Zacarías Tadeo Ocoyoacac	María Muciño	Malacatepec Coapanoaya	Bienes comunales	100 pesos libres de gravamen	21 hectáreas	75-7v (c. 5)
10 de diciembre de 1908	Luz Pavón Ocoyoacac	María Muciño	Ladera del Sauco Ocoyoacac	Bienes comunales	100 pesos y reporta censo al ayuntamiento	11 hectáreas	25v-26 (c. 5)
26 de diciembre de 1908	Hipólito Zepeda Ocoyoacac	María Muciño	Cerro Grande Coapanoaya	Bienes comunales	70 pesos y reporta censo al ayuntamiento	14 hectáreas	33-33v (c. 4)
20 de marzo de 1909	Lorenzo Huerta Ocoyoacac	María Muciño	El Portezuelo Coapanoaya	Bienes comunales		13 hectáreas	57v-58 (c. 5)
23 de marzo de 1909	José Regino Ocoyoacac	María Muciño	Cerro de las peñas	Bienes comunales	100 pesos y reporta censo al ayuntamiento	12 hectáreas	58v-59 (c. 5)
2 de julio de 1909	José Gabriel Ocoyoacac	Ramón Palmero	Llano del Portezuelo Coapanoaya	Bienes comunales	150 pesos y reporta censo al ayuntamiento	13 hectáreas	95v-96 (c. 5)
2 de julio de 1909	Domingo Zarco Ocoyoacac	Ramón Palmero	Abajo del Portezuelo Coapanoaya	Bienes comunales	60 pesos y reporta censo al ayuntamiento	380 metros	96-96v (c. 5)
13 de agosto de 1909	José Albino Ocoyoacac	Ramón Palmero	Cañada de ojo de Buey Coapanoaya	Bienes comunales	80 pesos y reporta censo al ayuntamiento	12 hectáreas	22v-23 (c. 5)
22 de septiembre de 1909	Bartolo Fonseca Ocoyoacac	Ramón Palmero	2 terrenos situados en el pueblo de Coapanoaya El portezuelo viejo	Bienes comunales	300 pesos por cada terreno y reconocen censo al ayuntamiento	14 hectáreas	41-41v (c. 5)
22 de septiembre de 1909	Luz Pavón	María Muciño	Loma del Puente de Madera	Bienes comunales	90 pesos y reconoce censo al ayuntamiento	11 hectáreas	41v_42v (c. 5)
30 de julio de 1910	Alejo Quezada Ocoyoacac	María Muciño	Coapanoaya	Bienes comunales	100 pesos y reporta censo redimible	80 metros	2v-3 (c. 6)

Fuentes: Todas las escrituras se obtuvieron del Archivo General de Notarías de Toluca. Notaría 1 de Lerma, Escribano público Mariano León, cajas 4, 5 y 6. (c.= caja.)

La concentración de tierra por parte de un particular en terrenos de montaña se explica por su actividad comercial y por haberse destacado a finales del siglo XIX como uno de los principales arrendatarios de los montes de los pueblos de Atlapulco, Coapanoaya y Tepexoyuca. Enrique M. González también era uno de los principales caciques de Ocoyoacac. Era propietario de la hacienda de Texcaltenco y para colmo presidente municipal. Este personaje también se destacó por ser uno de

principales arrendatarios de los montes de los pueblos del municipio de Ocoyoacac, además de que logró adquirir gran parte de los pastos comunales para alimentar a sus ganados. En los dos casos, por tratarse de bosques y pastos bienes de uso común, no era posible acceder a la propiedad. Una vez que se aplicó la ley de desamortización y se dividió este recurso productivo entre los vecinos entonces fue posible conseguir la propiedad. En el cuadro 2 se puede apreciar el número de propiedades que logró adquirir González. Estos bienes eran comunales como así lo expresan los propietarios en las escrituras de compra-venta registradas en el archivo de notarías del Estado de México. Entre mayo de 1909 y noviembre de 1910, González logró adquirir 221 hectáreas de bienes comunales ubicados en la montaña, cuando los antiguos dueños no alcanzaban ni las 30 hectáreas de manera individual.

CUADRO 2
PROPIEDADES ADQUIRIDAS POR ENRIQUE M. GONZÁLEZ DE LOS MONTES DE OCOYOACAC

Fecha	Dueño anterior	Comprador	Ubicación	Tipo de propiedad	Precio y censo	Extensión	Fuente
27 de mayo de 1909	José Marcos Ocoyoacac	Enrique M. González Propietario	La meza Coapanoaya	Bienes comunales	70 pesos y reporta censo al ayuntamiento	10 (has.)	76-76v (c. 5)
26 de junio de 1909	Guadalupe Mora	Enrique M. González	El Escobal Coapanoaya	Bienes de comunidad	165 pesos y reporta censo al ayuntamiento	13 (has.)	92v-93 (c. 5)
28 de junio de 1909	María Muciño	Enrique M. González	-Ladera de la casa vieja -Ladera del Sauco -El Sauco -El Cerro de las Peñas -Cerro Grande Malacatepec San Francisco Tres Peñas	Bienes comunales Bienes comunales Bienes comunales Bienes comunales Bienes comunales Bienes comunales	900 pesos y reporta censo al ayuntamiento	12 (has.) 12 (has.) 12 (has.) 14 (has.) 21 (has.) 14 (has.) 14 (has.)	93-94v (c. 5)
10 de julio de 1909	Agustín Ignacio	Enrique M. González	El Tiradero Coapanoaya	Bienes comunales	120 pesos y reporta censo al ayuntamiento	14 (has.)	98v-99 (c. 5)
22 de septiembre de 1909	Calixto Tadeo Ocoyoacac	Enrique M. González	Malacatepec Coapanoaya	Bienes comunales	100 pesos y reporta censo al ayuntamiento	23 (has.)	42v-43 (c.5)
9 de octubre de 1909	Manuel Pichardo Ocoyoacac	Enrique M. González	San Francisco Coapanoaya	Bienes comunales	100 pesos y reporta censo al ayuntamiento	12 (has.)	51-52 (c. 5)
19 de noviembre de 1909	Gregorio Monterrubio	Enrique M. González	El Temascal Coapanoaya	Bienes comunales	90 pesos y reporta censo al ayuntamiento	14 (has.)	58v-59 (c.5)
23 de julio de 1910	Ramón Palmero	Enrique M. González	Tres Peñas Coapanoaya	Bienes comunales	100 pesos y reporta censo al ayuntamiento	14 (has.)	93v-94v (c.5)
9 de noviembre de 1910	Tomás Paulino	Enrique M. González	Puente Viejo Coapanoaya	Bienes comunales	60 pesos y reporta censo al ayuntamiento	10 (has.)	29v-30 (c. 6)

Fuentes: Todas las escrituras se obtuvieron del Archivo General de Notarías del Estado de México. Notaría 1 de Lerma, Escribano público Mariano León, cajas 5 y 6. (c. = caja.)

Otro ejemplo que caracteriza esta concentración de los bienes comunales del municipio de Ocoyoacac se observa en la trayectoria de la familia Fonseca. Como ya se dijo, esta familia ocupó cargos políticos durante varios años.²³ En 1909 Bartolo Fonseca adquirió, de María de Jesús Rosales, de Ocoyoacac, 14 hectáreas de terreno montuoso de origen comunal ubicado en el Llano del Portezuelo en el pueblo de Coapanoaya.²⁴ En ese mismo año Francisca González viuda de Zarza le vendió 14 hectáreas del Portezuelo Viejo, Coapanoaya.²⁵ Posteriormente Bartolo Fonseca vendió esos terrenos a Ramón Palmero (véase cuadro 1). Esta concentración de la propiedad fue cuestionada en años posteriores por los vecinos de los pueblos. No hay que olvidar que fueron los mismos vecinos los que vendieron sus tierras, aunque no sobra decir que los compradores eran los principales caciques del municipio, es decir, aquellas personas pudientes que podían adquirir los terrenos. En 1911 un grupo de vecinos de Ocoyoacac externaba su gran malestar hacia su autoridad municipal en los siguientes términos

[Nuestro] ayuntamiento hace años que no es elegido popularmente; tantos años hace que ya hemos perdido la cuenta y los que hoy peinamos canas, casi ni recordamos la edad de oro en que disfrutábamos de libertades municipales. De ese defecto de elección depende que el ayuntamiento no se crea el padre de los pueblos, sino que se tenga como el azote de ellos cuando el poder le mandaba castigar y oprimir. A individuos ajenos a la municipalidad a cuyos intereses estaban en pugna con los de ella eran los favorecidos y de aquí dimanaba que no sólo no hubiera justicia, sino que se despojase al pueblo o a los habitantes de sus propiedades en beneficio del cacique dominante. La municipalidad de Ocoyoacac tenía extensos ejidos, que ha perdido en supuestos pleitos, en transacciones leoninas y en convenios que ignora, pues los habitantes, nunca los sancionaron esos terrenos están en manos de personas que ningún desembolso hicieron para adquirirlas y que a título de su influencia hoy nos venden el favor de no haberse apoderado de la totalidad de ellos.²⁶

Al final de la nota los vecinos expresan su solicitud de remplazar al ayuntamiento debido a que estaba compuesto por caciques que sólo habían acaparado las tierras en beneficio suyo y de otros grupos de poder, como demostraban Ramón Palmero y Enrique M. González. La *traición* a la familia pueblerina inició con la acumulación de los bienes del pueblo en beneficio de los sectores pudientes que también eran vecinos del pueblo. El control de los principales recursos productivos por parte de

²³ En las actas de cabildo de Ocoyoacac por lo menos entre 1890 y 1920 se aprecia que tres familias controlaban el poder político local, los Fonseca, Quezada y Vilchis.

²⁴ Escritura de compra venta entre María de Jesús Rosales y Bartolo Fonseca, escribano Mariano León, 1 de febrero de 1909 (AGNT, Notaría 1 de Lerma, caja 5, ff. 29v-30). Bartolo Fonseca además de que en diversas ocasiones fue presidente municipal, también era un importante comerciante de la zona.

²⁵ Escritura de compra-venta celebrada entre Francisca González y Bartolo Fonseca, escribano Mariano León, 27 de julio de 1909 (AGNT, Notaría 1 de Lerma, caja 5, ff. 12v-13).

²⁶ Queja de los vecinos de los barrios, pueblos y rancherías del municipio de Ocoyoacac dirigida al jefe político del distrito de Lerma, 28 de junio de 1911 (AML, Presidencia, vol. 43, exp. 14).

los sectores pudientes del municipio de Ocoyoacac, reflejó una gran molestia por parte del resto de los vecinos que actuaron activamente en defensa de su territorio. Sin duda, el poder político en el municipio de Ocoyoacac, fue un elemento fundamental que permitió la concentración de la propiedad en los pudientes del pueblo. En esta concentración de la propiedad, por supuesto que no quedaron al margen el resto de vecinos que se inconformaron y resistieron ante las nuevas formas de propiedad individual propuesta por lo liberales decimonónicos, tan es así que durante el programa agrario posrevolucionario, los pueblos de este municipio lograron recuperar buena parte de los bienes que ellos habían vendido después de la individualización de la propiedad comunal.

Archivos

- AHEM Archivo Histórico del Estado de México. Fondos: Gobernación, Municipios, Fomento y Comisión Agraria Mixta.
- AGA Archivo General Agrario. Series Dotación y Restitución de ejidos. Confirmación y Restitución de Bienes Comunales.
- AMO Archivo Municipal de Ocoyoacac. Series Tierras, Actas de Cabildo, Estadística, Tesorería y Presidencia

Bibliografía

- Annino, Antonio (1995), “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821”, Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 177-226.
- (2003) “Pueblos, liberalismo y nación en México” Antonio Annino y Francois_Xavier Guerra (coord.) en *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 399-430.
- Arnold, David (2000), *La naturaleza como problema histórico. El medio, la cultura y la expansión de Europa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Birrichaga Gardida, Diana (2003), “Administración de tierras y bienes comunales. Política, organización territorial y comunidad de los pueblos de Texcoco, 1812-1857” (tesis de Doctorado en Historia), México, El Colegio de México.
- Carmagnani, Marcello y Alicia Hernández Chávez (2000), “La ciudadanía orgánica mexicana 1850-1910”, en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 371-404.

- Castañeda González, Rocío (2002), “La política forestal mexicana durante el porfiriato”, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México (inédito).
- CC (Congreso constitucional) (1899), *Colección de decretos expedidos por el décimo octavo Congreso constitucional y por el ejecutivo del estado libre y soberano de México en el periodo corrido de 2 de marzo de 1899 a 2 de marzo de 1901*, tomo XXVI, Toluca, Escuela de Artes y Oficios.
- (1897), *Colección de decretos expedidos por el décimo séptimo Congreso constitucional y por el poder ejecutivo del estado libre y soberano de México en el periodo corrido de 2 de marzo de 1897 a 2 de marzo de 1899*, tomo XXV, Toluca, Oficina Tipográfica del Gobierno.
- (1892), *Colección de decretos expedidos por el décimo tercero Congreso constitucional y por el ejecutivo del estado libre y soberano de México, en el periodo corrido de 2 de marzo de 1889 a 2 de marzo de 1891*, tomo XXI, Toluca, Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios.
- (1876), *Colección de decretos expedidos por el Congreso constitucional y por el ejecutivo del estado libre y soberano de México en la época corrida de marzo de 1874 a noviembre de 1875*, tomo XI, Toluca, Instituto Literario.
- Díaz Ortega, Fernando (2002), “Empresarios y empresas en el distrito de Toluca. Una oligarquía en transición (1886-1910)” (tesis de Licenciatura en Historia), Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Escobar Ohmstede, Antonio y Jacqueline Gordillo (1998), “¿Defensa o despojo? Territorialidad indígena en las Huastecas, 1856-1930”, en *Estudios campesinos en el Archivo General Agrario*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Registro Agrario Nacional, vol. II, pp. 15-74.
- Falcón, Romana (1999), *Las naciones de una república. La cuestión indígena en las leyes y el congreso mexicanos, 1867-1876*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputado/Poder Legislativo.
- Fraser, Donald J. (1972) “La política de desamortización en las comunidades indígenas, 1856-1872”, *Historia Mexicana*, vol. XXI, núm. 4, abril-junio, pp. 615-652.
- García Vázquez, Sonny (1999), *Lerma. Monografía municipal*, Toluca, México, Gobierno del Estado de México/Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales/Instituto Mexiquense de Cultura.
- González de Molina, Manuel (2000), “De la ‘cuestión agraria’ a la ‘cuestión ambiental’ en la historia agraria de los noventas”, *Historia Agraria*, núm. 22, diciembre, pp. 19-36.
- Guerra, Francois-Xavier (1991), *México: del antiguo régimen a la revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 vols.
- Huitrón, Antonio (1972), *Bienes comunales en el Estado de México*, Toluca, Dirección de Hacienda.
- Knight, Alan (1985), “El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)”, *Historia Mexicana*, vol. XXXV, núm. 1, julio-septiembre, pp. 59-91.
- Knowlton, Robert J. (1978) “La individualización de la propiedad corporativa civil en el siglo XIX. Notas sobre Jalisco”, *Historia Mexicana*, vol. XXVIII, julio-septiembre, pp. 24-61.
- (1998), “El ejido mexicano en el siglo XIX”, *Historia Mexicana*, vol. XLVIII, núm. 1, julio-septiembre, pp. 71-96.
- Instituto Literario (1870), *Memoria de todos los ramos de la administración del Estado de México en el año de 1869*, Toluca, Instituto Literario.

