

VIDA PÚBLICA EN MÉXICO:  
¿DIDÁCTICA PARA LA DEMOCRACIA?



VIDA PÚBLICA EN MÉXICO:  
¿DIDÁCTICA PARA LA DEMOCRACIA?

RENÉ MILLÁN  
(coordinador)

LC1091

V53

Vida pública en México : ¿didáctica para la democracia?  
/ René Millán (coordinador) -- México :  
UNAM , Instituto de Investigaciones Sociales, 2014 .

444 páginas : ilustraciones  
ISBN 978-607-02-5393-5

1. Democracia – Estudio y enseñanza – México 2. Sociedad Civil 3. Calidad de vida 4. Democracia deliberativa: I. Millán , René , coord. II t.

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida su reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos.

Primera edición: mayo de 2014

VIDA PÚBLICA EN MÉXICO: ¿DIDÁCTICA PARA LA DEMOCRACIA?

D.R.© 2014 Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Sociales

Circuito Mario de la Cueva s/n

Ciudad de la Investigación en Humanidades,

Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán, México, D.F.

Coordinación editorial: Berenise Hernández Alanís

Cuidado de la edición: Hortensia Moreno

Formación de textos: Angélica Nava Ferruzca

Diseño de la portada: Cynthia Trigos Suzán

Ilustración de la portada: René Millán

ISBN: 978-607-02-5393-5

Impreso y hecho en México

## ÍNDICE

Introducción	9
<i>René Millán</i>	

### PARTE UNO

#### LA SOCIEDAD CIVIL: ¿DIDÁCTICA EN LA PARTICIPACIÓN?

Enseñanzas democráticas de la despenalización del aborto en la ciudad de México	27
<i>Gustavo Ortiz Millán</i>	

Construcción democrática de políticas entre sociedad y legislativo: los presupuestos públicos sensibles al género y la salud sexual y reproductiva	65
<i>Alicia Márquez Murrieta</i>	

Didáctica democrática y libertad política asociativa: reflexiones sobre el fin del caciquismo en Ajalpan, 1995, y Alianza Cívica	117
<i>Julio Bracho Carpizo</i>	

### PARTE DOS

#### INSTITUCIONES Y DERECHOS: ¿BUENA ENSEÑANZA?

Aprendizaje democrático del uso de la facultad de investigación en violaciones graves a derechos humanos: México, 1995-2011	149
<i>Silvia Inclán Oseguera</i>	

Política y derecho en México: ¿didáctica para la democracia? <i>René Millán</i>	189
Protesta social y acceso a la justicia: didáctica democrática en torno a disputas por el ejercicio de derechos <i>Miguel Armando López Leyva</i>	233
El caso Larrazábal: ¿qué didáctica democrática para el estado de derecho en México? <i>Sara Gordon Rapoport</i>	277

### PARTE TRES

#### DELIBERACIÓN Y ÉTICAS DEMOCRÁTICAS: ¿UNA DIDÁCTICA?

Pensar el cambio, analizar una reforma <i>Fernando Castaños y Sergio Padilla</i>	309
Democracia deliberativa en México: hacia una reintegración social <i>Fabiola López Velázquez</i>	357
Didáctica democrática: el fomento de un <i>ethos</i> igualitario <i>Moisés Vaca</i>	385
Democracia mayoritaria y rectificación histórica: una perspectiva teórica <i>Juan Espíndola Mata</i>	417

## INTRODUCCIÓN

RENÉ MILLÁN

La idea del libro se ubica en el enorme campo de estudios sobre la democracia en México. Se distingue de otras, sin embargo, porque ha definido —y en realidad inaugurado, creemos— una perspectiva analítica a la que hemos bautizado didáctica para la democracia. La perspectiva podría explicarse así. Si asumimos la democracia como un modo de convivencia social y política, de determinación y consecución de metas, de resolución de conflictos, así como un conjunto de principios que dan soporte a esos modos, habría al menos que preguntarnos dos cuestiones: ¿cómo aprenden los individuos, ciudadanos o agentes esas modalidades de actuación? ¿Con cuáles métodos la sociedad democrática socializa sus premisas de realización de manera que el comportamiento de individuos y agentes se corresponda con esas premisas? Si bien las dos preguntas pueden estar cercanamente vinculadas, quienes participamos en este libro, estamos interesados sobre todo en la segunda. Con toda evidencia, no existen “escuelas oficiales” donde se enseñe “democracia” al conjunto de la población. No hay una educación formalizada para esa materia como no la hay tampoco para conducirse conforme a parámetros de compromiso cívico. La sociedad tiene, entonces, que resolver el problema de la concordancia entre compor-

tamiento efectivo de los actores y premisas de realización de la democracia por otras vías.

Desde luego, es identificable un buen número de procesos y métodos informales que, dependiendo de cierta cualidad, pueden coadyuvar a generar aquella concordancia. En especial, hay uno que nos parece de vital importancia. Las interacciones cotidianas son, por ejemplo, un espacio en el que, bajo su específica dinámica, se transmiten o socializan valores y pautas de convivencia social. Son ámbitos de aprendizaje y de enseñanza. La manera en que discutimos y procesamos las diferencias en una conversación “alecciona” tanto a quien participa de ella como a aquel que es solo un espectador o su testigo. Los principios y normas que ponemos en juego en la relación con los otros también tienen un efecto docente. Algo similar pasa en el ámbito público de una sociedad, comunidad o grupo. Y allí se encuentra uno de los “métodos” que atrae particularmente nuestra atención.

La democracia es también una expectativa sobre la calidad de la vida pública; esperamos que esta corresponda con las condiciones de realización de aquella. El vínculo indisoluble que de ese modo se configura le da a la vida pública una condición extremadamente sugerente. La convierte en un “escenario” donde las dinámicas que pautan las distintas tramas —la interacción entre agentes, la toma de decisiones, la formulación de políticas, las formas del demandar y lo demandado— enseñan, socializan entre quien observa o entre quien actúa, lo conveniente, adecuado o racional de desempeñarse o no bajo la expectativa de la correspondencia entre democracia y actuación con responsabilidad pública. Si la expectativa rige a los ciudadanos, agentes y acciones institucionales, es decir, si el supuesto de la correspondencia se comprueba, es relativamente fácil llegar a una conclusión. Con cierta tranquilidad podríamos afirmar que observar la vida pública —desde “fuera”, en la butaca, o desde



“dentro”, en la interacción misma como actor— es un “*método*” de enseñanza relativamente eficiente. Es, diríamos, una buena didáctica para el propósito democrático. Si el supuesto no se verifica, tendríamos una deficiente didáctica. Observar enseña algo, incluso por negación de lo observado.

El análisis de la vida pública como “*método de enseñanza*” es el trasfondo del interés de este libro. Desde luego, para que el análisis sea procedente y se haga posible, se han tomado en consideración distintos temas, sub-escenarios, tramas políticas o cívicas, agentes. Como era de esperarse, las conclusiones no son homogéneas. Varias razones explican esa heterogeneidad. Una inmediata es que nuestra vida pública no se desempeña bajo un estándar claro y sostenido de los principios, pautas y reglas democráticos. La calidad de la misma varía no solo de ámbito en ámbito (de lo electoral a lo estrictamente legislativo, de un estado a otro) sino de tema a tema (de una elección federal a la violencia, de un conflicto a otro). Lo que asombra es precisamente esa ambigüedad. Es comprensible entonces que la evaluación que cada autor hace dependa en parte del tema o el ámbito seleccionado.

La segunda razón es menos obvia, igualmente inevitable pero más importante para explicar la heterogeneidad. Quien analiza observa desde ciertas preferencias y esas definen las preocupaciones “*didácticas*” que se quieren mostrar a través del tema elegido. De la mano con las preocupaciones va, de un modo determinante, la noción de democracia que se profesa. La diversidad de evaluaciones sobre la capacidad didáctica de la vida pública que este texto registra parte sobre todo de la diferencia de lo que se destaca como condiciones básicas de realización de la democracia. Unos la consideran como un expediente sustancialmente ético, otros como un entendimiento deliberativo y otros más resaltan los aspectos formales e institucionales. Varios acentúan la

participación, el carácter virtuoso de los agentes o las demandas correctas en sí mismas, los derechos fundamentales en general o de minorías, el buen desempeño de instituciones o la racionalidad en la interacción política. Es palpable, entonces, que el énfasis que se introduce en el entendimiento de la didáctica de la vida pública es producto de la concepción democrática que se defiende.