- Menegus Bornemann, Margarita (1979), "Ocoyoacac: Antología de documentos sobre la tenencia de la tierra en la época colonial" (tesis de licenciatura), México, Universidad Iberoamericana.
- (2001), "Los bienes de comunidad de los pueblos de indios a fines del periodo colonial", en Antonio Escobar Ohmstede y Teresa Rojas Rabiela (coords.), *Estructuras y formas agrarias en México, del pasado y del presente*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Registro Agrario Nacional/Archivo General Agrario, pp. 83-118.
- Miño Grijalva, Manuel (1994), "Fiscalidad, Estado y Federación el Estado de México en el siglo XIX", Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México 1824-1923*, México, El Colegio Mexiquense/Gobierno del Estado de México, tomo I, pp. 23-100.
- Navarro, Bejar y Francisco Casanova Alvarez (1970), *Historia de la industrialización del Estado de México*, México, Biblioteca Enciclopédica de México.
- Pacheco Chávez, Antonieta Ilhui (1999), "La hacienda pública de los ayuntamientos del Estado de México durante la primera República Federal, 1824-1835", en María del Pilar Iracheta Cenecorta y Diana Birrichaga Gardida (comps.), *A la sombra de la Primera República Federal. El Estado de México, 1824-1835*, Toluca, El Colegio Mexiquense.
- (2004), "La hacienda pública de los ayuntamientos en una etapa de transición política, 1786-1830. El caso del Estado de México" (tesis de Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal), Toluca, El Colegio Mexiquense.
- Rivera Cambas, Manuel (1972), *Viaje a través del Estado de México; (1880-1883)*, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México.

REGRESAR

AL ÍNDICE

LA SOCIEDAD CIVIL Y EL MANEJO DEL PODER PARA EL CUIDADO DEL PATRIMONIO CULTURAL. EL CASO DE LA *CORPORACIÓN* DE SANTA MARÍA NATIVITAS TARIMORO, CALIMAYA

Bertha Teresa Abraham Jalil¹

El patrimonio, concepto e importancia

A partir de su etimología latina, patrimonio es el conjunto de bienes materiales legados por los antepasados. Desde la perspectiva social, está integrado por todos los bienes culturales y naturales de un pueblo y actúa como un lazo entre el presente y el pasado, entre las generaciones que ya desaparecieron y las que aún existen. Como parte de él encontramos el patrimonio material, tangible y el intangible. Al primero corresponden los objetos que son testimonio de ideas, modos de vida, costumbres, organización, etcétera. Al segundo corresponden las tradiciones, la música, las danzas, la ergonomía; en fin, todas las manifestaciones culturales que identifican a un pueblo o comunidad y que también son resultado de siglos de creación de los grupos sociales.

Con los cambios políticos, económicos y sociales derivados de la Segunda Guerra Mundial, enormes sectores de la población en el mundo empezaron a tener acceso a las manifestaciones culturales, masificándose el proceso de su disfrute. Esto implicó una mayor democratización, así como más interés y aprecio por el patrimonio y por el conocimiento científico de la realidad presente y del pasado. Debido al interés por la preservación de la naturaleza en sus diversas manifestaciones, al concepto de *patrimonio cultural* se agregó, en años recientes, el concepto de *patrimonio natural*.

Lo que antes se entendía como patrimonio arquitectónico, histórico y arqueológico, relacionado con la “alta cultura” o la cultura dominante —desde la perspectiva antropológica— se ha ampliado, incluyendo los asentamientos campesinos, las zonas de cultivo, las tecnologías

¹ Adscrita al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México. Correo electrónico: berthaabraham@prodigy.net.mx.

tradicionales, así como las expresiones de las culturales populares (Florescano,1993:12) que, desde la perspectiva antes dicha, serían manifestaciones de las culturas subalternas.²

En México, específicamente, ha habido cambios en el manejo del patrimonio, ya que si bien es cierto que por mucho tiempo fueron las clases dominantes —por seguir con la terminología antes mencionada—, las que se hicieron cargo de su manejo y conservación, en las últimas décadas los integrantes de la sociedad civil, y dentro de ella “[...]los grupos antes marginados, se han convertido en autogestores directos de la reproducción, conservación y difusión de su propio patrimonio [...]” (Florescano, 1993: 13).

El patrimonio de una nación, es significativo, dado que es el cúmulo de testimonios de un tiempo ya ido, por lo que gracias a ellos, puede ser entendido el presente, de modo que los pueblos necesitan de él para enfrentar los embates del llamado progreso; de ahí la importancia de preservar el correspondiente a una comunidad, un pueblo o una nación. Desde ese punto de vista es importante tener en cuenta que entre los grupos herederos de las costumbres prehispánicas, considerados como parte de las culturas subalternas, se conservan pensamientos y prácticas ancestrales que fortalecen su sentido de pertenencia y de coherencia comunitaria. Son ellos quienes en su cotidianidad siguen salvaguardando costumbres, celebrando fiestas, conservando asociaciones y nombrando a sus propias autoridades para determinados festejos y celebraciones religiosas, así como para el cuidado de su riqueza patrimonial. Tal es el caso del poblado de San María Nativitas Tarimoro, cuya organización llamada “*La Corporación*”, es motivo de este estudio. Así pues, veremos como coinciden una tradición centenaria, —que a la vez es parte del patrimonio intangible y protectora del patrimonio tangible—, y la preocupación de una sociedad occidentalizada que decide proteger el patrimonio a través de la creación de instituciones creadas para ello, con su correspondiente legislación.

El cuidado del patrimonio cultural en México y en territorio mexiquense

México es un país que por sus recursos naturales y por su historia, cuenta con un rico patrimonio cultural que data de la prehistoria, y con valiosos tesoros producidos por la naturaleza. El organismo

² Desde esta perspectiva la cultura dominante está compuesta de elementos característicos y propios de ciertos grupos de la sociedad que ejercen el poder, a los que no pueden acceder los integrantes de los pueblos y los grupos marginados o dominados, que se expresan a través de culturas subalternas.

del gobierno federal que se encarga de la cultura en todas sus manifestaciones es el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) que cuenta con dos importantes instituciones: el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), fundado en 1939, para garantizar la investigación, conservación, protección y difusión del patrimonio prehistórico, arqueológico, antropológico, histórico y paleontológico de México. Y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), creado en 1947, que se encarga del patrimonio artístico correspondiente al siglo XX. Las funciones de ambos están plasmadas en *La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, expedida en 1972 y que en su Capítulo I, artículos 2º, 3º y 4º involucra a la sociedad en general en la preservación del patrimonio. Concretamente, en el artículo 2º dice que

El Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de esta ley, organizarán o autorizarán asociaciones civiles, juntas vecinales, y uniones de campesinos como órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de la Nación

En el artículo 3º, habla de que la aplicación de esta ley corresponde a diferentes autoridades, empezando por la presidencia de la República, el Secretario de Educación Pública, el Secretario del Patrimonio Nacional; así como los dos institutos antes mencionados: INAH e INBA, y a “... las demás autoridades y dependencias federales, en los casos de su competencia” (Conaculta/INAH, 2005: 7-8). El artículo 4º habla de la intervención que tendrán las autoridades de los Estados y Municipios, en la aplicación de la ley, de acuerdo a lo que la misma y su reglamento señalen (Conaculta/INAH, 2005: 7-8). El *Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, indica de manera más precisa la participación que los diversos sectores de la población pueden tener en la tarea de salvaguarda (Conaculta/INAH, 2005: 23).

En la entidad Mexiquense, el marco jurídico que existe respecto al patrimonio es la Ley de Bienes del Estado de México y sus municipios (POLEMEX, 2009).

Habiendo revisado la Legislación Federal y la estatal en materia de patrimonio, encontramos que es competencia de la primera la autorización y los lineamientos para proteger y restaurar los edificios considerados como patrimonio nacional. Es por eso que en cada Estado de la República existen los llamados *Centro INAH*, que son la instancia administrativa desde donde se aplica el Reglamento correspondiente, el cual, como se ha dicho líneas arriba, en su capítulo I, artículos 1º y 2º faculta a la sociedad civil para involucrarse en el cuidado, conocimiento, difusión y promoción del patrimonio, de manera organizada.

A la luz de esta ley y de su reglamento, en el Estado de México, es posible encontrar grupos de ciudadanos preocupados por la conservación de sus monumentos, quienes se han organizado para lograr la preservación de sus edificios religiosos. Tal es el caso del Templo de Santa María Nativitas Tarimoro, en el municipio de Calimaya, construcción que data del siglo XVI (Loera, 1999:139), y para cuyo cuidado y restauración una asociación de pobladores se organizó, de acuerdo a los requerimientos de la Ley, y solicitó asesoría del INAH, a fin de darle al edificio los cuidados requeridos, y la restauración adecuada (Abraham, 2008 a y 2008b).

Santa María Nativitas Tarimoro en el municipio de Calimaya

Geografía y población

El municipio de Calimaya en el Estado de México, para cuestiones administrativas, se localiza en el Distrito Judicial y Rentístico de Tenango del Valle, dentro de la Región I de la entidad.

Geográficamente se encuentra al sur de Toluca; limita al norte con los municipios de Toluca, Metepec, Mexicaltzingo y Chapultepec; al oriente con Tianguistenco y San Antonio la Isla; al occidente con Toluca; y al sur con Tenango del Valle y Santa María Rayón. Su extensión territorial ha variado a lo largo de la historia y actualmente es de 103.11 Km², (Loera, 1999: 18). Esta integrado por el poblado que constituye a la cabecera, cuyo nombre completo es Calimaya de Díaz González ³, dividido en cinco barrios, y por ocho pueblos más, uno de ellos es Santa María Nativitas Tarimoro, objeto de este estudio, cuya categoría política administrativa es el de una Delegación (Loera, 1999: 19).

Sus habitantes se llaman a sí mismos *nativitenses* (Corporación 2008-2009, 2009). Según el II Censo de Población y Vivienda en el 2005, el municipio tenía 38,770 habitantes. (INEGI, 2005) y Santa María Nativitas Tarimoro, tenía 5463 habitantes; de ellos, 2612 eran sexo masculino y 2851 del sexo femenino, predominando las mujeres, al igual que en todo el municipio.

Según el XII Censo de Población y Vivienda 2000, de la población total que en ese entonces sumaban 5062 —457 personas menos que en 2005—, en el rubro de religión, 4245 habitantes cuya edad va de cinco años en adelante, se declararon católicos; 61 dijeron profesar otra religión diferente a la católica y 67 dijeron no ser católicos e inclusive no tener una religión (INEGI, 2000). Estos datos

³ El apellido de Díaz González fue impuesto a Calimaya el 28 de septiembre de 1894, cuando la cabecera del municipio obtuvo la categoría de villa y en honor de Prisciliano María de Díaz González, ilustre político juarista del siglo XIX que nació en el municipio (Loera Chávez, 1999: 14).

nos indican el alto porcentaje de la población que se considera católica, lo que incide en nuestro estudio.

No obstante que en la zona estuvieron establecidos diversos pueblos indígenas, antes de la llegada de los españoles y durante la colonia, tales como los matlatzincas, principalmente, que coexistían con mexicanos, otomíes, y mazahuas (Loera, 1999: 60), para 2005, según el Censo General y de Vivienda de ese año, en el municipio, únicamente 30 personas hablaban una lengua indígena, aparte del español (INEGI, 2005).

Antecedentes históricos

El patrimonio cultural del municipio reúne ejemplos de arquitectura colonial, que se encuentran en distintos poblados. La existencia de estos edificios está íntimamente relacionada con la evangelización que iniciaron los frailes franciscanos en el siglo XVI. A ese respecto, hay que tener presente que las prácticas religiosas de los ancestros de los calimayenses se unieron a las del catolicismo, por lo que existe un sincretismo religioso, el cual fue heredado desde la etapa de la colonia.

A partir de 1560 inició el funcionamiento formal del sistema de cabildos en lo que se llamó “república de indios”, que consistió en un sistema político territorial de cabeceras, barrios y pueblos sujetos. Se ordenó que las elecciones de los dirigentes fueran democráticas, aunque para ser electo era necesario cubrir ciertos requisitos: saber hablar, leer y escribir español y observar una buena conducta cristiana, de modo que solamente los descendientes de los nobles que tenían acceso a la cultura tenían derecho a ser nombrados, con lo cual en la práctica todo siguió estando en manos de los descendientes de los caciques o *tlatoanis*. En el siglo XVIII hubo cambios pues el gobierno local empezó a quedar en manos de individuos que sin ser de origen noble, se habían enriquecido gracias al comercio y a los tratos económicos con los españoles. Además actuaban como intermediarios entre la gran masa de pobladores indígenas de Calimaya y el mundo de los españoles y mestizos (Loera, 1999: 68).

Charles Gibson indica que los pueblos indígenas no solían nombrar a sus gobernantes, sino hasta que fallecía el anterior, de modo que estaban acostumbrados a ser gobernados por una misma persona durante muchos años (Gibson, 2000: 180), por lo que el sistema de nombramientos anuales impuesto por los españoles, les era ajeno, y aunque se resistieron, tuvieron que terminar aceptándolo.

Acerca de la planeación y distribución de áreas de los nuevos pueblos que se convirtieron en cabecera municipal, encontramos que en la plaza central se ubicaron el templo parroquial y el convento; la casa de la comunidad que era el sitio de reunión de los cabildos indígenas. Los indios

principales fueron a vivir en el centro del poblado. En medio de la iglesia y el edificio para los gobernantes, se hizo una explanada para diversas actividades, entre ellas las fiestas religiosas, y alrededor de esta zona se ubicaron los barrios, cada uno con su santo patrón y una capilla en torno a la cual vivían los indígenas que constituían el pueblo. En los barrios o *calpullis*, los calimayenses continuaban organizados; “[...] ahí la etnia y las relaciones de parentesco jugaban un papel muy importante. En el seno familiar transmitían a sus hijos sus viejas raíces y continuaban hablando sus lenguas autóctonas” (Loera, 1999: 62).

Un factor muy importante para nuestro tema es el hecho de que a los indígenas, según dice la cronista del municipio:

La idea de los santos patronos y sus iglesias les resultó agradable porque les brindó la oportunidad de continuar organizados en su vida social y religiosa como lo hacían en la época prehispánica, es decir, alrededor de deidades particulares en cada barrio. Conforme pasó el tiempo fueron aumentando el número de santos [...] en los pueblos, y su vida empezó a girar, de manera prioritaria, alrededor de ellos (Loera, 1999: 71),

lo que explica el manejo e importancia que los lugareños le dieron a los santos católicos en la vida de la comunidad, según se verá.

Con el tiempo los calimayenses crearon una relación entre los santos y sus tierras, como una forma de defenderlas de las invasiones, de su pérdida, o de abusos de los españoles, tema que merece un capítulo aparte. Para nuestro objetivo, lo importante es saber que debido a que los indígenas sabían que al igual que ellos, los españoles y los poseedores de ranchos tenían un enorme respeto por las imágenes religiosas, decidieron llevar a cabo una estrategia que frenaría a los invasores y fue “la santificación de los terrenos”, es decir que convirtieron a los santos locales en propietarios de sus tierras. “Siendo el santo el dueño, nadie se atrevería a poner los ojos en ellas”; esto implicó la creación de organizaciones sociales, como fueron las cofradías y las mayordomías (Loera, 1999: 84-86).

Las cofradías eran organizaciones en las que los miembros son llamados cofrades, quienes se organizaban alrededor de la figura de un santo, eran vecinos de un mismo pueblo o barrio y pertenecían a una misma clase social. Cada cofradía contaba con un fondo económico formado por el fruto que daban las tierras que eran trabajadas y productivas; por las cuotas mensuales o anuales de los cofrades, y por el ganado, la ropa, los objetos y las joyas personales del santo. A la vez, daban respuesta a muchas necesidades económicas de la comunidad, como atención a huérfanos, viudas, y celebración de funerales, entre otros. La administración era renovada anualmente, y el puesto de

mayor jerarquía era ocupado por el mayordomo, quien era el responsable de la cofradía. Aunque se contaba con fondos económicos en la asociación, muchas veces el mayordomo se encargaba de completar con su dinero los gastos anuales de la organización.

Esta responsabilidad era un factor importante de cohesión y solidaridad social, ya que quien lo ocupaba, muchas veces, resultaba con pérdidas económicas graves, pero a cambio conseguía el reconocimiento social, pues había beneficiado a la comunidad ofreciéndole esparcimiento, convivencia y bienestar espiritual.

Distinta organización era la de las mayordomías, así llamadas, que consistían en la responsabilidad que un solo hombre asumía sobre las tierras de un santo, por el plazo de un año, tiempo en que debería de trabajarlas y luego ofrecer comida, bebidas y fuegos artificiales en la fiesta correspondiente. Los gastos deberían de correr por su cuenta cuando las cosechas no hubieran sido buenas. En esta organización no había una jerarquía ni trabajos de beneficencia para la comunidad. Es también antecedente de las mayordomías en el presente.