Por eso, el libro debe ser afrontado bajo esa apertura. Es un buen método de lectura. Quienes participamos en el seminario que le dio origen, después de acalorados debates llegamos a la conclusión de que analizar desde una perspectiva didáctica como la que se propone facilita entender no solo el contrastante estado de la democracia sino, incluso, el carácter por momentos inconmensurable de las perspectivas sobre ella y de la definición de lo que sería imprescindible que nos “auto-enseñáramos” como sociedad. El análisis muestra, en particular, el contundente hecho de que la democracia en México es un concepto disputado y que, pese a ciertos acuerdos no menores, con él no significamos necesariamente lo mismo, ni a través de él la misma idea de civilidad. La vida pública hace otro tanto.

El libro está integrado en tres partes. En la primera se agrupan los trabajos que tienen como interés formas de participación en la sociedad civil. Gustavo Ortiz hace un consistente y bien logrado análisis de la despenalización del aborto en la ciudad de México y sobre la importancia del movimiento feminista, su promotor principal. Para él, la observación de la mancuerna entre movimiento-y-demanda, por los principios que esta implica y por su sentido ético, deja un grupo significativo de enseñanzas democráticas. Las estrategias específicas que el movimiento utiliza no son consideradas, ni en un sentido ni en el otro, una variable relevante para fines democráticos. La demanda en sí y sus implicaciones definen del carácter didáctico del movimien-

to. Entre sus implicaciones destaca la de reafirmar los derechos reproductivos de las mujeres y con ello articular más sólidamente la perspectiva de género en el marco de la justicia social y de los derechos humanos en general. Por la necesidad de ese vínculo, se apuntala el carácter laico del Estado precisamente como condición de realización de los derechos y, por esa vía, de la democracia misma. En esa lógica, para el autor solo puede hablarse de aprendizaje democrático cuando los actores adquieren enseñanzas que pueden luego incorporar en sus experiencias y de ese modo influir efectivamente en la democratización de la sociedad.

Alicia Márquez presenta un novedoso y logrado trabajo sobre un tema poco estudiado: la interacción entre determinados sectores de la sociedad civil y el legislativo para la formación de una política sustentada presupuestalmente. Toma precisamente el caso de un programa con perspectiva de género y dirigido a la salud reproductiva. El hecho de que el acento del artículo esté puesto tanto en la interacción entre actores (o “actantes” como los denomina la autora) como en los procedimientos o mecanismos para dotar, dentro de las instituciones legislativas, de relevancia al tema para su soporte presupuestal, permite ubicar el espectro de la didáctica democrática no solo en la demanda misma, sino en el terreno más amplio y complejo de la necesidad de la cooperación. En esa lógica, aspectos como la deliberación y argumentación pública, las maneras de relacionarse con las instituciones dentro de pautas del estado de derecho, pero sobre todo la innovación de estrategias y formas de participación resulta vital para que los actores aprendan, con parámetros democráticos, nuevas maneras de ejercer la política incluso si esta se entiende como poder, representación y participación de la sociedad civil. Mediante esas nuevas formas es posible influir en la “política de los presupuestos” y, sobre todo, al aprender a

“jugar el juego” dentro de dispositivos institucionales y sostener demandas ligadas a derechos, nos dice la autora, se impulsa “la democratización de la democracia”.

Con un refinado conocimiento de los clásicos, Julio Bracho nos propone —de la mano con Aristóteles, Montesquieu y Tocqueville— entender la didáctica democrática como un conjunto delicado de equilibrios entre saber acatar la ley como un fenómeno de autolimitación y fruto de la ciudadanía, afirmar la igualdad que ella debe promover y tener presente que la acción del ciudadano mira a confirmar el sentido mismo de la libertad democrática. La didáctica se refiere así a un cuadro en el que la democracia, como la actividad política, encuentra su sentido más profundo en un conjunto de libertades operable bajo principios de igualdad y reglas sociales de autolimitación. Una expresión básica de eso es la libertad de asociarse (o desasociarse). Con esa idea, se analiza el caso de una lucha contra el caciquismo (en Ajalpan) y se nos muestra cómo comprometerse en ese empeño resultó, en no pocos aspectos, un método de enseñanza democrática que los participantes fueron asimilando y descubriendo. El trabajo revela cómo el surgimiento de una asociación civil es capaz de construir un sentido de bien común ejercitando la libertad individual, asumida como derecho propio y ajeno, y con ello no solo responder al caciquismo sino a la diferenciación y diferencia de intereses que los partidos políticos sobreponen (artificialmente) a las posibilidades de entendimiento entre los ciudadanos.

La segunda parte se ocupa del estrecho vínculo que existe entre el papel y la vigencia de las normas jurídicas, los derechos y la actuación institucionales. Con un marcado oficio sobre el tema, Silvia Inclán estudia el uso de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia en eventos de violaciones graves a los derechos humanos y considera los cinco casos donde la prerroga-

tiva se utilizó. Por su carácter y ubicación institucional, entiende esa facultad como un complicado y difícil proceso de aprendizaje político y democrático, tanto para la institución como para los actores implicados. El ejercicio de la facultad conforma un proceso contrastante de enseñanza-aprendizaje como resultado de un conjunto de estrategias que van definiendo las “jugadas” (decisiones) de los actores y que conforman un juego no necesariamente inscrito en un sentido plenamente democrático. El análisis muestra que, al no alcanzarse la conclusión del ciclo de justicia, no obstante la competencia de la corte, los saldos dejan lecciones negativas para la construcción de un equilibrio en el que todos los actores acepten las reglas democráticas como el único juego posible. Si la democracia y su institucionalidad no determinan el juego en el que cobran sentido las interacciones de los actores, se inicia o persiste un sendero de destrucción de esas instituciones, porque se reduce la capacidad de rendir cuentas y las posibilidades del balance entre poderes. En esas condiciones, la normatividad jurídica no produce certidumbre. Didáctica, es obvio, se entiende como un método, institucional y normativamente recreado, para enseñanza eficiente de que las jugadas entre actores, sus estrategias, deben estar orientadas y delimitadas por el “juego democrático”.

René Millán se pregunta si observar la relación entre política y derecho constituye una buena didáctica para la democracia y concluye, tras el análisis de varios casos concretos, que se está lejos de ese propósito. Entre otros factores, el predominio de la influencia política y la consecuente alteración de los códigos jurídicos, así como ciertas lógicas sustantivas, distorsionan la relación con el derecho. La forma en que esa relación se da produce un círculo perverso: la debilidad del derecho erosiona la certidumbre jurídica y los actores aprenden que hay que acogerse a la política para reducir incertidumbres, pero la política

misma es incierta. Aun bajo el consenso, y sin la norma, sus horizontes son cortos y mutables por conveniencia. La consecuencia última de esa mecánica es que las normas jurídicas no operan, según deberían, como una estructura de expectativas de comportamiento recíprocamente democrático. Sin esa generalización, ninguna norma regula cabalmente la interacción social y las consecuencias son múltiples. Como condensación de expectativas compartidas, por ejemplo, la norma hace viables los derechos en la convivencia cotidiana, y sin ella esos no se realizan. Una buena didáctica democrática es socializar, entonces, en el nivel más alto de abstracción y por ello aplicable a distintos actos específicos, el sentido de las normas como expectativas recíprocamente acordadas y asumidas.

Bajo una aguda observación, Miguel Armando López Leyva distingue un campo de análisis particular: dada la calidad de nuestra vida pública, en torno a los derechos se da una acusada disputa en torno al ejercicio y titularidad de aquellos. Las posturas a que tal disputa da lugar fincan la acción colectiva como una didáctica que, es necesario admitir, no siempre enseña parámetros democráticos. Para él,

lo relevante de un enfoque didáctico es observar que las conductas y comportamientos que enmarcan los acuerdos, decisiones y acciones, generan “lecciones” para los actores políticos y sociales que, si se repiten, pueden constituirse en patrones de comportamiento reproducibles en el tiempo.

A partir del análisis de varios casos concretos, determina dos dinámicas de la acción colectiva que no funcionan como una buena didáctica. A) En ciertas coyunturas, algunos grupos políticos y sociales se “apropian” de la protesta como si ellos ostentaran la “titularidad” exclusiva de ese derecho. Bajo la imputación de que los “otros” tienen posiciones políticas o ideologías inaceptables en sí mismas, se delinean mecanis-

mos de exclusión de ese derecho bajo parámetros nulamente democráticos. B) Ciertas organizaciones, amparadas en la defensa de las víctimas, asumen que, por esa condición, sus demandas están por encima de los derechos de los delincuentes, de las normas y de los procedimientos que la sociedad se ha dado para impartir justicia. Se trata de lo que Millán llama, en su trabajo, el predominio de la lógica sustantiva.