Tanto en las cofradías como en las mayordomías, la persona duraba un año en el puesto, pero en la segunda el mayordomo podía reelegirse; la costumbre del nombramiento anual ha continuado hasta nuestros días.

Sociedad civil y procesos democráticos en la conservación del patrimonio religioso del pueblo de Santa María

La evangelización de los pueblos indígenas en la Nueva España fue una importantísima labor de la orden mendicante de los franciscanos, quienes la tuvieron a su cargo en el Valle de Toluca.

Testimonio del proceso de aculturación es la existencia de edificios religiosos que fueron construidos en la época virreinal. Ellos constituyen parte del patrimonio cultural histórico —el patrimonio tangible—, que a la vez sigue teniendo un uso público, por lo que deben ser protegidos y conservados.

En el pueblo de Santa María Nativitas Tarimoro, cuya fiesta principal es el día 8 de septiembre, existe una hermosa iglesia cuya fachada data del siglo XVI y que aún conserva su capilla abierta o de indios y su enorme atrio. Su torre del siglo XVII, es un hermoso ejemplo del estilo barroco en argamasa que ha sido motivo de cuidado y preocupación de los habitantes del lugar, desde hace varias décadas, y está dedicada a la Virgen María. A unas cuantas cuerdas de la iglesia principal,

sobre la misma calle, existe otra pequeña construcción levantada algunos años atrás, conocida como Capilla del Calvario.

A fin de cuidar los templos y dar el servicio que en materia de actividades religiosas requieren los fieles, en el poblado existe una asociación formada por feligreses católicos a la que se llama *Corporación de Santa María Nativitas Tarimoro*, agregándole el año su ejercicio, en este caso el 2007, y a la que en adelante nos referiremos solamente como *La Corporación*.⁴ La misma está constituida por un grupo de vecinos *nativitenses* que profesan la religión católica, quienes, después de ser nombrados para formar parte de ella por un año, se responsabilizan de lo antes dicho.

El estudio de este grupo tiene como objetivo analizar la forma cómo se ha organizado la comunidad de Santa María para nombrar a los integrantes de la *Corporación*; sus obligaciones, funcionamiento interno; relaciones con el exterior, y de manera particular su relación con el Centro INAH del Estado de México para solicitar y llevar a cabo los trabajos de conservación y restauración del templo, a la luz de la *Ley y el Reglamento Federales sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Histórico*.

El análisis se lleva a cabo a partir de un modelo que identifica ciertas características propias de la democracia, entendiendo por esta al Sistema político basado en una comunidad política (libre y plural), que cuando no ejerce el poder directamente; lo que significa toma de decisiones, elige a sus máximas autoridades para que lo hagan (sean individuos u órganos colegiados), a través de procesos (sorteos y elecciones) libres y competidos. “Este sistema político tiene un poder judicial (ejercido por personas o por órganos más o menos especializados y diferenciados del resto de la comunidad política), que garantiza el estado de derecho; es decir que asegura la existencia (con la libertad y la pluralidad que le son característicos) de la comunidad política, (y en su caso de los órganos de gobierno colegiados) y que tiene capacidad de limitar a quienes tienen o aspiran a tener más poder que el resto de los ciudadanos ” (Lizcano, 2007). También se considera la sobrevivencia de algunas características del sistema de cargos en la propia Corporación, que datan de la época colonial.

⁴ Hasta 2008, el templo de Santa María Nativitas, eclesiásticamente dependía de la Parroquia de San Felipe Tlalmimilolpan; sin embargo, es pertinente aclarar que las autoridades eclesiásticas no intervenían en el proceso para nombrar a los integrantes de la *Corporación*.

Comunidad política y elección del órgano de gobierno

Por comunidad política se entiende a un conjunto plural de adultos, cuyos miembros participan libre, igualitaria y frecuentemente, así como con eficacia, en la toma de decisiones en relación con la agenda pública (la suma de problemas, objetivos y estrategias centrales para los intereses individuales), de las organizaciones y del conjunto de la sociedad (Lizcano, 2007). En el caso de Santa María Nativitas, Calimaya, llamamos comunidad política a las personas adultas, hombres y mujeres que son vecinos del pueblo, profesan la religión católica y están interesados en el servicio y cuidado de su iglesia, no importando que pertenezcan a diversos partidos políticos y tengan distintas ocupaciones y profesiones, ya que el factor de unión es el catolicismo. En nuestro estudio, la consideramos una comunidad política restringida y selectiva, ya que está conformada solamente por la feligresía católica de mujeres y hombres, que decide nombrar anualmente a un grupo formado únicamente por varones; que estará encargado del cuidado del patrimonio religioso del lugar, grupo al que se nombra la *Corporación*, y que constituirá el órgano de gobierno, en el que depositan su autoridad, y al cual clasificamos como masculino restringido, ya que solamente los hombre, desde luego, católicos, pueden ser votados para pertenecer a él. Las autoridades que lo integran y que deben ser electas son trece: tres fiscales (el primero, el segundo y el tercero); cuatro sacristanes y seis cobradores.

El primero de enero, después de la misa de las 12:00 horas, todos los asistentes a ella, sin que medie la presencia del párroco ni de alguna autoridad municipal, se reúnen, constituyéndose en *asamblea*, a fin de elegir a los integrantes de lo que llaman *Corporación de Santa María Nativitas Tarimoro* del año que inicia, que para nuestro estudio será el *órgano de gobierno electo*.

En enero de 2008, los fieles y la *Corporación 2007*, responsable de convocar a la elección, salieron al atrio, cuyas puertas estaban cerradas, de modo que nadie podía retirarse, con lo que se manifiesta cierta presión de esta última —la autoridad en funciones— hacia la comunidad. Los integrantes de la *Corporación* se colocaron bajo el arco principal de la capilla abierta⁵, y el Segundo Fiscal fue quien tomó el micrófono e invitó a la comunidad a participar en la elección de la nueva *Corporación* para el año que comenzaba.

Hombres, mujeres y niños se colocaron a lo largo del atrio, más cerca de la salida que de la capilla; en contraste, un grupo de damas, que después supe pertenecían a la asociación *Acción*

⁵ Estructura arquitectónica al lado derecho de la fachada, que data del siglo XVI, constituida por arcos de medio punto, y al fondo de la cual existe un pequeño ábside con un altar, que se emplea para ceremonias al aire libre, de modo que los sacerdotes quedan bajo techo, y los fieles a lo largo y ancho del atrio.

Católica, estaba más próximo al sitio donde se hallaban las autoridades; entre todos serían un total de entre 150 a 200 personas, considerando el número de fieles a los que le da cabida el templo.⁶

Cabe aquí una consideración respecto al espacio que se emplea para las elecciones, que es el atrio. Parece que en esta costumbre, aún continúa la herencia de la época colonial, que consistía en seleccionar un espacio principal en el propio barrio, para llevar a cabo este proceso (Aguirre, 1999: 40).

El proceso de elección se caracterizó por una aparente apatía general, y la ausencia de participación de la mayoría de la gente. Era manifiesta la tensión entre dos grupos: el de la *Corporación* en funciones —todos hombres— y el formado por las mujeres que son parte de una asociación religiosa, y que se encargan, entre varias cosas, de catequizar a los niños. En ambos estaba el mayor número de personas que daba su opinión de vez en vez, y proponían a diferentes candidatos.⁷

Con base en el análisis de la elección llevada a cabo, —de acuerdo a Bobbio— en el proceso se manifestaron las libertades personal, de expresión y de reunión, que son esenciales a la democracia, y que dan lugar a la cuarta, que es la libertad de asociación, (Bobbio, 2005: 381); y que esta comunidad en estudio pone en práctica, ya que las tres primeras se manifiestan en la libre formación de la asamblea y su desarrollo; y con la decisión de crear una asociación llamada *Corporación*, a cuyos miembros eligen, llevan a cabo la cuarta, o sea a la libertad de asociación.

Esta elección puede ser clasificada dentro de la democracia representativa, pues la comunidad elige a sus representantes y los nombra sus autoridades para una responsabilidad específica en la *Corporación*, la que se convierte en el *órgano de gobierno*. Es de notar que personas ajenas a la *Corporación* saliente, eran quienes daban propuestas de candidatos para formar parte del organismo entrante, lo que manifestó una aparente actitud de apertura por parte de las autoridades que estaban por dejar el cargo. No obstante, hubo cierto control en la elección, ya que si bien el nuevo Primer Fiscal electo había sido propuesto por el grupo que se presentaba como disidencia; el moderador o conductor de la elección llevó la situación de manera que los otros puestos fueran ocupados por personas que procediesen de otros grupos.

El hecho de que solamente puedan ser electos los varones vecinos de Santa María, sin importar su ocupación laboral, preparación, grupo étnico o filiación política, lleva a clasificar a tal

⁶ Dato dado por el señor Omar Tarango, 1^{er} sacristán de la Corporación 2007. Según consulta hecha a los entrevistados de la Corporación 2008-2009, deben de haber estado presentes unas 500 personas (Corporación 2008-2009, 2009).

⁷ El proceso a detalle ha sido descrito en un trabajo anterior: “La democracia y el cuidado del patrimonio. El Templo Santa María Nativitas Tarimoro en el municipio de Calimaya, Estado de México. Procesos de elección y de entrega-recepción en un grupo encargado del patrimonio religioso” (Abraham, 2008: 367-381).

órgano de gobierno como restringido y selectivo, y es también una muestra de la herencia cultural respecto a las costumbres coloniales, ya que solían elegir a sus representantes solamente entre personas del barrio (Aguirre 1999: 39).

El otro requisito que debe cubrir un candidato es que desee aceptar el cargo y esté decidido a dar su tiempo para el cuidado del templo, durante un año, de manera gratuita. Aquí aparece un factor interesante, ya que aunque estas posiciones son estrictamente de servicio en el ámbito religioso, en el caso de que una persona decline el nombramiento, aparentemente no hay una sanción por parte de los posibles votantes en el campo de la política. Sin embargo, hay una relación implícita entre ocupar estos puestos dentro del sistema religioso y ocupar puestos dentro del sistema gubernamental, pues si alguien se interesa en el futuro por hacer carrera política, rechazar el cargo en el ámbito de la devoción, significará más adelante pérdida de votos y de apoyo en las contiendas electorales, ya que los moradores del lugar consideran como una norma sobreentendida: “Primero servir a Dios y luego a los hermanos” ; y este servir a Dios significa servir en el templo (Corporación 2007, 2007-2008).

Para abundar en el punto, si un hombre quiere ocupar el puesto de Delegado, o es propuesto para un cargo en la Corporación, si tiene el antecedente de no haber aceptado algún cargo como mayordomo en alguna de las distintas mayordomías que existen, lo que implica “desprenderse de dinero” no será apoyado para las responsabilidades arriba mencionadas.

Terminadas las elecciones de la nueva *Corporación*, los miembros de la que está en funciones deben elaborar citatorios para los recién electos, informándoles de su nombramiento, y solicitándoles que acepten tal honor. Si alguien se rehúsa, las mismas autoridades deberán convocar a una nueva asamblea, el segundo domingo de enero, a fin de que esta haga la elección correspondiente y se ocupen los puestos que faltan (Muciño y Muciño, 2009).

Aparentemente no se da el cabildeo antes de las elecciones; sin embargo, fue evidente la intención de alguien para ocupar la Primera fiscalía, el puesto principal, ya que en el proceso que nos ocupa, se dio la aceptación inmediata de la persona que fue propuesta para esa responsabilidad.⁸

Aunque en teoría la gente puede auto proponerse, este no fue el caso; mas bien el sentir general era el evadir ser electo para algún cargo. Esto fue confirmado en entrevistas posteriores. En realidad la mayoría de la gente prefiere no ser electa.

⁸ Líneas arriba hemos mencionado el caso de la propuesta y elección del primer fiscal de la Corporación 2008, en el cual se reconoce que un grupo interesado en la participación en la iglesia fue el que lo propuso (Corporación 2008-2009, 2009).

El proceso evidenció cierto autoritarismo por un lado y poca participación de la comunidad política, por el otro. Fue muy obvio el manejo que hizo el grupo en el poder, del propio poder, para evitar que determinada persona, a quien ellos cuestionaban, ocupara un puesto en la *Corporación* 2008. También fue obvio el criterio que consideraba a favor de algún candidato propuesto, el que hubiera participado antes en otras organizaciones como las mayordomías,⁹ pues en ellas hay que aportar dinero, lo que significó y significa un argumento en pro o en contra, para formar parte de la *Corporación*, como se ha dicho antes.

Es importante destacar que las mujeres, quienes no pueden ser votadas, participaban en el proceso mucho más que los hombres. Sin embargo, las autoridades no les dieron el espacio que en derecho les correspondía para opinar y presentar sus puntos de vista; es más, en un momento determinado, lo que dichas autoridades hicieron, fue apoyarse en otra mujer para “contraatacarlas”, siendo evidente cierta intolerancia con el grupo femenino que actuaba como disidencia, de parte de quienes detentaban el poder.

Fue claro que los usos y costumbres solamente permiten que el sexo femenino ocupe puestos de representación de manera limitada y esto se da únicamente en la *Mayordomía del Santo Jubileo* y a cierta edad, ya que la participación en la misma está restringida a jóvenes solteras de entre 18 y 20 años.

Al finalizar su período, la *Corporación* tiene como uno de sus deberes informar en Asamblea a la Comunidad, acerca de lo realizado y el estado de las cuentas, antes de cumplir el año de su gestión. Además le hace entrega de los archivos a la *Corporación* entrante (*Corporación* 2007, 2007-2008), con lo que manifiesta la obligación de rendir cuentas a quienes los nombraron como sus representantes.

La primera acción se lleva a cabo el último domingo de enero. Después de haber sido nombrada la nueva *Corporación* 2008, la *Corporación* 2007, que estaba en funciones, rindió su

⁹ En Santa María Nativitas no es lo mismo la *Corporación* que las *Mayordomías*. Ambos son órganos diferentes. Las *mayordomías* se acostumbran para ciertas festividades y existen las siguientes:

- a) Jueces Chiquitos.- Compuesta por seis jóvenes no mayores de 20 años a quienes les corresponde organizar la fiesta del Jueves de Dolores. Se nombran el 25 de diciembre en la misa de mediodía, en una asamblea que organiza la *Corporación*, y pueden ser nombrados en ausencia.
- b) En las fiestas del Santo Jubileo se designan *mayordomas* a señoritas entre 18 y 20 años, a quienes les corresponde adornar portadas con flores e invitar a las parejas en unión libre a que se casen. También organizan la celebración de bautizos y primeras comuniones. Estas celebraciones se llevan a cabo ocho días antes del 12 de diciembre, fiesta de la Virgen de Guadalupe.
- c) La *Mayordomía* de Semana Santa es la responsable de organizar las ceremonias de esos días y solo la componen hombres.
- d) La *mayordomía* de la Fiesta de San Isidro Labrador, el 15 de mayo.- .Todos son hombres.

informe a la comunidad reunida una vez más en Asamblea. Este acto se efectuó nuevamente en el atrio, pero en esta ocasión a puertas abiertas. Fue el Segundo Fiscal quien de nueva cuenta hizo uso de la palabra y leyó el informe, ya que desde el principio se hizo cargo de la contabilidad. Según los propios integrantes del órgano de gobierno, la gente del pueblo que asistió estuvo conforme con las cuentas que les entregaron.

Las entrevistas a personas que ocuparon el puesto de fiscales en años anteriores, hizo evidente que no existe un *sistema judicial autónomo* que exija cuentas claras del desempeño de la *Corporación*, pues según testimonio de algunos ex fiscales, distintas Corporaciones no entregaron cuentas claras del dinero recabado y además, durante su gestión se perdieron ciertos objetos religiosos de valía, que formaban parte del ajuar de la iglesia, o documentos en archivo. Pero sucede que la propia comunidad convertida en Asamblea no exige a los responsables que nombró, la entrega clara de cuentas, o la localización de los objetos valiosos del culto que desaparecieron. Esto es, ha habido Corporaciones que han querido subsanar los daños hechos por la anterior, pero la siguiente se ha encargado de destruir sistemas de control administrativos que pudiesen evidenciar los malos manejos (Muciño y Muciño, 2009). Ese es otro punto que queda pendiente de estudiar.

Para llevar a cabo el proceso de entrega recepción, los integrantes de ambas corporaciones se reunieron en las instalaciones de la iglesia, en el salón de usos múltiples, el sábado 1º de febrero. El proceso duró más de cinco horas y en él, cada responsable de un cargo le fue informando y entregando lo correspondiente a su sucesor.

La parte final del proceso de elección y cambio anual de la *Corporación* tiene lugar en la misa que se celebra el 2 de febrero, con motivo de la Fiesta de la Candelaria,¹⁰ y que, al igual que la elección, se efectúa en el atrio del templo, espacio que estaba totalmente ocupado por decenas de asistentes. Según los cálculos de integrantes de las *Corporaciones* 2007, y de la 2008-2009, es posible

¹⁰ Desde tiempos inmemoriales, la liturgia celebra la presentación de María en el templo el día 2 de febrero; es decir, 40 días después del nacimiento de Jesús. Esta fiesta tuvo inicialmente un carácter penitencial y purificadorio, pues las personas se acercaban al sacramento de la penitencia o hacían procesiones. Tomando en cuenta las palabras del anciano Simeón, que en el Evangelio llama a Jesucristo “Luz para alumbrar a las naciones” (Ver Lc 2, 28-32), en las procesiones se utilizaban velas encendidas, lo que dio origen a que se le llamara también “Día de las velas”, “Día de las candelas” (candela = vela) o “Día de la Candelaria”.

En México hay una gran devoción al Niño Jesús y en todos los hogares hay una imagen de él. En Noche Buena, se lleva la imagen a la Misa de Gallo y, al final de la celebración, los padrinos la arrullan y la llevan a acostar en el pesebre (puesto en el Nacimiento) entre las imágenes de María y José. Pasado el 6 de enero, fiesta de los Reyes Magos, los padrinos recogen la imagen del Niño y la llevan a su casa donde la visten primorosamente para llevarla a presentar al templo el 2 de febrero, día de la Candelaria. Todo esto se hace entre sencillas fiestas familiares en las que no faltan los tradicionales tamales y atole.

que hayan estado presentes alrededor de 2000 personas. Esto hace una diferencia notable entre el número de asistentes a la elección y quienes participan en la ceremonia de cambio de *Corporación*. Sucede que influye la fecha en la que, por tradición, las familias llevan a bendecir la imagen del niño Jesús y las semillas que se emplearán para la nueva siembra y eso es importante en una comunidad en la que muchos de sus integrantes se dedican a la agricultura. Además, no es esa una ocasión de elecciones, sino de festejo.

En la primera parte de la misa, los sacristanes salientes fueron quienes auxiliaron al sacerdote; en la segunda parte, lo hicieron los sacristanes de la *Corporación* entrante. Esto se llevó a cabo después de que los fiscales que finalizaban su gestión entregaron las llaves del templo y sus bienes, a los nuevos fiscales; y de igual manera los sacristanes entregaron las llaves que les correspondían. Tal parece que la entrega de éstas, son el símbolo de la transmisión de autoridad y del poder de un órgano de gobierno saliente, a uno entrante, como lo es el bastón de mando en algunos grupos.

En este ritual se manifiesta la intervención de la autoridad eclesiástica como un puente y testigo para llevar a cabo la transición de un órgano de gobierno al siguiente. También es testigo la comunidad que en su momento nombró a ambas Corporaciones.

La Corporación como órgano de gobierno: relación de la comunidad política y el nuevo órgano de gobierno

Después de que la Asamblea de católicos, convertida en comunidad política, eligió a la nueva *Corporación*, la cual queda constituida como órgano de gobierno, le da su voto de confianza durante todo el año. La *Corporación* incluye los puestos o responsabilidades siguientes: primero, segundo y tercer fiscales, del primero al cuarto sacristanes y del primero al sexto, cobradores. Para cada puesto hay funciones claras que se deben de cumplir y de las que se ha hablado ampliamente en un trabajo anterior (Abraham, 2007: 457-480).

La *Corporación*, en este caso la de 2007, tenía como responsabilidad principal atender el buen funcionamiento del templo, y darle el mantenimiento que requiriese como inmueble de interés público.

Respecto a sus relaciones al interior, caracteriza a la *Corporación* la *pluralidad*, ya que sus miembros pertenecen a diferentes partidos políticos y son seguidores de distintos equipos de fútbol, factores importantes para la convivencia en una comunidad rural. Pero —dicho por ellos—, en la *Corporación* se enfocan al trabajo que tienen que realizar dentro de la iglesia, dejando por fuera las

diferencias, pues la tarea los absorbe. Inclusive, hacen bromas acerca de sus diferencias y preferencias, según demostraron durante una de las entrevistas.

La toma de decisiones tiene lugar en una reunión que se lleva a cabo los días sábados, en un horario de las 20:00 a las 21:00 horas, después de que todos los integrantes de la *Corporación* han limpiado y arreglado la iglesia. En esa ocasión revisan lo hecho en la semana anterior y los fiscales les asignan las nuevas tareas y les informan de lo que sea necesario. Si hay algún punto que haya que discutir, lo hacen, y los acuerdos se deciden por mayoría de votos. Terminado esto, llevan a cabo una convivencia, que incluye jugar básquetbol, tomar refrescos y algún alimento.

Según las palabras del Primer Fiscal, el secreto de su trabajo grupal es, precisamente cuidar la convivencia, pues se relacionan “como una familia” y buscan “ponerse de acuerdo”; la intención es “que no nos molestemos.” El sistema de comunicación entre ellos permite manifestar los desacuerdos, de modo que éstos se discuten y se analizan a fin de llegar a acuerdos por votación, pues manejan el diálogo. Según la información que dieron, se deduce que es un grupo en el que existe la tolerancia. Promueven que sea un equipo responsable, pues si alguien no va a poder cumplir con alguna responsabilidad, le avisa antes a sus compañeros con el fin de que tomen sus previsiones. Además, el primer Fiscal ha buscado fomentar la convivencia y el entendimiento, por medio de la realización de tareas extras por la iglesia, como pintar las jardineras del atrio, por ejemplo, pues ese tipo de trabajos los une (Corporación 2007, 2007-2008).

La *Corporación* como tal no se reúne con el párroco; quien no reside en el lugar. Solamente tienen contacto con el sacerdote que asiste a officiar la misa y con el ministro que asiste a atender a la comunidad en los oficios de la Semana Santa; por lo que se confirma que es una asociación de civiles, encargada de servir a una comunidad de fieles católicos que se reúnen en un edificio dedicado a tales funciones; edificio al cual cuidan y que al mismo tiempo tiene categoría de monumento.

Los integrantes de la *Corporación*, pueden ser reelectos para siguientes periodos, pero dejando pasar varios años, pues la experiencia les ha hecho ver que una reelección inmediata no ha favorecido el desempeño de quien asumió esa responsabilidad. Como parte de la *Corporación* analizada se encontraba un hombre que fue sacristán en dos ocasiones anteriores, 17 y 28 años antes. Lo anterior, según comentaron, es un ejemplo de que hay personas que están dispuestas a seguir colaborando en esas asociaciones. Sin embargo, existe la posibilidad de que si alguien quiere ser reelecto, lo puede manifestar a finales del año y poco antes de las nuevas elecciones.

En entrevista posterior con otras personas que ocuparon puestos en la Corporación en años anteriores, encontramos el testimonio de que fueron reelectos de manera continúa en el cargo de Primer fiscal, tal fue el caso de don Alfonso Muciño Meza, en la década de los cuarenta (Muciño y Muciño, 2009) pero ese es un tema que se atenderá en otro trabajo.

Bajo la organización y funcionamiento antes descritos, los tres fiscales de la *Corporación 2007* se presentaron ante las autoridades del Instituto Nacional de Antropología e Historia, en el Estado de México, para tramitar la autorización de trabajos encaminados a la restauración y arreglo de la iglesia de Santa María, con lo que se involucraron en el cuidado y la preservación del patrimonio cultural religioso del poblado.

Cuidando el patrimonio: la restauración del templo

La Corporación y su relación con el INAH

La *Corporación 2007* solicitó y obtuvo del INAH, la licencia para darle mantenimiento a la bella torre barroca, decorada en argamasa, que se encuentra al lado izquierdo de la fachada y que data del siglo XVII, así como para cambiar el piso de las capillas laterales dedicadas a San Antonio y a Santa María de Guadalupe. El proceso que llevaron a cabo implicó las siguientes acciones:

Los Fiscales debieron de realizar un diagnóstico de las necesidades de la iglesia, respecto de la restauración de la torre, y de la necesidad de arreglar los pisos de las capillas. Al mismo tiempo se dieron a la tarea de conseguir a los artesanos especializados en ese trabajo, quienes eran oriundos del estado de Puebla, entidad rica en expertos en el trabajo en argamasa. Posteriormente llevaron a cabo el diseño de un presupuesto y se avocaron a reunir fondos extraordinarios entre los integrantes de la Comunidad —los pobladores de Santa María— y a obtener donaciones, en el entendido de que según la cantidad de dinero que se reuniera serían los trabajos a realizar (Corporación 2007, 2007-2008).

Habiendo llevado a cabo las anteriores acciones, realizaron la solicitud de licencia ante el Centro INAH, según consta en el Archivo de esa oficina federal, en documento con fecha 26 de marzo de 2007. Esta carta fue dirigida a la Directora del Centro, solicitando la autorización para restaurar la torre de la Iglesia de Santa María Nativitas. Tal misiva está firmada por los tres fiscales de la

Corporación: Tomás Torres Colín, Juvenal Colín Robles y José Morales Martínez. y por el Presbítero José Rojo Rosas.¹¹

Como respuesta a esta misiva, la dirección del centro INAH envió un técnico a supervisar el estado del templo, a fin de que emitiera una opinión y diera una propuesta respecto de tal solicitud. Posteriormente el INAH autorizó los trabajos, especificando las condiciones para ello. La siguiente tarea le correspondió a la *Corporación*, cuyos integrantes escribieron una carta a la oficina del Instituto, informándole del inicio de las acciones, de modo que el INAH comenzó las tareas de supervisión y asesoramiento.

La restauración de la torre estuvo a cargo de artesanos de profesión *decoradores*, procedentes de San Matías Cocoyotla, Cholula, en Puebla, quienes conocen la técnica de la argamasa. Ellos tardaron cuatro meses en realizar su trabajo, aunque el Instituto dio licencia por un año, la cual podía ser renovable.

Posteriormente, la *Corporación* solicitó la autorización para cambiar los pisos de las capillas, según se mencionó arriba, lo cual también se logró. Es necesario aclarar que debido al tiempo que necesitaban los trabajos para ambos anexos, la terminación de los efectuados en la segunda capilla se prolongó hasta 2008, cuando ya estaba en el cargo la *Corporación 2008*, sin embargo, acordaron que la anterior terminaría los trabajos y los entregaría a la comunidad, tal como así se hizo en el primer trimestre del año.

En cuanto a la administración de las obras de restauración, los tres fiscales fueron los responsables de manejar el dinero dedicado a ellas: adquirir materiales, pagar a los decoradores o cualquier otra necesidad que surgiera. Ellos finalmente elaboraron un informe técnico y económico que —como se dijo antes—, fue presentado al final de su gestión a la comunidad que los nombró y a los donantes (*Corporación 2007, 2007-2008*).

Una revisión del expediente, permite ver la sinergia entre quienes se han encargado del cuidado del Templo de Santa María Nativitas a lo largo de casi 25 años, y las autoridades federales.

¹¹ Según información del personal del Centro INAH, en alguna época la dependencia diseñó un formato que sirviese como guía en la constitución y organización de los grupos interesados en solicitar y obtener una licencia para la restauración, o alguna otra obra relacionada con la competencia del Instituto, pero el resultado fue que en muchos casos, mas que ayudar confundía a quienes llegaban procedentes de las comunidades rurales, por lo decidieron aceptar que los interesados se organizaran como mejor les pareciese, a condición de que se involucrara en la solicitud de licencia al párroco del lugar y a una persona del grupo, como responsables de las obras ante el Instituto. De ahí que la *Corporación 2007* se encuentre registrada ante las autoridades federales como la responsable del cuidado de la iglesia.

Con relación a los trámites y procedimientos de la *Corporación 2007*, es de notar que el sacerdote, quien no tenía mayor ingerencia en la *Corporación* —de acuerdo a la información proporcionada por sus integrantes—, participó firmando la solicitud de licencia, debido a que es uno de los requisitos de la instancia federal para autorizar los trabajos. En ese sentido se puede notar la disposición de la autoridad eclesiástica y de la autoridad representada en la *Corporación*, al unir esfuerzos para atender un problema de protección del patrimonio, que les atañe a ambas. Por otro lado, y según la información dada por personal del Centro INAH de estado de México y por los integrantes de la *Corporación*, la relación de asesoría por la federación, y el cumplimiento de los lineamientos de trabajo por parte de la asociación civil, fluyó de acuerdo a las normas que marcaba el INAH, de modo que no hubo ningún conflicto ni necesidad de que en un momento determinado se clausuraran los trabajos, como fue el caso en alguna gestión anterior, en la que los *nativitenses* no siguieron la reglamentación marcada para el cuidado del patrimonio y fue necesario que interviniera la autoridad, aplicando la ley.¹²

Conclusiones

El patrimonio cultural de un país forma parte de su esencia e identidad; es resultado de su historia. Su conocimiento, valoración y cuidado favorecen la integración de una nación.

México cuenta con un rico y variado patrimonio tangible e intangible, y con instituciones y leyes que lo protegen. Éstas incluyen la intervención de la sociedad civil en su cuidado y conservación. Aunado a esto, existen costumbres en los grupos sociales, especialmente entre los que representan a las culturas subalternas, las cuales son tomadas en cuenta en la aplicación del *Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*. Tal es el caso de agrupaciones de feligreses que colaboran en el funcionamiento de los templos católicos, y que como parte de sus responsabilidades tienen el cuidado de la conservación física del inmueble.

Es notable la importancia que las autoridades del Instituto Nacional de Antropología e Historia les otorgan a estos grupos, pues permiten que la organización de los vecinos de algún

¹² Archivo Centro INAH Estado de México, Exp. Santa María Nativitas Tarimoro oficio 401-725-2/435 del 23 de noviembre de 1989, en el que se “apercibe para que de inmediato suspendan las obras que realizan”. Se refieren a la construcción de un salón de usos múltiples.

poblado responda a los criterios del Instituto, siempre y cuando se logren los objetivos de proteger al monumento en cuestión.

La creación y organización de esos grupos responde a un proceso social en el cual es posible detectar características democráticas, respecto del manejo del poder. Un ejemplo es el pueblo de Santa María Nativitas Tarimoro, en el municipio de Calimaya, Estado de México, cuya comunidad católica nombra cada año a una asociación llamada *La Corporación*, cuyas raíces provienen de la época Colonial.

A pesar de sus importantes raíces indígenas, hoy día Santa María Nativitas Tarimoro es un poblado mestizo, lo cual le da un sesgo a sus costumbres ancestrales. Sin embargo, el hecho de ser una comunidad en la que la gran mayoría de sus pobladores son católicos, ha permitido la preservación de sus prácticas religiosas a través de los grupos que ellos mismos nombran cada año de manera democrática, para llevar a cabo sus fiestas. Todo esto constituye parte del patrimonio intangible que se ha preservado.

Con relación al patrimonio tangible, Santa María Nativitas tiene el templo que lleva esa advocación y es testimonio del proceso de evangelización de los franciscanos en el siglo XVI y que por sí solo es motivo de estudio en su calidad de monumento artístico.

En la investigación realizada acerca de la *Corporación 2007*, asociación encargada del cuidado del templo antes dicho, fue posible identificar elementos que caracterizan a un proceso democrático, como son: la existencia de una comunidad política; el nombramiento de un órgano colectivo conformado por sus autoridades, y un sistema judicial autónomo, que en este caso se consideró está representado por las autoridades federales encargadas del cuidado y protección del patrimonio nacional. También se identificó la existencia de una comunidad política con las características de libertad de expresión y participación, y se pudo analizar el manejo del poder a la luz de las variables: pluralidad, forma de tomar decisiones; manera en que las autoridades acceden al poder y la autonomía que estas tienen de otros grupos u organismos, de tal suerte que fueron detectados algunos procedimientos convencionales, otros que tienen raíces históricas y están relacionados con el ancestral y aún vigente sistema de cargos; y algunos más que reflejan el estilo de quienes participaron en el proceso.