El connotado caso del Casino Royal, ocurrido en 2011, le da a Sara Gordon la oportunidad de estudiar, bajo una buena arquitectura analítica, la relación entre cultura cívica, reciprocidad generalizada y el funcionamiento de los mecanismos de monitoreo de la actividad de gobierno. Lo hace tomando como referencia la conducta pública de ciertos funcionarios y, en especial, lo que esa transmite a los ciudadanos a propósito de las pautas que deben regir una práctica con responsabilidad política. Como la conducta de los funcionarios ocurre en relación con otros actores y ciudadanos, detrás del interés explícito del artículo está claramente el tema de las enseñanzas que se pueden desprender de la interacción de los actores en la escena pública. Por eso se pregunta si la interacción pública constituye un método adecuado, una didáctica para la socialización de las normas y valores de la democracia. El registro de las conductas de los tres niveles de gobierno, y en particular de los poderes ejecutivo y legislativo, permite sostener que los valores y prácticas democráticas en México se están institucionalizando de modo inadecuado, y reconocer que persiste una gran ambigüedad en los criterios con los que se realiza la evaluación de acciones, decisiones y conductas de los actores públicos. La consecuencia es que el compromiso cívico—como expresión de la cultura política, la reciprocidad y la capacidad de monitoreo— no alcanza la solidez deseable en términos democráticos. De ese modo, se incrementa la desconfianza social, se reduce la transparencia y el rendimiento de cuentas, se

resta fuerza al poder judicial y con ello al papel que la norma debe jugar en un orden de aquel tipo.

En la tercera y última parte, se presenta un conjunto de trabajos sobre deliberación y éticas democráticas. Aunque con distintas motivaciones, las contribuciones se asemejan por la explícita preocupación de precisar —en el plano teórico o teórico analítico— lo que se entiende como el elemento o los elementos centrales de la democracia. La clave es el carácter expreso de ese interés. En cierto sentido, proceden de un modo inverso al grupo de contribuciones anteriores. No observan eventos concretos como fuente primaria del análisis para luego derivar preocupaciones sobre una didáctica para la democracia; establecen un estándar normativo y lo fijan como una condición de la enseñanza. Es cierto, como inmediatamente advertirá el lector que esa operación se realiza de manera más o menos acentuada en relación con las otras intervenciones del libro.

Fernando Castaños y Sergio Padilla presentan un reflexivo y sugerente trabajo a partir de una postura expresamente polémica. Ellos cuestionan la pertinencia de estudiar la liberalización previa a una transición democrática, o las etapas de consolidación y mejoramiento de la calidad de la misma, desde la perspectiva que fue impulsada por los estudios de las transiciones. Esta, que por distintas razones logra institucionalizar una explicación del evento que marca visiblemente el cambio democrático, predetermina ciertos rasgos como claves de la evaluación de todo un proceso de democratización. De esa manera, deja de lado otros que contribuyen a la transición y que son centrales cuando la mutación adquiere madurez y operación cotidiana. Comprender esta diferencia es una didáctica de observación pertinente para evaluar y entender los cambios de régimen. Sobre ese supuesto y con objeto de mostrar la inconveniencia de los otros enfoques, se destaca el ascenso de los discursos interacti-



vos frente a la instrucción autoritaria en los procesos de decisión. La hipótesis fuerte es que, en la trayectoria ideal, la deliberación va ocupando un lugar cada vez más importante. En esa línea, el trabajo se interroga si existe una didáctica específicamente democrática que, en cuanto tal, enseñe y explique el cambio. La deliberación es en sí un método, una didáctica en ese sentido. En este marco, se estudia el proceso de reforma electoral que se desarrolló en México en 2007, el cual ha sido visto por otros investigadores esencialmente como una negociación. La observación de las dinámicas y el pulso legislativo muestra que la trayectoria real de la reforma se fue acercando notablemente a la trayectoria ideal de la democratización en sus principales etapas de configuración, aunque al final pudo haberse alejado.

Para Fabiola López Velázquez, la deliberación pública constituye un mecanismo necesario para alcanzar dos objetivos en México: una forma de democracia sustantiva y la constitución de una opinión pública cohesionada, informada y consciente, y así, empoderada en lo que concierne a los asuntos del orden público. La ausencia de esos objetivos introduce todavía un inapropiado tratamiento de temas relacionados con el pluralismo, la tolerancia y, de manera general, con la reintegración social. El trabajo, apoyado en un lúdico y conciso razonamiento, analiza esos temas como procesos cognitivos y como flujos de información que, se asume, deberían estar incorporados como supuestos en los procesos de decisión colectiva que van moldeando el orden público. Sin ellos, ese orden no se conformaría en función de elementos de ciertos elementos clave, como mantener pautas objetivas de decisión, integración y bien común. Una buena didáctica democrática, en línea con la posibilidad de enseñanza de aquellos temas, ocurre cuando la deliberación pública se realiza en el marco mínimo de reglamentación que asegura respeto entre los distintos actores, exposición sustentada de argumentos,

veracidad de los mismos, etc. En su sentido general, una didáctica para la democracia es un método que en sí mismo resulta instructivo sobre cómo se conduce una reflexión pública.

Para Moisés Vaca, un elemento fundamental cuando se plantea el problema de una didáctica para la democrática — contribuir a las condiciones de realización de ésta última— es asumir con toda seriedad la pregunta sobre lo que puede hacer el Estado para fomentarla. Concretamente, lo que puede hacer para impulsar y socializar entre sus ciudadanos la aceptación de contenidos normativos, como libertades y derechos básicos. Con un robusto instrumental teórico, apoyado en una perspectiva rawlsiana, el trabajo aborda con propiedad la pregunta. Expresamente postula que el Estado debe fomentar de forma no coercitiva un *ethos igualitario* entre sus ciudadanos, con la esperanza de que estos guíen sus interacciones no institucionales con respecto a lo que se define como *estatus de igualdad* y que determina el modo en que los ciudadanos de una democracia deben situarse unos frente a otros. Para dar solvencia a la postulación, se resalta, en primer término, una lectura del liberalismo igualitario según la cual el objetivo fundamental de la justicia liberal-igualitaria es salvaguardar dicho *estatus de igualdad*. En segundo, se atiende a lo que se denomina la *objeción del ideal equivocado* y se defiende la propuesta rawlsiana a propósito de lo que se necesita para salvaguardar el *estatus de igualdad*, en tanto que es largamente preferible a la sostenida por los llamados “igualitaristas de la suerte”. Finalmente, el trabajo asume también que dicha propuesta rawlsiana tiene que ser complementada con la idea de que el Estado debe fomentar un *ethos igualitario* para proteger el *estatus de igualdad*. De ese modo, la didáctica para la democracia remite a la existencia de un “agente socializador” de contenidos normativos.

Mediante una sorprendente pero consistente argumentación teórica, Juan Espíndola Mata sostiene que ciertos derechos individuales son inalienables y deben resguardarse aun en contra de la voluntad de las mayorías. Para él, no basta con definir un problema como de “interés público” para dirimirlo mediante métodos democráticos. Para sustentar la afirmación, dentro del enorme horizonte del debate, esboza un intercambio sobre el tema entre los filósofos Jeremy Waldron y Ronald Dworkin. Luego, analiza un caso empírico: el de la injusticia histórica. Argumenta que la puesta en marcha de ciertas medidas retributivas en situaciones de violencia masiva o en contextos de transformación política de un régimen autoritario a uno democrático, no debe condicionarse a la aprobación mayoritaria. Dichas medidas son una cuestión de respeto a las víctimas de injusticias pasadas. En la radicalidad del discurso se asume que la parte fundamental de una didáctica democrática consiste en transmitir la idea de que la protección de algunos intereses individuales no está sujeta a la voluntad mayoritaria. En otros términos, una didáctica para la democracia debería asumir, sorpresivamente, que su realización presupone métodos no democráticos, justificados por la virtud de los fines.