Todos los momentos que vive la *Corporación* a lo largo de un año: elección, recepción del poder y posterior entrega, desarrollo de trabajos cotidianos, convocatoria para actividades, fiestas religiosas y nombramiento de mayordomías; entrega de cuentas y cambio de estafeta, están basados

en costumbres y rituales que no se encuentran escritos, pero que se siguen transmitiendo de generación en generación y que tienen connotaciones democráticas, pues involucran a toda la comunidad y contribuyen a la preservación de sus más preciadas costumbres.

La elección en la *Corporación*, manifestó la existencia de las libertades de las que habla Bobbio, y que son: la personal, la de expresión y la de reunión, esenciales a la democracia, y que dan lugar a la cuarta, que es la libertad de asociación. También reflejó una organización que podría clasificarse como semi democrática, según Lizcano, por el manejo del poder que hizo el grupo que en ese momento lo detentaba; situación posible debido a la apatía y al desinterés de los propios miembros de la comunidad en participar para ser votados. También fue innegable la existencia de subgrupos y de ligeras pugnas entre ellos.

Respecto del proceso de votación y de quienes pueden ser votados para los cargos de la *Corporación*, fueron evidentes costumbres añejas, que pueden ser clasificadas dentro de la discriminación con relación al subgrupo femenino adulto de la comunidad. Además es cierto que la población femenina es muy participativa.

La *Corporación* tiene un sistema de cargos con responsabilidades muy definidas en cuanto a sus funciones en el templo y con la comunidad. La *Corporación 2007* tuvo un funcionamiento democrático al interior y hacia el fuera, con la comunidad y al parecer, todos cumplieron con su compromiso.

Existe un requisito implícito que deben cubrir quienes sean nombrados integrantes de la *Corporación*, y es que deben ser personas consideradas honorables entre los pobladores, ya que tienen que recabar y manejar recursos económicos. Sin embargo, de acuerdo a diversas informaciones proporcionadas por personas del lugar, al parecer la Asamblea, que es la comunidad política, no tiene mecanismos o un órgano colegiado —sistema judicial autónomo— que pueda fungir como auditor, a fin de revisar de manera exhaustiva el manejo de los fondos; y aunque se han dado casos de pérdidas o de aparente malos manejos, nunca nadie ha tomado cartas en el asunto. Ese es otro posible punto de estudio.

Acerca de las relaciones de la *Corporación* con el *INAH*, actuando la primera como órgano de Gobierno, podría decirse que la misma tiene cierta autonomía en cuanto a decidir las obras que hacen falta para arreglar al templo; sin embargo, no la tiene respecto de las normas y técnicas que deben cumplir en la intervención del patrimonio arquitectónico, la que está sujeta a las sanciones que la Ley y el Reglamento Federales indiquen.

Finalmente hay que decir que es digno de encomio el éxito alcanzado por la *Corporación 2007* en sus relaciones al interior del propio grupo, ya que consiguieron desempeñar sus obligaciones con eficiencia y a la vez pudieron hacer un equipo democrático. Así mismo, y gracias a eso, contribuyeron a la preservación de su patrimonio tangible al restaurar la iglesia, siguiendo las normas del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Lograron además, una buena comunicación con las autoridades federales e hicieron buen uso de los recursos que les confió la comunidad. De igual manera contribuyeron a que se continúe preservando el patrimonio cultural intangible, como son sus costumbres, ceremonias y fiestas religiosas.

Bibliohemerografía

- Abraham Jalil, Bertha T. (2007), “Democracia y cuidado del Patrimonio Cultural. El templo de Santa María Nativitas Tarimoro en Calimaya”, en Francisco Lizcano Fernández y Guadalupe Y. Zamudio Espinosa (coords), *Memoria del tercer simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina*. Toluca, CICSyH y Fac. de Humanidades de la UAEM/CIALC de la UNAM, pp. S457-480. ils.
- (2008 a), “La democracia y el cuidado del patrimonio. El Templo Santa María Nativitas Tarimoro en el municipio de Calimaya, Estado de México. Procesos de elección y de entrega-recepción en un grupo encargado del patrimonio religioso”, en Francisco Lizcano Fernández y Gloria Camacho Pichardo (coords), *Memoria del cuarto simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina*. Toluca, CICSyH y Fac. de Humanidades de la UAEM/CIALC de la UNAM/El Colegio Mexiquense/INAUCO, pp. 367-381.
- (2008 b) “Ciudadanía y Cuidado del Patrimonio Religioso. Los Templos de Calimaya, Estado de México”, en José Ángel Leyva Alvarado (dir), *UIC. Foro Multidisciplinario de la Universidad Intercontinental*, núm 10, México, octubre-diciembre, pp. 31-39.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1991), *Formas de Gobierno Indígenas*, México, Universidad Veracruzana/INI/Gobierno del Estado de Veracruz/Fondo de Cultura Económica, 163 pp.
- Ballart Hernández, Josep y Jordi Juan i Tresserras (2007), *Gestión del Patrimonio Cultural*, Barcelona, Ariel, 238 pp.
- Bobbio, Norberto (2006), *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 11ª ed.
- Conaculta/INAH, (2005) , *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*. México, INAH.
- Florescano, Enrique (comp.) (1993). *El Patrimonio Cultural de México*. México, Conaculta/Fondo de Cultura Económica.
- Gibson, Charles (2000), *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, México, Siglo XXI.

- Hernández Hernández, Francisca (2002), *El Patrimonio Cultural: la memoria recuperada*, España, Ediciones Trea.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2009), Información por entidad, cuéntame: Estado de México, <http://cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/mex/territorio/default.aspx?tema=me&e=15>.
- (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Principales resultados por localidad. Santa María Nativitas, Calimaya*.
- (2005), *II Conteo de Población y Vivienda 2005*.
- Korsbaek, Leif (1996a) “El típico sistema de cargos” en Leif Korsbaek (comp.), *Introducción al Sistema de cargos*, Toluca, UAEM, pp. 67-856.
- (1996b), *Introducción al Sistema de cargos*, Toluca, UAEM.
- Lizcano Fernández, Francisco (2007a), “Clasificación de las experiencias democráticas de la historia universal”, *Contribuciones desde Coatepec*, julio-diciembre, núm. 013, México, UAEM, 61-76 pp.
- (2007b), “Conceptos de democracia y autoritarismo en sentido amplio y aplicación del primero”, en Lizcano Fernández, Francisco y Zamudio Espinosa, Guadalupe Yolanda (comps.), *Memoria del tercer simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina*. Toluca, CICSyH y Fac. de Humanidades de la UAEM/CIALC de la UNAM, 11-29 pp.
- (2006), “Reflexiones para una historia de la democracia en el continente americano” (ponencia), *Primer congreso internacional sobre paz, democracia y desarrollo*, Toluca, UAEM-Facultad de Ciencias Políticas.
- (2003), *Ciencia Política para historiadores*, México, UAEM.
- Loera Chávez y Peniche, Margarita y Federico García García (1999), *Calimaya. Monografía Municipal*. Toluca, Gobierno del Estado de México/Instituto Mexiquense de Cultura/Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales, 151 pp. + índ.
- Loera Chávez, Margarita *et al.*, (2005), “Calimaya”, en *Enciclopedia de los Municipios de México. Estado de México*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal/Gobierno del Estado de México 2005, <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/mexico/mpios/15018a.htm>. Consultado el 10 de agosto de 2007.
- POLEMEX (Poder Legislativo del Estado de México) (2009), Ley de Bienes del Estado de México y de sus municipios en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes/Ley13.html>.
- Santacana Mestre, Joan y Núria Serrat Antolí (coords.) (2005), *Museografía Didáctica*, España, Ariel, 653 pp.
- Sandoval Forero, Eduardo Andrés, Hilario Topete y Leif Korsbaek, (edits.) (2002), *Cargos, Fiestas. Comunidades*, Toluca, UAEM, 328 pp.
- Wolf, Eric (1959), “El sistema de Cargos en la Comunidad Mesoamericana. Capítulo X de Pueblos y culturas de Mesoamérica”, en Leif Korsbaek (comp) (1996), *Introducción al Sistema de cargos*. Toluca, UAEM, pp. 175 -191.

Archivo

Centro INAH Edo. Mex. Centro del Instituto Nacional de Antropología e Historia del Estado de México. Expedientes: 018/026/91; 018/074/93; 018/043/2002 Templo de Santa María Nativitas, Tarimoro, Calimaya.

Entrevistas

Corporación 2007 (2007-2008), Entrevista a la Corporación 2007 del Templo de Santa María Nativitas Tarimoro, Calimaya, Estado de México, realizada el 28 de junio de 2007; el 6 y el 24 de enero de 2008. Integrantes: Tomás Torres Colín (1^{er} fiscal), Juvenal Colín (2^{do} fiscal), José Morales (3^{er} fiscal), Omar Tarango Vázquez (1^{er} sacristán), Andrés García López (2^{do} sacristán), Juan Rosales Padilla (3^{er} sacristán), Antonio Rosales González (4^{to} sacristán), Fredy Condés Rodríguez (1^{er} cobrador), Luís Enríquez Pavón Villegas (2^{do} cobrador), Luis Fierro Bobadilla (3^{er} cobrador), Trinidad Moreno Hernández (4^{to} cobrador), Juan Montes Carrillo (5^{to} cobrador), Florentino Rojas Moreno (6^{to} cobrador), Rubén Serrano Villalba (*Topil*), Martín Alegría (ayudante voluntario del *Topil*).

Corporación 2008-2009 (2009), Entrevista a la Corporación 2008 del Templo de Santa María Nativitas Tarimoro, corporación reelecta en 2009, realizada el 14 de marzo. Integrantes: Félix Velásquez Moreno (1^{er} fiscal), Orlando Bobadilla Esquivel (3^{er} fiscal), Salomón Valenzuela (cobrador).

Muciño Meza, Alfonso y Alfonso Muciño Carmona (2009), Entrevista con dos ex primeros fiscales, realizada el 15 de marzo.

REGRESAR



AL ÍNDICE

AUTORIDAD ELECTORAL EN EL PROCESO DEMOCRATIZADOR MEXICANO: EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, 1996-2009

Jesús Castillo Sandoval¹

Presentación

En el contexto latinoamericano, han transcurrido más de dos décadas desde el inicio de las nuevas democracias. Al referirnos a nuevas democracias, lo hacemos considerando que están a debate dos paradigmas de cambio político; el modelo de Pacto de élites propuesto por O'Donnell y Schmitter en su trabajo sobre las transiciones desde regímenes autoritarios (1989) y el modelo de transición prolongada que remite a la idea de democracia tardía propuesto por Eisenstadt (2001).

Para el caso del cambio político en México, habrá que considerar que la tradición autoritaria y populista hizo caso omiso de los derechos políticos formalmente definidos: libertad del voto, libertad de asociación política, libertad de expresión, garantías para la integración de instancias representativas y división de Poderes. Por lo tanto, los esfuerzos democratizadores se concentraron esencialmente en hacer valer el voto de la ciudadanía depositado en las urnas, en crear y mejorar reglas e instituciones electorales capaces de representar y reproducir la pluralidad real y potencial de una sociedad en proceso de modernización y crecimiento.

En esta perspectiva, el manuscrito que a continuación se desarrolla, propone en el aspecto metodológico, que el cambio político en México tuvo como base fundamental la realización periódica de elecciones y el consecuente perfeccionamiento de sus instituciones electorales. Es decir, nuestro país vivió un amplio ciclo de reformas electorales entre 1977 y 1996, que se hicieron cargo de seis temas de la Agenda política nacional. 1) El régimen de partidos, 2) la conformación del Poder

¹ Adscrito al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), Toluca, México. Correo electrónico: jsfabian@servidor.unam.mx.

Legislativo, 3) los órganos electorales, 4) la impartición de justicia electoral, 5) las condiciones de la competencia electoral y, 6) la reforma política en la capital del país (Woldenberg, 2007).

Consecuencia de lo anterior, y frente al debate de ubicar el momento fundacional del cambio político en México, no existe uno propiamente, sino la acumulación de eventos políticos que configuran lo que se vislumbra como un régimen presidencial en renovación. La polémica competitividad en la elección presidencial de 1988; la elección de una mayoría de partidos de oposición en la Cámara de Diputados en 1997; la alternancia política en el Poder Ejecutivo Federal en el 2000; y la fuerte competitividad en la elección presidencial de 2006 dan cuenta de ello. Haciendo una lectura zigzagueante de estos eventos políticos y las continuas reformas electorales, podemos afirmar que en México hemos vivenciado una transición política prolongada.

Nuestra joven democracia ha superado la tentación de retorno al pasado, donde sus aspectos fundamentales caminan una senda de consolidación a través de edificar instituciones electorales, consenso de las reglas de juego político y un marco normativo, y madurez de sus principales actores, los partidos políticos.

Hablar de edificar instituciones electorales, implica superar los problemas mínimos de toda democracia y crear un ordenamiento apto para garantizar la supervivencia democrática; por ejemplo, el sentido de la representación política, el papel de los partidos políticos, la institucionalización de un sistema de partidos, la institucionalización de la autoridad electoral, la confección de jurisprudencia electoral, los mecanismos de financiamiento a partidos o el impacto y función de la propaganda electoral.

El objetivo de este manuscrito es realizar un balance sobre la organización del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), como autoridad electoral de una de las entidades más importantes del país y su desempeño en el proceso democratizador en el contexto nacional, durante el periodo 1996-2009. Se trata de un Instituto que tiene como responsabilidad organizar comicios locales recurrentes, cuyo padrón electoral asciende a 10'015,979 ciudadanos. Cuenta con una representación política de 45 Diputados de Mayoría Relativa y 30 de Representación Proporcional; y con una división política de 125 municipios.

A lo largo de 13 años, el IEEM ha organizado 9 elecciones. Seis ordinarias (2 de Gobernador y 4 de Diputados Locales) y 3 extraordinarias (Municipios de Ayapango en 1996, Chalco, Atenco y Tepetzotlán en 2003 y Municipio de Ocoyoacac en 2006). Durante los comicios locales del mes de julio de 2009, instaló 15357 casillas. En el ámbito Federal, el Estado de México es una entidad

estratégica, dado que aporta 40 Diputados de Mayoría Relativa; es decir, el 7.5% del total en la Cámara de Diputados.

Las líneas de trabajo que guían este documento son: a) Una aproximación teórica al constructo democracia moderna; b) una breve polémica sobre lo que se ha referido como proceso democratizador en regímenes autoritarios; c) una revisión empírica de la conformación de la autoridad electoral y el análisis de caso del Instituto Estatal Electoral del Estado de México. En la última parte, se presentan consideraciones finales.

Una aproximación teórica al constructo: democracia moderna

El término democracia aparece por primera vez con Herodoto (...) y significa poder (kratos) del pueblo (demos). Pero desde el siglo III A.C. hasta el siglo XIX la democracia ha sufrido un largo eclipse. La experiencia de las democracias antiguas, fue relativamente breve y tuvo un recorrido degenerativo. Aristóteles clasificó a la democracia entre las formas negativas de gobierno, y la palabra democracia se convirtió durante miles de años en una palabra censurada. Durante milenios el régimen político óptimo se denominó ‘república’ (res publica, cosa de todos) y no democracia

Mientras que el discurso sobre la democracia de los antiguos es relativamente simple, el discurso sobre la democracia moderna es complejo. Para Sartori la democracia es una abreviación que significa *liberal-democracia* en la que distingue tres aspectos: a) la democracia como principio de legitimidad, b) como sistema político, y c) como ideal. En este sentido, la democracia como principio de legitimidad postula que el poder deriva del *demos*, el pueblo, y se basa en el consenso verificado de los ciudadanos. Así, en las democracias el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes (Sartori: 1999, Bobbio: 1992, Dhal: 1973, O’ Donell: 1986, Hermet, Rouquié: 1986 y Linz: 1992)

Frente a este dilema, la democracia como régimen político tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder, por lo que cuando el pueblo se compone de millones de personas es necesario separar la titularidad del poder y el ejercicio del mismo, naciendo así la *democracia representativa*.

Considerando que la democracia es en esencia una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político y de ejercerlo, en donde el principio constitutivo de la democracia representativa es

la soberanía popular; un gobierno es democrático porque quien gobierna es el pueblo a través de representantes designados a partir de un mecanismo: las elecciones.

Así, en la historia, conocemos dos modelos de democracia: la democracia directa teorizada en su integración y funcionamiento por los filósofos antiguos; y la democracia indirecta o representativa formalizada en su construcción doctrinal por los teóricos de la democracia moderna y de las sociedades de masas. Aunque la noción de pueblo como gobernante ocupa un lugar central en ambas concepciones, la función que cumple uno y otro es diferente y, por lo tanto, su comprensión también lo es necesariamente.

En la referencia semántica antigua del término democracia, el pueblo (la mayoría) es quien ejerce el poder de manera efectiva, en tanto que en el planteamiento moderno el pueblo es más bien la fuente de la autoridad, y el poder lo ejercen directamente representantes designados mediante mecanismos electivos. De esta manera, la idea del pueblo gobernante en la segunda noción es una construcción o representación simbólica; en consecuencia, la elección de los representantes del pueblo constituye, para la segunda formulación, un asunto fundamental. Se ubica así, un significado moderno inclinado a una concepción procedimental en tanto designa un conjunto de procedimientos y mecanismos que permiten la elección y legitimación de los gobernantes (Bobbio: 1992).

Asimismo, la legitimidad se conceptúa como el “atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, recurrir a la fuerza (Bobbio, 1992). En este sentido, las preguntas en torno al problema de la legitimidad serían ¿cómo asegurar la obediencia política de los súbditos al poder? y ¿cómo logra un gobierno la formación del consenso y la obediencia? En primera instancia, para contestar, podrían recuperarse hechos o experiencias que los teóricos de la democracia han observado en las sociedades occidentales cuyos gobiernos son los únicos legítimos para el pueblo por ser éstos regímenes democráticos representativos². Aunque, también es posible recuperar el postulado el cual sostiene que la esencia del paradigma de la democracia, es el principio de la soberanía popular, a través de la elección y la representación democrática. En este sentido, un régimen representativo es “aquel donde se da una cierta participación de los ciudadanos en la gestión de lo

² Además de la existencia de elecciones libres y periódicas, la representatividad es el otro elemento central de la democracia moderna. ¿Qué es lo que legitima o lo que crea consenso político en nuestras sociedades según la doctrina? La respuesta es la creencia y el apego ciudadano a la representatividad del gobierno electo. Una forma de identidad, de semejanza entre gobernantes y gobernados; una creencia que genera actitudes y comportamientos hacia el gobierno y el régimen político. Al respecto, consultar Juan J. Linz y Alfred Stepan (1996).

público, que se ejerce bajo la forma y medida de la elección y los representantes elegidos por el pueblo son los representantes legítimos” (Cotteret y Claude: 1973).

Cuando se habla de democracia representativa, se refiere a un régimen constitucional por el cual el *demos* se gobierna por sus elegidos. Los regímenes políticos modernos se caracterizan, por estar fundados en los derechos políticos de los hombres como la libertad individual y la igualdad política; es decir, allí donde no existe elección y representación, no existe libertad e igualdad política (Przeworsky, 1995)

Comparativamente, lo que distingue a la democracia representativa de otros regímenes es que se erige sobre la elección de gobernantes y la participación. Lo que produce legitimidad en los regímenes de democracia representativa es la participación ciudadana (el pueblo soberano) a través de las elecciones y bajo la creencia de la representatividad política. Aquí, el criterio de legitimidad se condensa en un principio secularizado y racional, el principio de la soberanía popular, el cual prescribe que la fuente de toda autoridad política deriva del pueblo soberano, y éste se traduce en gobiernos por medio de la intermediación de procedimientos electivos.

Una concepción de democracia acorde a lo que hasta aquí se ha desarrollado es la de Juan José Linz, quien establece que “es un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica de derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente” (Linz, 1992: 182-207.); además agrega que “la democracia significa, gobierno transitorio. Los conflictos se dan periódicamente por zanjados de acuerdo con las normas vigentes. No se resuelven de manera definitiva, sino que se dejan transitoriamente en suspenso. Las elecciones designan a los mandatarios, los órganos legislativos dictan normas, los organismos públicos emiten decisiones, las asociaciones negocian acuerdos, los tribunales dirimen conflictos, y estos resultados son vinculantes mientras y hasta tanto no se modifiquen de acuerdo con las normas. Al mismo tiempo, todos son transitorios, puesto que los perdedores no renuncian al derecho a competir en nuevas elecciones, a renegociar, a influir sobre la legislación, a presionar los organismos públicos o a recurrir las decisiones de los tribunales. Ni siquiera las normas constitucionales son inmutables; hasta las normas pueden cambiarse siguiendo ciertas normas” (Linz, 1990).

En un primer momento, esta concepción muestra acuerdo con la democracia representativa, sin embargo supone otra problemática, la elección y forma de gobierno. Frente a esta dificultad, ha llevado en las últimas décadas a enfatizar una definición institucional de democracia, por lo que la democracia tiene un significado útil sólo si se le define en términos institucionales. Así, la institución clave en una democracia es la elección de los líderes por medio de elecciones competitivas.

La formulación moderna más importante la hizo Joseph Schumpeter (1983), quien sostiene que democracia es "aquel sistema institucional, para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo". Esta definición pone su acento, en primer lugar, en el carácter central de la competencia, en segundo lugar, en los elementos esenciales que debe existir en un régimen democrático, la existencia de una oposición, la existencia de minorías y el papel clave del voto popular.

Siguiendo con la lógica de este autor, las dimensiones claves por las que se pueden comparar con la democracia son tres, a) la forma en que se eligen los líderes a través de elecciones competitivas u otros medios, b) el alcance y la naturaleza de la participación de la ciudadanía en el gobierno, y c) el alcance y la naturaleza del control de la sociedad, en especial el control de la economía por parte del gobierno. En esta perspectiva, la definición institucional provee de un sistema referencial práctico para determinar si un sistema es democrático. Proporciona una serie de puntos de referencia, agrupados en su mayoría de acuerdo con las dimensiones que Robert Dahl establece (1986): competencia y participación.

Un aspecto central de la formulación de Schumpeter es concebir la democracia como un método, como un modo de proceder, cuya ausencia o existencia es, por consecuencia, fácil de comprobar en la mayoría de los casos. Esta opción permite resolver ambigüedades y dificultades implícitas en la teoría clásica que definía la democracia como la voluntad del pueblo, la voluntad general o el bien común, máximas, que a juicio del autor, muchas veces eran mejor servidos por gobiernos que nada tenían de democráticos. Ésta definición es de carácter empírico, más sujeta a los hechos e instituciones que permiten su funcionamiento que a una concepción más abstracta o de componentes ideales. En segundo lugar, la definición pretende ser satisfactoria, a saber, el problema está en garantizar un método para conseguir decisiones formalmente por medios democráticos, no permitiendo hacer excepciones a este principio.

Para Robert Dahl (1986), el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias

políticas entre ellos. Para que esto tenga lugar es necesario que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad para formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente y recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o el origen de tales preferencias. De acuerdo con este autor, estas tres condiciones básicas deben ir acompañadas por ocho garantías: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y el derecho de los líderes políticos a luchar por los votos, diversidad de las fuentes de información, elecciones libres e imparciales, y por último, la existencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Aparentemente estas ocho características institucionales darían una escala teórica adecuada para comparar a los distintos regímenes políticos, sin embargo, empíricamente y mediante una exhaustiva comprobación los regímenes divergen grandemente en la amplitud, aplicación y garantías que otorgan al ejercicio de tales oportunidades institucionales.

Para poder medir con mayor precisión el grado de democratización de un sistema político, Dahl recurre a dos dimensiones teóricas, las que, sin agotar el concepto de democracia como ideal, entregan una herramienta muy adecuada para el propósito comparativo. Una dimensión refleja la amplitud con que el régimen facilita la oposición, o el debate público, en otras palabras la liberalización. La otra dimensión es el número de personas que están facultadas para participar, mediante adecuados mecanismos de representación en un plano de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno.

Estas dos dimensiones: el debate público y la capacidad de representación varían independientemente una de la otra. El autor grafica sobre ejes cartesianos las mencionadas dimensiones, en donde un régimen de hegemonía cerrada se desvía hacia arriba, a lo largo de las ordenadas, tiende a abrirse más al debate público. Un cambio en esta dirección produce una liberalización del régimen, se hace más competitivo. Un régimen que se mueve a lo largo de las abcisas, concede mayor participación, se hace más representativo. Cualquier movimiento hacia la derecha y hacia arriba, representa un grado de democratización. Como se trata de variables independientes, cualquier régimen puede cambiar en una dirección y no necesariamente en la otra.

En el esquema anterior, la democracia se situaría en el vértice superior derecho. No obstante, la democracia comprende más dimensiones que las que se expresan en la figura, y no existe en la

realidad ningún régimen totalmente democratizado, por lo que Dahl ha preferido llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos al vértice superior derecho. Así, pues, cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas substancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público. Agregando que una democracia pluralista, una institución libre no sólo permite la crítica, sino que la necesita. La función de la oposición política en una democracia de tipo occidental, la alternancia en el gobierno, sólo se puede cumplir ejerciendo responsablemente la crítica, dirigiéndola a estructuras, decisiones y personas involucradas en el proceso de la toma de decisiones (Nohlen, 1995).

Por último, señala que la democracia es un sistema en el cual existen partidos con intereses, valores y opiniones; y, existe una competencia organizada mediante un conjunto de normas. Periódicamente unos ganan y otros pierden. Desde luego, no todas las democracias son idénticas; podríamos enumerar incontables variaciones y diferenciar diversos tipos de instituciones democráticas. Sin embargo, más allá del abanico de varias instituciones, para identificar un sistema político como democrático basta un rasgo esencial: su carácter de competencia abierta a la participación (Dahl, 1986).

Recapitulando

Como se ha explicado, la noción de democracia con la que aquí se ha manifestado un grado de acuerdo es aquella que se considera como una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político y de ejercerlo en el que lo definitorio es la participación del pueblo en la organización y en los asuntos del Estado. La idea expuesta de la democracia como gobierno del pueblo para el pueblo está presente en la teoría moderna, es decir, en la teoría liberal de la democracia, pues en ella el principio constitutivo de la democracia es la soberanía popular.

Lo que constituye la esencia del paradigma democrático-liberal, además del principio de la soberanía popular, es el asunto de la elección y la representación democrática. Por régimen representativo se entiende aquel en que se da una cierta participación de los ciudadanos en la gestión de lo público, que se ejerce bajo la forma y medida de la elección y los representantes elegidos por el pueblo son los representantes legítimos.

Comparativamente, lo que distingue a la democracia indirecta o representativa de otras formas de gobierno es que el régimen representativo se erige precisamente sobre los dos elementos

excluidos: la elección de gobernantes y la participación. De esta manera lo que produce legitimidad es la participación ciudadana a través de las elecciones, una participación que se funda en la representatividad política. En otras palabras, sin elecciones no sería posible la formación del gobierno en el Estado moderno de masas ni la formación del consenso democrático, es decir, de aquel basado en comicios o procesos de votación.

El concepto moderno de democracia mantiene esencialmente un contenido operativo y procedimental en tanto designa un mecanismo de elección de autoridades a partir de una trilogía de elementos: elecciones, votos y partidos políticos; es decir, el significado moderno de democracia conduce necesariamente al concepto de democracia electoral. La democracia moderna —al menos en el esquema liberal— es en el fondo una democracia electoral o procedimental de carácter representativo, lo procedente es entonces intentar una definición mínima de democracia electoral.

Las elecciones cumplen en las modernas sociedades, según la doctrina, determinadas funciones que condicionan la existencia misma del orden político y social al ser fuente de legitimidad de los gobiernos emanados de ellas; además de que son consideradas la forma legal para dirimir y disputar el poder. Así, la democracia requiere de la generación de instituciones administrativa electoral, órganos jurisdiccionales electorales; consensados con los actores políticos más importantes para garantizar el acatamiento autónomo de las reglas por parte de los actores mismos.

Bajo este modelo teórico, la democracia es un régimen relativamente eficiente ya que institucionaliza cierto grado de incertidumbre. De esta manera, la democracia necesita instituciones formales para constituir el marco general de certidumbres con reglas claras del juego electoral. Lo importante es que la aceptación de las reglas radica en que los resultados garanticen la legitimidad de las mismas y del propio sistema político.

Si partimos de que una de las fuentes de legitimidad aceptada en nuestras sociedades es el ascenso al poder vía elecciones, entonces éstas deben garantizar la elección sea libre; la igualdad del voto de todos los ciudadanos; y, garantizar condiciones que permitan la existencia de la competencia democrática y una cierta competitividad electoral entre alternativas políticas representativas, lo que supone una competencia entre grupos y candidatos (partidos políticos) bajo reglas previamente establecidas por la ley electoral y aplicadas en condiciones de igualdad.

Siendo así, dependerá de la presencia de una democracia electoral que permita la existencia de elecciones marcadas por el signo de la competitividad electoral bajo reglas de competencia democrática. Es necesario precisar que la existencia de condiciones mínimas (garantizadas por las

instituciones electorales) para la competencia democrática entre partidos por los votos, constituye uno de los presupuestos básicos de la competitividad electoral.

Las aproximaciones teóricas de la democracia aquí recuperadas, otorgan a la participación el mismo rango que a la competencia. No obstante, para comprender el desarrollo de la democracia en México, donde el debate y enfrentamientos en torno al sufragio ha originado infinidad de contrapuntos (Becerra y Salazar, 2000; Cansino, 2000 y Elizondo y Maira, 2000), la posibilidad de competencia entre intereses en conflicto es suficiente para explicar la dinámica de la democracia.

Toda vez reconocidos los derechos políticos suficientemente amplios para admitir la presencia de intereses en conflicto, el resto se desprende por si solo, aunque la participación efectiva diste mucho de ser universal. Podría suponerse que, los regímenes políticos no encajan perfectamente en los modelos académicos, en cambio la clasificación en términos de democracia institucional es tarea relativamente fácil. El concepto institucional de democracia ha sido ampliamente aceptado en América Latina, en la medida en que ésta otorga garantías a los derechos individuales, al derecho de reunión y a la realización de elecciones libres.

¿Qué entendemos por proceso democratizador?

Los distintos modelos teóricos que sobre la transición política se han escrito representan aproximaciones al estudio de situaciones empíricas y pueden llegar a constituir una guía de interpretación para el caso mexicano. Sin embargo, no existen modelos únicos, pues cada régimen no democrático tuvo sus particularidades y éstas requirieron un diseño diferente para lograr su democratización. Cualquier modelo teórico sobre transición es en alguna medida arbitrario, pues privilegia o refiere algún criterio de interpretación. La sustancia del paradigma teórico (Kuhn: 2001, 269) de las transiciones es el cambio y la ruptura con el pasado político a través de vías no violentas; es la teoría general basada en la concepción de democracia liberal occidental por lo que instauración de la poliárquica como Régimen constituye los requerimientos mínimos de la democracia.

En términos generales, cuando se recurre al paradigma de la transición en un importante número de interpretaciones estas son coincidentes en que se trata de un plan de cuotas en el que los actores políticos se encaminan hacia un conjunto de compromisos para la gobernabilidad y donde

ningún grupo social o político es lo suficientemente predominante como para imponer a los otros su proyecto (Schmitter y O'Donnell, 1988; Maravall, 1985; Morlino, 1988; y Whitehead, 1996).

El problema del cambio político, interpretado a partir de la categoría de transición comenzó a ser común a partir de la década de los años setenta, cuando en un número importante de países del mundo se presentaron cambios caracterizados por el paso de regímenes no democráticos (autoritarios o totalitarios) a regímenes de orden democrático y se extendió hasta la primera mitad de la década de los años noventa, al finalizar la llamada tercera ola de transiciones a la democracia.