Si el conjunto de artículos que integran el libro se lee con cierta atención, de inmediato se advertirá que, pese a la diversidad de posiciones, hay también ciertos acuerdos (incluso sobre el hecho de que se disiente), algunos no del todo explícitos. Este rasgo se haría evidente si imagináramos a través de la lectura una lista de déficits o de enseñanzas inadecuadas que presenta nuestra vida pública y los modelos democráticos que tenemos como referentes: *a)* hay un conjunto de derechos, entre ellos los fundamentales, que nuestras prácticas cotidianas no fortalecen ni impulsan; *b)* la debilidad del estatus normativo e institucional del derecho abona terreno al punto anterior y reduce la capacidad social de

fijar con claridad la titularidad de los derechos de todo ciudadano; de generar certidumbre jurídica, expectativas de justicia, así como de sostener un compromiso cívico y de cubrir la urgente necesidad de rendir cuentas; *c)* frente a indiscutibles actores que por sus demandas y, sobre todo, por su capacidad de innovar en las formas de participación, generan enseñanzas en línea democrática, persisten otros que son resistentes a tal aprendizaje; *d)* mientras que en determinados marcos institucionales, las diferencias son procesadas con todo reconocimiento de la pluralidad política y mediante procedimientos deliberativos para la toma de decisiones y la integración de dichas diferencias, en otros, la marcada polaridad ideológica acota el efecto positivo de esos procedimientos y expresa en la misma acción colectiva lógicas arbitrariamente excluyentes; y *e)* incluso cuando hay acuerdo en aspectos que consideramos vitales para el buen desempeño democrático, discrepamos radicalmente en los métodos (y en la didáctica) con los que esos principios, valores o normas han de volverse parte consustancial de una sociedad. Para unos, la democracia como método es un principio en sí y prioritario; para otros, hay algunos principios o fines que están por encima de ella. Con diferentes matices, los textos aquí expuestos también expresan esa diferencia.

El libro es producto del Seminario Didáctica Democrática que, bajo el auspicio del Instituto de Investigaciones Sociales, se reunió durante más de un año con ese propósito. A lo largo de sus trabajos, las distintas contribuciones fueron discutidas. Cuando se tuvieron las primeras versiones, se llevó a cabo una nueva evaluación por distintos académicos y por los miembros del seminario. Los textos de la primera parte fueron comentados por la Dra. Cristina Puga; los de la segunda, por la Dra. Angélica Cuellar; y los de la tercera, por el Dr. Ricardo Pozas. A todos ellos nuestro más cumplido agradecimiento. Desde luego

también al Instituto. Pero sobre todo, a cada uno de los miembros del seminario por su interés y compromiso, por contribuir al esfuerzo de encontrar otras ópticas de análisis de nuestra democracia.



## PARTE UNO

La sociedad civil: ¿didáctica en la participación?





# ENSEÑANZAS DEMOCRÁTICAS DE LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO<sup>1</sup>

GUSTAVO ORTIZ MILLÁN

## INTRODUCCIÓN

Hay sucesos en la vida de una sociedad democrática que dejan enseñanzas de distintos tipos, pero que sobre todo nos dejan enseñanzas acerca de la democracia misma y de los valores que esta debería promover. El proceso de despenalización del aborto en la ciudad de México nos deja muchas enseñanzas de democracia. Dicho proceso constituyó un avance democrático por varias razones: 1) La despenalización del aborto en la ciudad de México fue el fruto de la lucha que por más de treinta años desarrolló el movimiento feminista, el cual ha incidido directamente en la conformación de la democracia en México: luchando por el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, introduciendo una perspectiva de género en cuestiones de justicia social y de políticas públicas, integrándolas en procesos de decisión política y, por lo

<sup>1</sup> Presenté una versión inicial de este trabajo en el Seminario sobre Didáctica Democrática del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, agradezco a los participantes sus comentarios en esa ocasión. Estoy en deuda particularmente con Alicia Márquez Murrieta y con Cristina Puga por sus muchos comentarios.

mismo, introduciendo una agenda feminista en esos procesos —como es el caso de la despenalización del aborto—, que es básicamente una agenda igualitarista. Aquí quiero argumentar que la despenalización fue, en buena medida, un logro del movimiento feminista, pero que este supo aprovechar una serie de factores que confluyeron para que la despenalización del aborto se convirtiera en una prioridad política. 2) La despenalización respondió a un cambio en una sociedad que ha ido aceptando cada vez más la fuerza del discurso sobre derechos humanos y específicamente los derechos de las mujeres. Una sociedad democrática debe aceptar el discurso de los derechos humanos en su conjunto, un conjunto en el que no podemos aceptar algunos y rechazar otros. Los derechos sexuales y reproductivos, que han sido tradicionalmente negados en nuestro país, son una parte integral de ese conjunto, y una sociedad democrática tiene que aceptarlos. Ese tipo de contexto de aceptación del discurso de los derechos humanos se dio en la ciudad de México y creó las condiciones para la despenalización. 3) Uno de los resultados de la despenalización ha sido un mayor empoderamiento de las mujeres, que ahora ven la interrupción del embarazo no como un pecado o algo vergonzoso, sino como un derecho, y la prestación de los servicios de aborto de calidad como una obligación por parte del Estado. Poco a poco, las mujeres de la ciudad de México se apropian de ese derecho y eso ha ido de la mano con un cambio de actitud con respecto al control de su sexualidad y su reproducción. Esto también ha tenido un impacto en otros estados del país. 4) La despenalización obligó a que nuestro sistema de justicia se abriera más a la participación de la sociedad civil: por primera vez en su historia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) organizó audiencias públicas en que participaron representantes de diversas organizaciones sociales, de la academia, defensores de derechos humanos, etc., que ar-

gumentaron tanto a favor como en contra de la despenalización del aborto. 5) La despenalización llevó a mayores reclamos de laicidad por parte del Estado (un Estado que en tiempos recientes está más cercano a los intereses de la Iglesia católica). La laicidad, a su vez, se ha pensado cada vez más como un garante de democracia, dado que no puede haber verdadera equidad en una sociedad en la que el Estado toma partido por los intereses de un grupo o de una determinada moral religiosa en perjuicio de otros. 6) Finalmente, quiero argumentar que la despenalización abonó a un cambio moral mucho más acorde con valores democráticos.

En este ensayo quiero resaltar algunos de estos puntos para mostrar que el proceso que llevó a la despenalización del aborto en la ciudad de México ha significado un avance democrático del que están aprendiendo diversos actores sociales y del que podemos sacar enseñanzas útiles para el futuro. Si la lectura que propongo es correcta, creo que el episodio ha constituido un gran avance democrático para toda la sociedad. De este proceso podemos aprender todos, pero particularmente han aprendido las mujeres, las organizaciones feministas y de defensa de los derechos humanos y también los grupos conservadores que se opusieron a la despenalización. Quiero argumentar aquí que las mujeres se han ido empoderando al apropiarse del derecho al aborto seguro y esto ha contribuido a un ejercicio de ciudadanía en la relación de las mujeres con la prestación de los servicios por parte del Estado. Las organizaciones feministas se organizaron entre sí para formular estrategias de trabajo conjunto y actuar de formas efectivas no solo al interior del movimiento, sino en sus relaciones con otros actores políticos. Este ejemplo ha tenido repercusiones en otros estados del país. Los grupos conservadores que se oponen al aborto también han aprendido de este proceso; han modificado sus estrategias argumentativas

y su forma de organización para responder a una sociedad más plural y democrática.

Probablemente haya más beneficiarios en ese proceso de aprendizaje y también más razones que las que aquí presento para hacer una lectura en términos de cambio y aprendizaje democrático; sin embargo, me interesa resaltar estas. Quiero ahondar ahora en ellas y argumentar las razones de mi lectura de este proceso.

#### EL MOVIMIENTO FEMINISTA Y LA LUCHA POR LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO EN MÉXICO

Con el término “movimiento feminista” me refiero a las organizaciones y a las movilizaciones sociales que se han constituido con el fin de avanzar en la promoción de los intereses y los derechos de las mujeres. Estos movimientos, aunque están constituidos fundamentalmente por mujeres, no necesariamente excluyen a los hombres.<sup>2</sup> En México, los movimientos feministas han reflejado en buena medida a los movimientos feministas que se han dado en el mundo durante los siglos XIX y XX. Tras la llamada “primera ola” del feminismo, que giraba básicamente alrededor del sufragismo, es decir, de la lucha por el reconocimiento del derecho al voto y la plena ciudadanía —que se consiguió en México en 1953—, los movimientos feministas entran en una fase de pasividad en todo el mundo, de la que no se ven sacudidos sino hasta finales de la década de 1960, después del movimiento de derechos civiles y de distintos dis-

<sup>2</sup> Mi caracterización de los movimientos de mujeres sigue en lo fundamentales las de Lamas, 2001 y 2006, Tarrés, 2007 y Schnaith, 2009. Sus caracterizaciones son más amplias y puntuales que la que pretendo hacer aquí, y por ello remito al lector a esos textos.

turbios sociales, marcados en México por el movimiento estudiantil de 1968. En la década de 1960 surge la “segunda ola” del feminismo, con grupos que tenían la pretensión de influir en el debate político a través de la reivindicación de cuatro demandas: 1) maternidad voluntaria, lo que involucra el derecho a la educación sexual, al uso de anticonceptivos y lo que será desde entonces una de las más notables banderas del movimiento, el aborto libre y gratuito (aunque el asunto no se ponía entonces en términos de “despenalización del aborto” ni de “derechos sexuales y reproductivos”); 2) acabar con la violencia sexual contra las mujeres; 3) acabar con la discriminación hacia las mujeres en todos los ámbitos; y 4) derecho a la libre opción sexual.