Las explicaciones a estos cambios políticos han recuperado distintas argumentaciones, particularmente aquellas referidas al tipo de régimen que les antecedió y las dificultades para lograr la *instauración y consolidación democrática*. A lo anterior, se agrega el interés por establecer cuáles son las vías que conducen la transición. A este respecto, Alfred Stepan (1989) establece un conjunto de caminos que conducen a la transición, entre otros se pueden mencionar los siguientes: la restauración interna luego de una reconquista externa, la reformulación interna, la instauración democrática controlada desde el exterior, la transición iniciada en el seno del régimen autoritario (por dirigentes políticos civiles o adaptados a la vida civil por militares o por las fuerzas armadas como institución), la supresión del régimen autoritario por la sociedad, el pacto partidario opositor, la rebelión violenta organizada y coordinada por partidos democráticos reformistas o la guerra revolucionaria.

Otra inquietud en la teoría de las transiciones a la democracia se refiere a que son procesos inciertos, los autores que han escrito al respecto suponen que este tipo de cambio político podría culminar con la consolidación democrática o, por el contrario, en una regresión autoritaria. Una preocupación más, se refiere a las razones del cambio a la democracia, las cuales se han atribuido a diversos factores, por ejemplo, las circunstancias históricas o estructurales en que se desarrollaron las precedentes instituciones, la naturaleza y estabilidad del régimen anterior, la capacidad de las élites para liberar el proceso político o la legitimidad que encarnan ciertas formas de democratización.

Hasta aquí, podría concluirse que la teoría de las transiciones es vasta y prolífica, por lo que el cambio político entendido a través de un referente empírico tendría más de una explicación; en este sentido, las transiciones políticas como procesos, no pueden ser interpretadas a través de las premisas de un modelo teórico único.

Por último, habrá que señalar que ha sido el método comparativo la forma de abordar la comprensión o explicación de los distintos procesos de transición; en tanto, la teoría de las

transiciones aporta un marco general de interpretación, sin embargo será el referente empírico y sus relaciones internas quienes doten de sentido a la teoría.

La liberalización política

Una de las características del paradigma sobre las transiciones consiste en tipificar sus etapas y tipos de desenlace, para ello se establece que para que ocurra una transición tendrán que presentarse algunas etapas. En este sentido, la liberalización y la democratización guían la polémica sobre las fases de la transición y se les presenta como etapas interconectadas y sucesivas, siendo indispensable la distinción entre ambas, pues responden a lógicas y condiciones diversas. En lo que respecta al desenlace de las transiciones, conceptos como instauración y consolidación democrática dan cuenta de los puntos de llegada y las vicisitudes para la operación del nuevo Régimen.

Como punto de partida de la transición, la *liberalización política* es concebida como un “proceso de redefinición y ampliación de los derechos de los individuos frente a los actos ilegales o arbitrarios del Estado” (Schmitter y O’Donell, 1989: 7-8ss).

Esta fase aparece como el reconocimiento y ejercicio de aquellos derechos de ciudadanía que permiten manifestar oposición al grupo en el poder. Por su parte Huntington (op. cit.) señala que la liberalización “es la apertura parcial de un sistema autoritario, sin que se elijan líderes gubernamentales a través de unas elecciones libremente competidas. Liberalizar un régimen autoritario puede consistir en liberar presos políticos, abrir algunas instancias para el debate público, atenuar la censura, permitir elecciones para puestos que tienen escaso poder, permitir alguna expresión de la sociedad civil y dar otros pasos en dirección a la democracia, sin someter a los que toman las decisiones principales a la prueba de las elecciones. La liberalización puede llevar o no a la completa democratización”.

César Cansino (2000: 17-18) establece que la liberalización “es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia elite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen. A través de este proceso se flexibilizan, en una dirección supuestamente democrática, los límites tradicionales impuestos al pluralismo social y de partidos, y a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocerse plenamente sus prerrogativas”.

Democratización

A diferencia de la liberalización, la democratización constituye un proceso que afecta al conjunto de las estructuras de poder y significa un periodo de tiempo del cual se concluye como un cambio exitoso. En este sentido, la democratización implica que las estructuras de poder deben legitimarse periódicamente ante los ciudadanos a través de la realización de elecciones competitivas que conduzcan a la renovación periódica del consenso.

De acuerdo con Huntington (1991), si la elección popular de los que toman las decisiones en la cúpula es la esencia de la democracia, entonces el punto crítico en el proceso de democratización está en el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de esta manera por uno que lo haya sido en unas elecciones limpias, libres y abiertas. Sin embargo, la totalidad del proceso de democratización antes y después de esa elección es habitualmente complejo y prolongado. Implica avanzar desde el final del régimen no democrático, la inauguración del democrático y luego la consolidación de este sistema.

Al respecto, Przeworsky (1995) precisa que cuando un régimen autoritario se derrumba, se presenta el problema de disposición para que los grupos políticos significativo acepten la creación de instituciones que permitan una competencia con resultados no predeterminados. Una vez instauradas estas instituciones, de inmediato se plantea el tema de su capacidad para suscitar acatamiento espontáneo; esto es, someter los intereses de los partidos políticos a la incertidumbre de la competencia y acatar los resultados.

El proceso de democratización contempla dos momentos, uno el de la emancipación del régimen autoritario y, otro, la instauración de un régimen democrático. A su vez, el proceso de emancipación de un régimen puede ser en analizado a partir de dos vertientes: *emancipación gradual* o la negociación de un nuevo marco legal.

Liberalización y democratización. Momentos de la transición

La liberalización y la democratización mantienen una estrecha relación. De acuerdo con César Cansino (1994), “todo proceso de liberalización política implica un cambio en los niveles de pluralismo y de competencia políticos consentidos y garantizados por el régimen autoritario”; por lo que, para interpretar algún caso de transición a la democracia habrá que considerar “el proceso de formación, afirmación y radicalización de las fuerzas políticas de oposición en sí mismas y en su confrontación con las estructuras políticas del régimen (...); las formas y modalidades de

confrontación interpartidistas que el proceso de liberalización política posibilita, es decir, las transformaciones y las rearticulaciones con nuevo formato del sistema de partidos y su impacto en el régimen político; las transformaciones de dicho sistema partidista y el proceso a través del cual se transita de un sistema de partidos no competitivo (de partido único o hegemónico) a uno semicompetitivo y eventualmente competitivo”.

Recapitulando, mientras que la liberalización se refiere sólo a la apertura controlada y la competencia electoral no finaliza necesariamente en la democratización; la democratización es un proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista. No obstante, liberalización y democratización no son necesariamente procesos simultáneos o progresivos. La distinción fundamental entre ambos procesos radica en que mientras la liberalización constituye una estrategia adaptativa, la democratización es un acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen.

En la liberalización, las elites políticas del régimen controlan los tiempos y las fases de desenvolvimiento del cambio político, no obstante que los desenlaces reales contradicen la mayor de las veces las expectativas iniciales puestas en tales aperturas; en los hechos la liberalización política genera una lógica de competencia y participación políticas que termina por inducir o acelerar el colapso y/o la transformación de dichos regimenes. En este sentido, la liberalización debe analizarse más en el ámbito de la continuidad que en el cambio de régimen, y lo contrario vale para los procesos de democratización, sin que eso signifique que la liberalización no pueda inducir o acelerar el colapso y/o la transformación del régimen autoritario.

Por otro lado, se puede señalar que la democratización se refiere a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios, la ampliación de derechos a individuos que antes no gozaban de ellos o la inclusión de instituciones que antes no participaban en la vida política. Asimismo, los procesos de democratización no parecen seguir una secuencia lógica, como tampoco se trata de evoluciones irreversibles. La perspectiva teórica de este documento implica la modificación del régimen autoritario y la consolidación de las instituciones jurídicas y políticas de la democracia representativa.

Proceso democratizador e instituciones para la democracia: el instituto electoral del Estado de México

Las instituciones electorales en la democratización de un régimen

El proceso democratizador que vivió México a fines del siglo XX, para diversos autores (Merino, 2003 y Meyenberg, 2001) encontró en la alternancia del poder Ejecutivo Federal del año 2000 su punto culminante. No obstante, diversos elementos se imbricaron para permitir dicha alternancia presidencial. No se trata de un proceso lineal, de hecho persiste un debate sobre el momento fundacional de ese proceso democratizador (Labastida, 2002).

Ya se ha esbozado la importancia del proceso democratizador en las transiciones políticas; y en este proceso, para el caso mexicano ha sido fundamental la creación de instituciones electorales, tanto a nivel federal como local. La intención de este escrito es establecer cómo participan las instituciones electorales locales en el proceso de democratización. En este sentido, se recuperan algunas aportaciones para rastrear la participación del Instituto Electoral del Estado de México en la consolidación democrática.

A diferencia de la tercera ola de transiciones democráticas caracterizada por la rapidez de los cambios políticos en los que vivieron regímenes autoritarios, el caso mexicano ha experimentado cambios paulatinos en su régimen político durante las últimas tres décadas, ha sido más complejo y no representa una transición de régimen totalitario o de una dictadura militar autoritaria hacia un modelo democrático; se trata del tránsito de un régimen presidencialista autoritario a una democracia representativa basada en un sistema de partidos plural.

El nuestro, es un país que marcó su propio ritmo de cambio en el que paradójicamente, su normatividad e institucionalidad democráticas coexistían con prácticas autoritarias, un régimen que combinó una organización jurídico-constitucional *tendencialmente democrática* y la legitimidad que le brindó el pacto social surgido al término de la revolución social experimentada durante las dos primeras décadas del siglo XX con el autoritarismo presidencial y un sistema de partido hegemónico (Labastida: 2002).

Distintas investigaciones establecen que la elección presidencial del 2000 representa el desenlace de un largo periodo de liberalización y de la transición hacia un régimen de instituciones democráticas (Cansino: 2001, Merino: 2003 y Meyenberg: 2001). Por el contrario, otros autores

establecen que la transición a la democracia aún no llega pues faltarían algunas condiciones para ello (Álvarez Béjar, 2000; Covián, 2001; Villafañe, 2001; Venegas, 2001; y Roitman, 2001).

Para quienes han sostenido que el resultado de la elección presidencial del 2000 representa el momento fundacional de la transición mexicana, la realización de reformas político-electorales que condujeron a la competitividad electoral constituye la esencia de la transformación del régimen. Este ensayo asume que para entender el cambio político en México existen varios elementos que coadyuvaron a la transformación del régimen; por ello, la transición mexicana se interpretará a partir de un conjunto de factores relacionados con el funcionamiento del sistema y el Régimen políticos.

Tomando en consideración que el Régimen está integrado por un sinnúmero de elementos que interactúan entre sí, como el sistema electoral, el sistema de partidos, el poder ejecutivo, las facultades del poder Legislativo, las facultades del poder Judicial, el vínculo entre el federalismo y los municipios, la autoridad electoral federal y la autoridad electoral local; y que la relación entre estos podría dar cuenta de la estabilidad y legitimidad del mismo, a continuación responderemos la interrogante ¿cuál es la estructura organizativa del Instituto Electoral del Estado de México y cuál ha sido su aportación al proceso democratizador en México?.

El Instituto Electoral del Estado de México

Jorge Romero (1999: 9ss) señala que la cuestión de la democracia está estrechamente vinculada al desarrollo de instituciones cada vez más eficientes, en las cuales el arreglo político tiende a promover los intereses de todos o casi todos los actores relevantes. Las democracias resultan entramados políticos relativamente eficientes gracias a que garantizan la estabilidad con niveles muy bajos de utilización de la violencia y permiten el intercambio a partir de reglas claras, pero que dejan espacio a la incertidumbre.

En esta misma perspectiva, el propio Romero agrega que dos son las cuestiones claves que debe abarcar cualquier proceso de diseño institucional para conseguir un equilibrio de carácter democrático. La primera es la relativa al tipo de instituciones que puede generar el acuerdo de las fuerzas políticas relevantes y garantizar la neutralidad de las estructuras. La clave es alcanzar un diseño institucional en el cual el Estado no se constituya en un tercer partido con intereses propios y que ninguna fuerza pueda controlar totalmente los resultados del proceso político. La segunda cuestión consiste en encontrar el tipo de instituciones que puedan ofrecer a las fuerzas políticas

relevantes una perspectiva de apoyo a sus intereses lo suficientemente atractiva como para que acepten sus derrotas inmediatas, es decir, un entramado institucional que brinde a todos los actores una visión de futuro.

Es posible suponer que las democracias, para garantizar el acatamiento autónomo de las reglas por parte de las organizaciones, requieren de la generación de instituciones consideradas equitativas por los actores más importantes y que su institucionalización produce cierto grado de incertidumbre. Desde esta perspectiva, la democracia mexicana ha dado cabida a instituciones formales como Instituto Federal Electoral (1996), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996) a nivel federal; y el Instituto Electoral del Estado de México a nivel local en 1996. Instituciones que, según Przeworsky (1990), han disminuido incertidumbres y generado reglas de juego político a las que se atienen los jugadores.

Para el caso que nos ocupa y con respecto a su origen y constitución, el IEEM reconoce que comenzó a funcionar formalmente en marzo de 1990, como resultado de una reforma a la Constitución Particular en los preceptos legales relativos y un nuevo Código Electoral del Estado de México. De manera anecdótica, Guillermo Cortés (2005: 3s.s.) señala que 1997 y 1998 “transcurrieron en un escenario de construcción de esquemas, estructuras y programas”, para consolidar las labores conferidas al IEEM; así como “organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales, frente a nuevos comicios estatales venideros, así como la reforma al artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que trascendentalmente elimina la representación al seno del Consejo General, de la figura de los Consejeros del Poder Legislativo”, en seguimiento a la ciudadanía de este organismo.

En 1999, correspondió al IEEM la organización, desarrollo y vigilancia del proceso para elegir Gobernador del Estado; misma que ocurrió sin mayores incidentes. En el 2000 y 2003 tuvo como responsabilidad organizar la elección de diputados a la Legislatura y Presidentes Municipales. En ambas elecciones, de acuerdo con Cortés se contó con “la permeabilidad a través de los partidos políticos, de una actitud de civilidad y dentro de los cauces legales en la ejecución de sus prerrogativas y obligaciones”. Para generar validez, transparencia y certeza de los resultados electorales, en 2003 se instauró y ejecutó el Programa de Resultados Electorales Preliminares. A este respecto e insistiendo con Przeworsky (1995) Si bien los resultados electorales, en principio, pueden aparecer como inciertos; no así las reglas del juego. La clave de la aceptación de las reglas radica en que, a pesar de que en una contienda electoral los resultados sean adversos para algún partido

político, éste puede competir de nuevo en condiciones de equidad para revertir sus resultados³. De ahí que las reglas electorales se encuentren en la base de toda aceptación de la normatividad democrática.

Hemos mencionado sobre la reducción de incertidumbre en los procesos electorales, que en consecuencia redunde en la aceptación de los partidos políticos y fortalezca el modelo democrático. Ortega y Gasset (1958) señala que la salud de las democracias depende de “un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral (...) Todo lo demás es secundario...” En coincidencia con este supuesto, el año de 2004 representó para el IEEM un periodo caótico. Cortés señala que “el prestigio y reputación de que gozaba el IEEM, repentinamente se vio envuelto en escándalos que trascendieron y permearon a la ciudadanía, y que vinieron a dar al traste con los logros (...), de manera directa impactaron en la credibilidad de la institución y afectaron a los servidores electorales”.

Durante el año 2005, el IEEM llevó a cabo el proceso para elegir al titular del Poder Ejecutivo local, el cual “se llevó a cabo en un escenario de incertidumbre (...); sin embargo el objetivo se logró, aún con nuevos escándalos; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró legalmente válida la elección” (Cortés, 2005).

Se ha referenciado brevemente el periodo 1996-2005 de la vida del IEEM. Se han mencionado diferentes experiencias en la organización de procesos electorales en la entidad con diferentes resultados y valoraciones por parte de los partidos políticos. No obstante, puede establecerse que las reglas electorales no son más que un punto de partida. Difícilmente se puede imaginar que fuerzas políticas con recursos amplios y aspiraciones igualmente grandes acepten de buen grado un juego en el cual el que gana se queda con todo y el que pierde se va a su casa a esperar la siguiente ronda. No basta, para lograr la aceptación de los resultados por parte de los perdedores, que las elecciones sean equitativas y sus resultados inobjetable; también tendrá que haber espacios de representación que den a los que no obtuvieron la mayoría oportunidad de mantenerse en el juego político. Para ello, las democracias necesitan de espacios de representación plurales, donde las fuerzas que aspiran a ejercer el control de las principales zonas de incertidumbre (Panbianco, 1993). De ahí que las democracias tiendan a generar ámbitos donde las minorías estén representadas. Asimismo, no existe un modelo único de representación en las democracias. Algunos regímenes están diseñados para mantener en el juego a dos partidos principales; otros cuentan con estructuras propicias a una mayor diversidad política, como es el caso mexicano.