En México, en la década de 1970, los primeros grupos organizados de mujeres son grupos de discusión sobre la condición de la mujer, de denuncia y de protesta por las acciones del gobierno (y de los partidos) en sus políticas públicas hacia las mujeres, pero estos grupos se encierran en un discurso radical muy cercano a la retórica revolucionaria de la izquierda en esos años: un discurso de autoexclusión política, desconfiado del sistema de partidos políticos, así como de la democracia y del discurso de los derechos humanos (a los que frecuentemente se ve solo como un mecanismo de control burgués). Por ello mismo, los movimientos de mujeres no establecen relaciones políticas con otras fuerzas, como los partidos o el gobierno (es por esta actitud que el feminismo mexicano, por ejemplo, no participa en la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer de la ONU organizada por el gobierno mexicano por el Año Internacional de la Mujer, en 1975).

Desde la década de 1970, las feministas abrieron espacios de discusión pública sobre el aborto, organizando las Jornadas Nacionales sobre el Aborto, en que participaban médicos y psicólogos, entre otros, que tenían una visión favorable a la causa de

la despenalización. Ese mismo año, la Coalición de Mujeres, que organizó estas jornadas, promovió uno de los primeros proyectos de ley para despenalizar el aborto, que fue presentado a la Cámara de Diputados. Desde ese entonces se empieza a hablar de los elementos indispensables de lo que se llama en ese momento “maternidad voluntaria”: *i*) educación sexual, *ii*) anti-conceptivos seguros y baratos, *iii*) aborto seguro, legal y gratuito como último recurso, y *iv*) rechazo a la esterilización forzada y al despido por embarazo. En manifestaciones públicas, algunos de estos elementos se resumen en la frase: “Educación sexual para no abortar, aborto seguro para no morir”.

Es en la década de 1980 cuando el feminismo empieza a pasar de la protesta y la discusión a la organización social: se constituyen las primeras organizaciones no gubernamentales (ONG) feministas, que se vinculan con grupos internacionales que luchan por causas similares. También se crean los primeros espacios institucionales académicos para estudiar cuestiones relativas a las mujeres. Muchos de estos grupos se organizan fundamentalmente alrededor de las demandas básicas del feminismo, y señaladamente, por la despenalización del aborto. Es hacia fines de esa década que los movimientos de mujeres revisan su relación con la política, los partidos y sus ideas acerca de la democracia representativa. Cambian su desconfianza hacia la democracia por una actitud mucho más participativa en la vida democrática del país. Muchas feministas se integran a la estructura de los partidos políticos y es desde ahí que empezarán a luchar por la causa de la despenalización.

En 1990, cinco feministas promueven en el congreso de Chiapas una ley de despenalización del aborto que contemple como causas legales que una pareja lo solicite con fines de planificación familiar o por razones económicas. El congreso estudia la ley y el mismo gobernador de Chiapas reconoce que en el estado

se practican 200 000 abortos anualmente. Sin embargo, en esta, como en otras ocasiones en que se ha propuesto la despenalización, la reacción vociferante de los jerarcas de la iglesia católica logra hacer que se dé marcha atrás en el proyecto de ley. Sin embargo, este episodio logró que la Coordinadora Feminista del DF y 62 organizaciones sociales, sindicales y feministas fundaran, en 1991, el Frente Nacional por la Maternidad Voluntaria y la Despenalización del Aborto.

La década de 1990 ve la fundación de algunas de las más importantes organizaciones de derechos de las mujeres. De hecho, un factor importante dentro del desarrollo del movimiento feminista ha sido el liderazgo de mujeres que fundaron ese tipo de organizaciones. Ejemplos relevantes son los de Marta Lamas, Patricia Mercado o María Consuelo Mejía. Marta Lamas, una antropóloga, académica, periodista y activista feminista, fundó la revista *Debate feminista*, el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, así como el Colegio de Bioética. Durante más de 40 años ha luchado por el derecho al aborto en México y América Latina. Patricia Mercado ha fundado organizaciones como Mujeres Trabajadoras Unidas, Equidad de Género, Diversa, Liderazgo, Gestión y Nueva Política (LIGA), así como los partidos políticos México Posible y el Partido Alternativa Socialdemócrata. Mercado fue candidata a la presidencia de México en 2006 por este último partido, promoviendo en su campaña la discusión de temas de derechos civiles, con particular énfasis en el tema del aborto. María Consuelo Mejía ha sido académica en la UNAM y, desde 1994, es directora de Católicas por el Derecho a Decidir, que ha promovido la discusión ética y religiosa a favor de la despenalización del aborto. Otras organizaciones que han tenido un rol fundamental en el movimiento por la despenalización del aborto en México han sido IPAS (International Pregnancy

Advisory Services, dirigido en México por Raffaella Schiavon) y el Population Council, oficina México (dirigido por Sandra García). Sin embargo, desde la década de 1990 se han creado muchas otras organizaciones feministas en todo el país.

GIRE, IPAS, Equidad de Género, Católicas y el Population Council fundaron en 2002 la Alianza Nacional por el Derecho a Decidir (ANDAR). La alianza introduce un discurso más riguroso y distintos enfoques de análisis (social, jurídico, médico, psicológico, bioético, entre otros) en el estudio de la condición social de la mujer y, más específicamente, del fenómeno del aborto en México. Las organizaciones de la alianza se dividen el trabajo, según sus enfoques de análisis, para tener una incidencia más efectiva sobre quienes hacen políticas públicas, así como sobre la opinión pública y los medios de comunicación.

Es también en la década de 1990 cuando se registra la participación de los movimientos feministas en dos conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): la de El Cairo en 1994, sobre Población y Desarrollo, y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing en 1995. Ambas conferencias recomiendan que se revisen las leyes punitivas “contra las mujeres que han tenido abortos ilegales” (ONU, 1995 y 1996).

En 1999, la entonces jefa de gobierno del DF, Rosario Robles, promueve una reforma de la ley de aborto en el DF que introduce como causa de aborto legal el riesgo a la salud de la mujer, así como malformaciones genéticas o congénitas en el producto en gestación. Esta medida trataba de igualar la legislación penal de la ciudad con la de la mayoría de los estados, que incluían estas causales en sus códigos penales. No obstante, el Partido Acción Nacional (PAN) impugna la reforma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) argumentando que se opone a la Constitución, pero la corte resuelve el caso aceptando su constitucionalidad. Años después, la corte retomará muchos de sus



argumentos de entonces para avalar la reforma al Código Penal del DF de 2007. En 2003, la Asamblea Legislativa del DF (ALDF) aprueba una serie de modificaciones al Código Penal del DF en que se habla del aborto como una excluyente de responsabilidad penal y en la que se empieza a regular la prestación de servicios de interrupción del embarazo para los casos permitidos por la ley (riesgo para la vida de la madre, malformaciones congénitas y genéticas, y violación). El movimiento feminista trabajó en conjunto con los diputados en ambas ocasiones para la modificación de las leyes.

Este es un brevísimo panorama de lo que el movimiento feminista ha hecho desde la década de 1970 a favor de la despenalización del aborto en México. Aunque este movimiento ha abanderado distintas causas y ha trabajado con movimientos populares de mujeres (por ejemplo, en proyectos de combate a la pobreza o de mayor participación política de las mujeres, entre otros muchos), la despenalización del aborto se ha mantenido como una de las metas últimas del movimiento. Sin embargo, dado el desarrollo social, político e intelectual de la ciudad de México, así como la organización de grupos en defensa de los derechos de las mujeres en la ciudad, estos movimientos han sido mucho más fuertes ahí que en el resto del país. Fue esa organización y el trabajo de los movimientos de mujeres los que dieron el impulso definitivo que culminó con la despenalización del aborto en el DF en 2007.

Una vez que se propuso la iniciativa en la ALDF y que fue clara la intención de la mayoría de los legisladores de despenalizar el aborto durante el primer trimestre de la gestación, así como el apoyo del jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, y de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal (GDF), el movimiento feminista se encargó de organizar una respuesta pública de apoyo a la iniciativa, promover foros de discusión y manifestaciones,

y publicar desplegados en periódicos, entre otras muchas actividades. Cuando se propone la iniciativa de ley, ya el movimiento feminista contaba con representación dentro de la estructura de varios de los partidos políticos más importantes en México, así como en distintos organismos estatales, de modo que la iniciativa para despenalizar el aborto cae en un suelo políticamente fértil para que la reforma prosperara.

Cuando la ALDF aprobó la reforma que despenalizó el aborto durante el primer trimestre, muchos vieron esto como un triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que tenía control tanto de la asamblea como de la jefatura de gobierno de la ciudad. Sin embargo, este no fue tanto un triunfo del PRD como del movimiento feminista que trabajó por más de treinta años por la causa de la despenalización. Como ha afirmado Marta Lamas, “en México la despenalización del aborto sigue siendo la demanda que ningún partido levanta, y uno de los temas que no se quiere debatir públicamente” (2001: 117). Ninguno de los grandes partidos en México ha abrazado la causa de la despenalización. Aunque las feministas en la década de 1970 adoptaron una retórica de izquierda, los partidos de izquierda tuvieron una actitud de desconfianza (mezclada con machismo o misoginia) frente al feminismo, al que veían como un “agente del imperialismo yanqui”, y consideraban su lucha por la despenalización del aborto como una forma de malthusianismo (aunque, en 1980, el extinto Partido Comunista Mexicano llevaría al congreso la propuesta feminista de despenalización del aborto). Algunos políticos de izquierda más recientes, como el ex jefe de gobierno del DF, Andrés Manuel López Obrador, han evadido el tema del aborto en actos públicos y nunca se han comprometido públicamente con su despenalización. Algunos diputados estatales de partidos de izquierda (del PRD, del Partido del Trabajo (PT) y de Convergencia [hoy Movimiento Ciudadano]),

han votado por la aprobación de las reformas que “protegen la vida desde la concepción” (*cf.* Sánchez y Machuca, 2009). En segundo lugar, en muchos estados del país donde gobierna el PRD, pero en los que los movimientos de mujeres no están tan bien estructurados como en el DF, ni siquiera se han propuesto reformas similares o, si se han propuesto, no tuvieron eco. Los gobernadores de esos estados tienen temor del poder de los jefes de la iglesia católica, que repetidamente han llamado a la gente a no votar por partidos que no estén “a favor de la vida”. Un ejemplo de esto es el caso de Zacatecas, un estado mayoritariamente católico, pero gobernado durante dos administraciones por el PRD y en una de ellas por Amalia García, una ex feminista que, mientras fue gobernadora, se rehusó a hablar públicamente sobre el aborto —a pesar de que se trata de un importante problema de salud pública en el estado, uno de los más pobres del país. En otros estados gobernados por el PRD, como Guerrero, en donde, de hecho, en 2007 se promovieron reformas similares a la del DF, estas presuntamente se pararon por la presión de los jefes católicos sobre el gobernador.

Sin embargo, la reforma no fue solo resultado de la lucha del movimiento feminista. La reforma fue posible gracias a una conjunción de diversos factores (Sánchez Fuentes *et al.*, 2008; Shiffman y Smith, 2007): 1) había una comunidad política que se unió en torno al proyecto de despenalización del aborto (incluyendo el PRD, pero también otros partidos políticos de centro-izquierda; la oficina del jefe de gobierno, Marcelo Ebrard; la Secretaría de Salud del GDF, y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal). 2) Otros miembros de la sociedad civil también participaron en los debates públicos y foros, algunos organizados por los medios de comunicación y por las universidades públicas de la ciudad; en ellos participaron artistas, intelectuales, expertos en bioética, periodistas,

expertos constitucionales, médicos y líderes de opinión. Muchas mujeres participaron en estos foros también. La comunidad política, las organizaciones no gubernamentales de derechos de las mujeres y la sociedad civil se unieron para apoyar la reforma de la ley que penalizaba el aborto. Esto fue evidente en las grandes manifestaciones, donde miles de mujeres y hombres mostraron su apoyo a la reforma (Cuenca, 2007). Lo que ocurrió en la ciudad de México en 2007 fue en gran parte resultado de la confluencia de estos factores.

Antes afirmé que la despenalización fue, en buena medida, un producto de la lucha del movimiento feminista, ¿en qué sentido abona esto a una lectura democrática del suceso? Ciertamente hay un sentido en el que todo esto se puede entender como una forma de democracia participativa; aunque la mera participación en movimientos sociales no es garantía de democracia. Como afirmaba Carlos Pereyra,

la participación sin formas democráticas tales como: libre intercambio de ideas y de información, concertación de proyectos, negociación de intereses, confrontación pluralista en los órganos de decisión; sin estos elementos esa participación es más bien ilusoria o mítica, o peor, una figura retórica que ni siquiera propicia la gestación de una cultura democrática, o sea una cultura tolerante (Pereyra, 2010: 598).

El movimiento feminista fue conformando muchas de estas formas democráticas a lo largo de su lucha —o se aprovechó de las que a la par se fueron formando en la llamada “transición democrática”— y fue aprendiendo las reglas del juego político democrático: aprendió a negociar con otros actores políticos, como los legisladores, el gobierno del DF y la Secretaría de Salud, entre otros, pero también aprendió a dialogar con interlocutores con posiciones opuestas a las propias. A través del tiempo, las feministas se fueron constituyendo como verdaderos

sujetos políticos conscientes de sus propios intereses y de cómo defenderlos políticamente, sujetos políticos como los que generalmente pensamos que necesita una democracia.

#### LA SCJN Y LA REACCIÓN CONSERVADORA

El 24 de abril de 2007, la ALDF despenalizó el aborto electivo durante el primer trimestre del embarazo. Pocas semanas después, el gobierno federal del panista Felipe Calderón, a través de la Procuraduría General de la República y del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en contra de la opinión de su Consejo Consultivo), promovieron una acción de inconstitucionalidad en contra de la reforma ante la SCJN. La corte recibió tal cantidad de cartas y fue tal el cabildeo, tanto a favor como en contra de la despenalización, que los ministros decidieron organizar audiencias públicas donde las dos partes argumentaran sus posiciones. Era la primera ocasión en la historia de la SCJN en que esta organizaba este tipo de audiencias. Algunas mujeres de distintos estados del país acudieron a esas audiencias a argumentar frente a los ministros, con la esperanza de que si se avalaba la constitucionalidad de la ley, tendría consecuencias para sus propios estados.

En agosto de 2008, ocho de los once ministros de la SCJN votaron a favor de la constitucionalidad de la reforma que despenalizó el aborto en el DF. Uno de los argumentos básicos que usó la Corte fue en términos del reconocimiento de los derechos reproductivos de las mujeres. El ministro Sergio Valls argumentó que

los preceptos constitucionales... no pueden sino entenderse como una protección especial a la mujer que comprende su derecho a la igualdad y la no discriminación y su dignidad humana; como también sus derechos de

libre desarrollo personal, así como sus derechos sexuales y de reproducción, de decidir libremente el número de hijos que desee, o no tener hijos y su espaciamiento; además, del derecho a recibir la información para ello, y los servicios de salud necesarios para que el embarazo y el parto no conlleven riesgos para ella; la libertad reproductiva vinculada estrechamente con el derecho a la salud, debe ser protegida por el Estado, a través de medidas que asistan a la mujer que desee procrear, o en su caso, al disponer de medios y servicios que eviten el riesgo que implica un aborto clandestino (SCJN, 2008).

La resolución de la corte fue una victoria histórica para los movimientos feministas en México. Por primera vez una corte suprema explícitamente reconocía el derecho de las mujeres a decidir sobre sus propios cuerpos y sus embarazos.

La corte también argumentó que el derecho a la vida del producto en gestación no podía verse como un derecho absoluto, dado que la Constitución no reconoce derechos absolutos. El argumento del carácter absoluto del derecho a la vida del embrión ha supeditado el derecho de las mujeres a decidir sobre sus embarazos y las ha convertido en meros instrumentos de reproducción. Sin embargo, al despenalizar, la corte mandó mensajes ambiguos a la sociedad. La ministra Margarita Luna Ramos afirmó en su opinión ante el pleno que los códigos penales son una cuestión estatal, sobre la que son libres de legislar; mientras que el ministro José Ramón Cossío afirmó que la Constitución no protege explícitamente el derecho a la vida. Así, la corte abrió el camino a los congresos de los estados para que modificaran sus leyes y despenalizaran el aborto, o bien para que protegieran el derecho a la vida desde la concepción.

Sin embargo, si muchos habían pensado que se sucederían las iniciativas de ley para despenalizar el aborto en los estados, lo que sucedió después de la decisión de la SCJN les mostró que estaban equivocados. En 2007, inmediatamente después de la reforma al Código Penal que hizo la ALDF, los congresos de tres

estados (Zacatecas, Guerrero y Tamaulipas) presentaron iniciativas de ley similares, pero estas se congelaron cuando se presentó la acción de inconstitucionalidad por parte de la PGR y la CNDH. Nunca prosperaron. En cambio, después de la decisión de la SCJN, se presentaron iniciativas de ley en los congresos de 16 estados en un sentido contrario al de la reforma del DF. Estas iniciativas proponían modificar las constituciones estatales para que se refirieran al derecho a la vida desde el momento de la concepción como el principal de todos los derechos. Estos estados fueron Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán.<sup>3</sup> Chihuahua ya había incluido esta cláusula en su constitución desde 1994. Estas modificaciones constitucionales sostienen que el derecho a la vida debe reconocerse y protegerse “desde la concepción y hasta la muerte natural”. Si bien el aborto ya era ilegal desde antes, con estas modificaciones los congresos ponían un candado a una posible despenalización que pudieran promover futuros gobiernos, y no solo se ponía un candado a la despenalización del aborto, sino también a cualquier intento de despenalizar la eutanasia.

Tras su modificación, el artículo 7 de la Constitución de Baja California dice así:

El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución; de igual manera esta norma fundamental tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido

<sup>3</sup> En el estado de Nuevo León, el congreso local aprobó un endurecimiento de las penas a quien abortara, pero esta reforma fue vetada por el gobernador Natividad González Paras (*Proceso*, 2009).

para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida.

En su formulación inicial en la iniciativa de ley, este artículo concluía con la siguiente frase: “*con la excepción prevista en la legislación penal local*”. Estas excepciones incluyen el aborto culposo, por violación o inseminación artificial y el aborto terapéutico. El que se haya quitado esta última frase dice mucho de lo que eran las intenciones últimas de los legisladores: eliminar *todas* las causales de aborto reconocidas por el código penal estatal: violación, malformaciones congénitas y riesgo de la vida de la mujer. En el mismo sentido, después de aprobada la legislación en Morelos, el obispo de Cuernavaca, Florencio Olvera, encargó a los diputados electos en 2009 mantener intacta la ley que impide el aborto inducido en Morelos, aun cuando este fuera producto de una violación sexual (Miranda, 2009 y Álvarez, 2009). De hecho, desde hace tiempo, algunos legisladores han promovido que la violación sea eliminada como causal de aborto (por ejemplo, en Guanajuato en el año 2000). Bajo esta perspectiva, es algo meramente fortuito que un embrión sea producto de una violación, porque eso no le quita el derecho a la vida. Claramente, esta defensa del derecho a la vida desconoce completamente los derechos de la mujer.

Al mismo tiempo que han promovido estos candados constitucionales en contra de la despenalización del aborto, estos estados llevaron a cabo un cumplimiento más estricto de las leyes que criminalizan el aborto. Históricamente, en México las leyes que penalizan el aborto han sido letra muerta, pues en la práctica muy poca gente denuncia abortos y muy pocas mujeres son procesadas y sentenciadas por aborto, lo cual revela escasa voluntad social para castigar a mujeres que abortan. Sin embargo, después de lo sucedido en el DF, los gobiernos estata-



les han buscado ser más estrictos en la persecución del “delito de aborto”. Organizaciones que luchan por los derechos reproductivos han identificado mujeres encarceladas por abortar en Guanajuato, Querétaro, Aguascalientes, Veracruz, Jalisco, San Luis Potosí, Hidalgo, Campeche y Quintana Roo (Cruz Sánchez 2011: 191).

En un clima de persecución en contra de mujeres que han abortado, ha sido fácil borrar la línea entre acusar a una mujer por aborto y acusarla por infanticidio, lo que puede aumentar la sanción hasta en 40 años de cárcel. De este modo, muchas mujeres han sido acusadas por el “delito de homicidio en razón de parentesco en agravio de un producto en gestación”, como sucedió en Guanajuato; lo cual, por cierto, simplemente revela una confusión terminológica, pues si es en agravio de un producto en gestación, se trata de un aborto y no de homicidio, dos figuras que ningún código penal equipara. Asimismo, se ha hecho más dudosa la línea entre abortos inducidos y espontáneos: muchas mujeres que recurren a hospitales públicos por abortos espontáneos son sospechosas, ante los ojos del personal de salud, de haberse inducido un aborto. Muchas de ellas han sido denunciadas y algunas encarceladas. En el mismo sentido, se ha escatimado su derecho a un aborto a mujeres que caen en alguno de los casos de aborto legal contemplados en las legislaciones estatales (violación, malformaciones genéticas o congénitas o riesgo de la vida de la madre).<sup>4</sup> Sin embargo, dados los vacíos regulativos que existen en la mayoría de las legislaciones, no resulta claro, para ninguno de los implicados, cómo una

<sup>4</sup>En todos los estados, el aborto se permite cuando el embarazo es resultado de una violación; en 29, cuando pone en riesgo la vida de la madre; en 10, cuando pone en riesgo su salud; en 13, cuando el producto presenta malformaciones congénitas o genéticas.

mujer puede hacer valer su derecho en esos casos ni cómo deben proceder las autoridades o el personal de salud.<sup>5</sup>

#### APRENDIZAJE DEMOCRÁTICO: EL CASO DE GUANAJUATO

El optimismo inicial por la despenalización en el DF y por la decisión de la SCJN dieron muy pronto paso al pesimismo por la reacción conservadora en los estados. Muchos temieron que se pudiera llegar a modificar la Constitución federal para incluir la referencia a un “derecho a la vida desde el momento de la concepción y hasta la muerte natural”, con lo cual se revertiría la reforma en la ciudad de México. Aquí, por el contrario, quiero sugerir que hay razones para ser optimistas hacia la causa de la despenalización en los estados. Según lo he expuesto antes, la despenalización en el DF se debió, en buena medida, a la labor que por más de treinta años desarrollaron los movimientos de mujeres en la ciudad, así como a una posición más liberal por parte de la ciudadanía del DF hacia el discurso de derechos humanos, en que se ve al aborto como un derecho de las mujeres. Creo —para decirlo con los viejos términos marxistas— que hubo una conjunción de condiciones objetivas y subjetivas para llevar a cabo esta revolución. Si esto es así, en los estados desde hace ya varios años se han venido gestando organizaciones de mujeres que poco a poco están creando las condiciones para que, en un futuro, tanto la sociedad como los políticos sean más sensibles al discurso de los derechos de las mujeres y se modifiquen los códigos penales despenalizando el aborto. Todo este proceso se ha acelerado, primero que nada, precisamente por la despenalización en el DF, y en segundo lugar, por la forma au-

<sup>5</sup> Cabe señalar, como lo afirma Raffaella Schiavon (2012), que solo 10% de todos los casos de aborto en el mundo responden a las causales contempladas en la legislación mexicana.

toritaria y antidemocrática en que se han tratado de imponer las llamadas “leyes antiaborto” en los estados, en la que las leyes se han aprobado al vapor, sin ningún tipo de discusión, y por orden expresa del gobernador. A partir de esto, las organizaciones en defensa de los derechos sexuales y reproductivos han surgido o se han fortalecido como movimientos “de resistencia”. Quiero ejemplificar aquí esta afirmación con el caso del estado de Guanajuato, uno de los estados más conservadores en México.

Guanajuato fue, en 1991, uno de los primeros estados en ser gobernados por el PAN. Crecidos con el triunfo del gobernador del estado, Vicente Fox, a la presidencia del país, en julio de 2000, los conservadores dentro del congreso local promovieron una reforma para eliminar la causal de violación del Código Penal estatal y así encarcelar, hasta por ocho años, a las mujeres víctimas de violación que buscaran practicarse un aborto. Aunque el congreso aprobó la reforma, la movilización feminista, tanto local como nacional, obligaron al gobernador interino Ramón Martín Huerta a vetar esta ley.

Este episodio tuvo como consecuencia que se empezaran a movilizar las mujeres en el estado. Entre otras organizaciones, surgió el grupo Las Libres (Centro Las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro, A.C.), que desde sus inicios decidió hacer del aborto su tema central de trabajo. Desde noviembre de 2000, en que se crea este grupo, Las Libres inició una labor de acompañamiento de mujeres que habían sido víctimas de violación. Se trataba de brindarles atención médica y psicológica, apoyo emocional, así como asesoría legal para que continuaran su proceso de denuncia. Todos estos servicios se brindan de forma gratuita.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Mi exposición se basa en la cronología del Grupo Las Libres presentada por su directora, Verónica Cruz Sánchez (2011), en Madrazo (2011), así como en el sitio web de Las Libres, [www.laslibres.org.mx](http://www.laslibres.org.mx).

En el año 2001, durante la administración del gobernador Juan Carlos Romero Hicks, las autoridades guanajuatenses aprobaron castigar penalmente, hasta con 30 años de prisión, a quienes abortaran aun de manera involuntaria bajo el delito de “homicidio en razón de parentesco”. En dichas normas, las causas como violación sexual o enfermedad de la madre no son circunstancias atenuantes de responsabilidad penal. Las Libres comenzaron a trabajar más activamente promoviendo que se reformara el Código de Procedimientos Penales para que hubiera mayor claridad para el acceso de mujeres que tenían derecho al aborto legal por las causales reconocidas por la ley. Asimismo, desarrollaron programas de capacitación para prestadores de servicios de salud y de justicia para que conocieran la legislación respecto al aborto y se sensibilizaran ante los casos de mujeres violadas. No obstante, aunque está reconocido el derecho de las mujeres al aborto en casos de violación, hasta la fecha ninguna mujer en Guanajuato lo ha podido ejercer.

Además de obstaculizar el ejercicio de su derecho al aborto en casos de violación, el gobierno de Guanajuato amenazaba a las mujeres que querían ejercer ese derecho con meterlas a la cárcel si intentaban abortar. En muchos casos, el gobierno cumplió esa promesa y, en 2008, Las Libres encontró los casos de 130 mujeres denunciadas, once procesadas, nueve sentenciadas y catorce encarceladas entre 2000 y 2008. En 2010 ocho mujeres estaban purgando penas de entre 25 y 29 años. Las Libres encontró esa información recurriendo a los Centros de Readaptación Social estatales y a la Secretaría de Seguridad Pública, para luego entrevistar a las mujeres que se encontraban en esa situación. En su mayoría, se trataba de mujeres jóvenes, pobres, de zonas urbanas que acudieron a hospitales públicos tras haber utilizado medicamentos para abortar y ahí fueron denunciadas. Cuando esta información salió a la luz, el gobierno estatal negó que existieran

esos casos, afirmando que no había mujeres presas por abortar en Guanajuato. Estas afirmaciones solo revelan la incoherencia del discurso gubernamental que, por un lado, busca en sus leyes criminalizar a las mujeres que abortan, y por otro, parece avergonzarse al encarcelar a las mujeres que efectivamente abortan. La estrategia gubernamental había consistido en acusar a las mujeres por el “delito de homicidio en razón de parentesco en agravio de un producto en gestación”, es decir, se les acusaba de haber matado a sus propios bebés ya nacidos; no se les acusó por aborto. De las nueve mujeres que se encontraron en la cárcel, una de ellas había sido víctima de violación y no solo se le impidió acceder al aborto legal, sino que se le encarceló. Otras habían tenido abortos espontáneos. En un clima de persecución, incluso estos casos son sospechosos de aborto inducido, lo cual se ha visto que solo termina alejando a las mujeres que requieren cualquier servicio ginecoobstétrico de los hospitales públicos.

Las Libres no solo sacó a la luz pública toda esta información que el gobierno local había ocultado, sino que desarrolló una estrategia jurídica para litigar en los tribunales y sacar a estas mujeres de la cárcel. Los casos estaban llenos de irregularidades y, según cuenta Verónica Cruz Sánchez, directora de Las Libres: “Cada expediente relata sintéticamente la misoginia, el machismo y el abuso de poder en cada párrafo, y en su conjunto evidencian un terrible desprecio por la vida, la salud y la libertad de las mujeres” (Cruz Sánchez, 2011: 186). Por otro lado, Las Libres desarrolló una estrategia para llamar la atención de los medios de comunicación nacionales e internacionales sobre el caso, y estos mostraron sensibilidad ante los casos de las mujeres encarceladas. La presión de los medios masivos, así como el ciberactivismo en Internet, sobre las autoridades de Guanajuato, llevaron a que reformaran el Código Penal (redefiniendo el

delito de homicidio en razón de parentesco) y que se aplicara retroactivamente para liberar a las ocho mujeres presas.

Las Libres no solo lograron liberar a estas mujeres, sino que evidenciaron un problema oculto y negado y, algo muy importante, abrieron el debate social sobre el aborto y sobre los derechos de las mujeres. De hecho, buena parte de la labor que llevaron a cabo fue una labor de empoderamiento en la que hicieron conscientes tanto a las mujeres presas como a muchas otras de sus derechos sexuales y reproductivos. Muchas de ellas dejaron de ver el aborto como un pecado, para verlo como algo a lo que tenían derecho; consiguientemente, empezaron a ver las acciones y políticas estatales como una obstrucción a su derecho a decidir.

El Grupo Las Libres es, sin duda, uno de los mejores ejemplos de cómo han surgido y se han movilizado las organizaciones de mujeres en los estados como una reacción ante las políticas cada vez más restrictivas de los gobiernos estatales. En la medida en que estos movimientos se han organizado más, han logrado poner un freno a las políticas que impiden a las mujeres el acceso a sus derechos sexuales y reproductivos, e incluso han logrado la modificación de iniciativas y de leyes. Las políticas restrictivas han tenido el efecto de hacer que las mujeres se organicen, creen grupos de derechos sexuales y reproductivos, y hagan que otras mujeres cobren conciencia de sus propios derechos. Las Libres no es un caso único, porque en lugares donde no existían estos grupos, se han organizado movimientos de mujeres y empiezan a cobrar fuerza. El ejemplo de las mujeres de la ciudad de México está llevando a una sensación de empoderamiento de las mujeres en el resto del país que están preguntando “¿Por qué no se nos reconocen los mismos derechos?”. Más de 1 100 mujeres en 17 estados se han unido en una organización llamada Cómplices por la Equidad/Menengage México, y han utilizado recursos de

amparo para protegerse contra las enmiendas constitucionales que penalizan el aborto en los estados (Cancino, 2010).<sup>7</sup>

## EMPODERAMIENTO, CIUDADANÍA Y APRENDIZAJE DEMOCRÁTICO

La despenalización del aborto en la ciudad de México también tuvo consecuencias en términos del empoderamiento de las mujeres. En primer lugar, la despenalización tuvo el efecto de promover que las mujeres de la ciudad empezaran a pensar que estos cambios legislativos representaban derechos; muchas de ellas se están apropiando de esos derechos en la práctica. Para muchas mujeres, el hecho de que se haya despenalizado el aborto y ahora sean los centros de salud del Gobierno del Distrito Federal quienes provean los servicios de aborto, tuvo el efecto de ayudar a expandir la conciencia de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres a las mexicanas que antes no eran conscientes de ellos. La legalización del aborto también jugó un papel importante en el cambio de mentalidad acerca del aborto y de sus propios derechos, las mujeres comenzaron a reconocer que recibir un servicio de aborto de alta calidad, proporcionado por el Estado, les asegura que su decisión de tener un aborto está justificada y que tienen derecho a un aborto seguro, y que

<sup>7</sup> Aunque he centrado aquí mi argumentación en los casos de las organizaciones feministas, no son estas las únicas que participaron del proceso de aprendizaje democrático. Los grupos conservadores sin duda aprendieron que, en una sociedad cada vez más plural y en muchos sentidos más laica, apelar a un discurso religioso resulta cada vez menos efectivo. Es por ello que los argumentos ofrecidos por quienes apoyan la penalización del aborto hacen cada vez menos referencia a preceptos religiosos y tratan de argumentar, por