³ Revisar resultados electorales del PRD en las contiendas de 1997, 2000, 2003 y 2006; o bien, resultados electorales del PRI en las elecciones de 2000, 2003, 2006 y 2009, esto en la página electrónica del Instituto Federal Electoral.

En la obra *Democracia observada: las instituciones electorales en México*, Todd Eisenstadt (2007) analiza las instituciones de la democracia, particularmente las organizaciones de administración electoral. En su trabajo, desde el reconocimiento de las características de cultura política-electoral de los Estados del país, confronta diferentes experiencias y especificidades de los sistemas e instituciones electorales, llegando a la conclusión de que las reglas del juego en el ámbito electoral son ejemplo perfecto de la nueva dinámica de las entidades federativas. Para fines de este ensayo, se han recuperado algunos de los indicadores que propone Eisenstadt para analizar la organización administrativa electoral, a saber:

a) Integración del cuerpo colegiado

Con base en el artículo 78 del Código Electoral del Estado de México (2009: 72s.s.), el IEEM es “el organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales”. De acuerdo con el artículo 80, son fines del Instituto “I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática; II. Contribuir al fortalecimiento del régimen de partidos políticos; III. Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; IV. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes del Poder Legislativo, del Titular del Poder Ejecutivo y los integrantes de los ayuntamientos...” entre otros.

Los órganos centrales del IEEM son el Consejo General, La Junta General, La Secretaría Ejecutiva General y el órgano Técnico de Fiscalización. De manera particular.

b) Nombramiento de quien preside el cuerpo colegiado

El Consejo General estará integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales con voz y voto, mismos que serán electos por las dos terceras partes de la Legislatura del Estado; por un representante de cada uno de los partidos políticos con registro, los cuales sólo tienen derecho a voz; y un Secretario Ejecutivo General, mismo que será electo por la Legislatura del Estado a propuesta de por lo menos cinco integrantes del Consejo General.

Los Consejeros Electorales, propietarios y suplentes, así como el Consejero Presidente durarán en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelectos hasta por un periodo más.

El Consejo General integrará las comisiones (permanentes, especiales o temporales) que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones. Sus comisiones permanentes son: a) Comisión de Organización y Capacitación; b) Comisión de Vigilancia de las Actividades Administrativas y Financieras; c) Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión; d) Comisión de Servicio Electoral Profesional; y e) Comisión de Promoción y Difusión de la Cultura Política Democrática.

c) Verificación de la lista nominal

Con base en la cláusula XXXIX del artículo 95, es atribución del Consejo General “Aprobar los mecanismos y programas, para la verificación de gabinete y campo del padrón y lista nominal de electores, en coordinación con la autoridad en la materia, antes de cada proceso electoral”. El mecanismo mediante el cual se verifica el Padrón y listado nominal se fundamenta en un Convenio de Colaboración entre el IEEM y el IFE.

El listado nominal es el instrumento estadístico en el cual “se encuentran todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al Padrón Electoral y cuentan ya con su credencial para votar con fotografía vigente. De esta manera, el día de la jornada electoral en las casillas electorales se encontrarán las listas nominales con los nombres de todos aquellos ciudadanos que acudieron oportunamente a tramitar su credencial para votar y tienen el derecho de ejercer libremente su voto” (IFE, 2008). la lista nominal con fotografía es una relación de ciudadanos que además, de contar con sus datos como nombre, dirección y ubicación geoelectoral, cuenta con su fotografía impresa, la cual es idéntica a la de su credencial para votar vigente, ya que ésta fue digitalizada y almacenada en una base de imágenes, dando así otro elemento adicional que garantiza una jornada electoral confiable.

Por otra parte, en el padrón electoral se encuentran todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo, con la finalidad de obtener su credencial para votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto.

d) Financiamiento público a partidos políticos

Con base en artículo 57, fracción I, los partidos políticos tendrán la prerrogativa de Gozar de financiamiento público para el ejercicio de sus actividades ordinarias y para su participación en las precampañas y campañas electorales de Gobernador, diputados y ayuntamientos del Estado.

Tendrán derecho a esta prerrogativa aquellos partidos que hayan obtenido el 1.5% de la votación válida emitida en la última elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

El financiamiento a los partidos tendrá las siguientes vertientes: a) Público, b) por la militancia, c) de simpatizantes, d) autofinanciamiento, e), por rendimientos financieros, y f) aportaciones por transferencias.

El financiamiento proveniente del erario público, para actividades permanentes, la obtención del voto u otras actividades será entregado a las direcciones estatales de los partidos, mediante los mecanismos legales establecidos. Es obligación de los partidos contar con un órgano interno encargado de la administración de sus recursos financieros, así como presentar informes periódicos al respecto.

En el mismo sentido, el artículo 62 del Código Electoral faculta al Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM, como órgano auxiliar del Consejo General para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

A manera de ejemplo; para la integración del procedimiento de revisión de los informes de precampaña y tomando como referente el Informe de Actividades Sustantivas del Órgano Técnico de Fiscalización del IEEM 2009 y los Informes de Precampaña de los partidos políticos puede señalarse que se “verificó que el origen por cualquier modalidad de financiamiento, así como su aplicación, estuvieran registrados contablemente y soportados con la documentación probatoria correspondiente, conforme los establece el Código Electoral del Estado de México y el Reglamento de Fiscalización a las actividades de los Partidos Políticos y Coaliciones” (IEEM, 2009).

Con base en el documento Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del IEEM, proceso electoral 2009; podemos ubicar las principales fortalezas del Órgano Técnico de Fiscalización. 1) Este órgano recibe, analiza y dictamina los informes semestrales, anuales, de precampaña, de precautoria y campaña sobre el origen de los recursos financieros que empleen los partidos políticos; 2) Contribuye a la transparencia y a la rendición de cuentas en la gestión de los recursos financieros mediante acciones de fiscalización, revisión y auditoría de los fondos suministrados a los partidos políticos; 3) Realiza las investigaciones preventivas que considera pertinentes; 4) Proporciona a los partidos políticos la orientación y capacitación necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización; y 5) Este órgano cuenta con personal suficientemente capacitado para llevar a cabo las tareas de revisión a los informes de los partidos políticos (IEEM, 2009).

e) Selección de funcionarios de casilla

Los artículos 163, 164 y 165, y del 168, 169, 173 establecen lo relativo a la instalación de casillas. En tanto el artículo 166 da cuenta del mecanismo para integrar las Mesas Directivas de Casilla. En la

integración de estas Directivas de Casilla, los partidos políticos tienen derecho a nombrar dos representantes; los artículos 174 al 183 dan cuenta de ello.

En lo que respecta al IEEM, la Dirección de Capacitación a través de su Programa de Capacitación Electoral y en vinculación con las Juntas Distritales, generaron los siguientes datos estadísticos. Al 15 de enero de 2009, se contó con un Padrón electoral de 10'061,781 habitantes y un Listado nominal de 9'756,567 ciudadanos.

Durante la organización para la elección de Diputados e integrantes de Ayuntamientos en Julio del mismo año se tuvieron 983, 415 ciudadanos insaculados, de los cuales se capacitaron a 338,140; es decir al 34% del total de ciudadanos insaculados. De estos, 116,858 fungieron como funcionarios en 16,694 casillas instaladas.

Cabe mencionar para este proceso electoral se produjeron y distribuyeron 2'893,957 ejemplares de capacitación.

Con base en el documento FODA del IEEM antes mencionado; entre las principales fortalezas de la Dirección de Capacitación se encuentran. 1) La consolidación de su Programa de Capacitación Electoral; 2) puesta en práctica de un procedimiento para la aprobación del Programa de Capacitación Electoral: Junta General-Comisión de Organización y Capacitación, Junta General-Consejo General. El procedimiento garantiza que el Programa sea fortalecido y consensuado por los integrantes de los órganos institucionales; 3) Producción de materiales didácticos para la capacitación electoral de alta calidad y funcionalidad; 4) la instrumentación de un Sistema de evaluación de calidad de la capacitación electoral y al desempeño de instructores y capacitadores; y, 5) la estructura y desarrollo adecuados de los procedimientos de insaculación.

No obstante, como amenazas se presenta el creciente desinterés de los ciudadanos para participar como funcionarios de Mesas Directivas de Casilla, así como en los asuntos político electorales (IEEM, 2009).

f) Acceso a radio y televisión

Con base en artículo 57, fracción II, los partidos políticos tendrán la prerrogativa de acceder a la Radio y televisión, en los términos establecidos por el apartado B, de la base III, del artículo 41 de la Constitución Federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el artículo 12 la Constitución Particular y este Código.

Tendrán derecho a esta prerrogativa los partidos políticos legalmente acreditados ante el Instituto. El IEEM será la única autoridad para administrar los tiempos que correspondan en radio y televisión.

El IEEM tendrá que solicitar al IFE, el tiempo de radio y televisión que requiera para el cumplimiento de sus fines.

Los partidos políticos podrán difundir sus principios ideológicos, programas de acción, plataformas electorales y candidaturas a puestos de elección popular. Corresponderá al IEEM vigilar que el contenido de los mensajes electorales estén relacionados con los comicios locales, transmitidos por radio y televisión en el territorio estatal y se ajusten a lo establecido en la ley (IEEM, 2009).

Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión (IEEM, 2009: 63).

Finalmente, es importante señalar que “desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental”.

Consideraciones finales

Son fines del IEEM:

- I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- II. Contribuir al fortalecimiento del Régimen de partidos políticos;
- III. Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- IV. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes del Poder Legislativo, del Titular del Poder Ejecutivo y los integrantes de los ayuntamientos;
- V. Promover el voto y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- VI. Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política democrática;
- VII. Coadyuvar y, en su caso, llevar a cabo la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de las autoridades auxiliares municipales, con cargo al ayuntamiento respectivo, previa suscripción del convenio correspondiente; y
- VIII. Llevar a cabo la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos de referéndum.

En relación a su funcionamiento y cumplimiento de actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral y está constituido como una institución de carácter permanente.

En el contexto de exigencias de consolidación democrática que vive el país y una vez que ha sido superado el debate en torno a la conclusión de la transición democrática, corresponde a los distintos actores políticos, incluidas las autoridades electorales, edificar una democracia consistente. Como se ha

esbozado, la forma en que los principios rectores del IEEM y el cumplimiento de algunas de las principales actividades orientadas a elevar la calidad democrática, dan cuenta de su fortaleza organizativa.

En contraposición a Przeworsky (1990), en la construcción de la calidad democrática de la entidad el IEEM, durante los últimos años ha demostrado que no es una institución producto de una medida fortuita, pues su historia de aprendizajes y madurez así lo demuestra. La joven democracia mexiquense ha superado el conflicto inicial en torno a las instituciones electorales fundamentales. A pesar de la posibilidad de que los partidos políticos, después de una derrota; atribuyan la institución el tema del marco institucional en el debate político, será sólo eso, la defensa ante la falta de competitividad.

Las reformas legales a la institucionalidad electoral durante la década de los años noventa, representan el punto neurálgico de los cambios en el sistema de competencia electoral en el Estado de México. El aspecto más importante de estas reformas fue la instauración de un organismo permanente y autónomo de organización electoral: el IEEM.

Con nuestra autoridad electoral, la historia mexiquense da cuenta de un aparato organizacional profesional que se hace cargo de la organización de las elecciones locales. Con la existencia de un Consejo General del IEEM, se cierra un periodo de dependencia de la autoridad electoral al Estado, del antiguo partido de Estado y de los partidos políticos en general. Con ello comienza un nuevo periodo, el cual consiste en *delegar* la organización de comicios electorales en manos de terceros partidistas bajo el principio de imparcialidad.

La jornada electoral de julio de 2009 para elegir 75 representantes del Poder Legislativo Y 125 Ayuntamientos, puede ser considerada como referente empírico para comprender la credibilidad de la institución electoral en nuestra entidad, aunado a su experiencia electoral que, como organismo independiente ha desempeñado desde 1996. Después de esta elección, se consolida la institucionalización de los procesos electorales como vía para canalizar diferencias políticas y para encauzar pacíficamente la lucha por el poder en nuestra entidad.

Bibliografía

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena.

Bobbio, Norberto (1992), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cansino, César (2000), *La transición mexicana, 1997-2000*, México, CEPACOM.

- (1994), *Modelos de transición (una aproximación conceptual)*, núm. 26, Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE)-División de Estudios Políticos.
- Cortés, Bustos Guillermo (2005), “Los inicios y consolidación del Instituto Electoral del Estado de México”, *Gaceta Electoral*, órgano de Difusión del IEEM, año 1, número cero, diciembre.
- Cotteret, Jean-Marie y Claude Emerie (1973), *Los sistemas electorales*, España.
- Dahl, Robert A. (1986), *La poliarquía*, Madrid, Tecnos.
- (1992), *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- Eisenstadt, Todd (2007), *Democracia observada: las instituciones electorales en México*, Universidad de Guanajuato/University of New Hampshire.
- (2001), “¿Remolinos en la tercera Ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización?”, en Reynaldo Ortega Ruiz, *Caminos a la Democracia*, El Colegio de México, pp. 87-122.
- Elizondo, Carlos y Luis Maira (2000), *Dos transiciones frente a frente*, Grijalvo/Prochile/Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE)
- Huntington, S. P. (1991), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona/Buenos Aires/México, Paidós.
- IEEM (Instituto Electoral del Estado de México) (2009), *Código Electoral del Estado de México*.
- (2009), *Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del IEEEM, proceso electoral 2009*.
- Kuhn, Thomas (2001), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 18^{va} reimpresión.
- Labastida, Julio y Martín del Campo (2001), *Globalización, identidad y democracia: México y América Latina*, México, Siglo XXI/UNAM,.
- Labastida, Julio, (2002), “Legitimidad y cambio del régimen político en México”, en Julio Labastida y Antonio Camou (coords.), *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI, pp. 170-218.
- Linz, Juan J. (1992) “Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias”, en *Reexamining democracy: Essays in honor of Seymour Martin Lipset*, Newbury Park, Sage, pp. 182-207.
- (1990), *La quiebra de las democracias*, México, Alianza/CNCA.
- (1980), “The new spanish party system”, en R. Rose, *Electoral participation. A comparative analysis*, Londres, Sage.
- (1975), “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, en Fred J.Greenstein y N. W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading.
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda (2001), “la transición hacia la pluralidad: desafío y perspectiva”, en *El 2 de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO/UNAM-IIS/UAM-I, pp. 17-31.
- Morlino, Leonardo (1985), *¿Cómo cambian los regímenes políticos?*, España, Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, Dieter y Daniel Zovato (2007), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 2^a ed.

- (1995), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O' Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1989), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, México, Paidós.
- Panbianco, Angelo (1993), *Modelos de partidos*, México, Alianza Universidad.
- Przeworsky, Adam, Guillermo O' Donnell y Philippe Schmitter (1995), *Sustainable democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Przeworsky, Adam (1988), “Algunos problemas en el estudio a la transición a la democracia”, en O'Donnell *et al.*, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, vol. III.
- Przeworsky, Adam, (1990), “Democracy and the market: political and economic reforms”, en *Eastern Europe and Latin American*, Cambridge University Press.
- Rouquié, Alain (1986), *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Salazar, Luis (2001), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena.
- Sartori, Giovanni (1999), *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza.
- (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, 2ª ed.
- Schmitter, Philippe y Laurence Whitehead (1989), “Transiciones desde un gobierno autoritario”, *Perspectivas comparadas*, vol. 3, pp. 105-135.
- Schumpeter, J. A. (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 2 vols.
- Stepan, Alfred (1989), “Camino hacia la redemocratización: Consideraciones teóricas y análisis comparativos”, en Guillermo O' Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, México, Paidós.
- Whitehead, Laurence (1996), “Una transición difícil de alcanzar: La lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México”, *Política y Gobierno*, núm.1, vol. III., México,
- Woldenberg, José y Jesús Orozco (2007), “Ética y responsabilidad en el proceso electoral”, en Nohlen, Dieter y Daniel Zovato, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed.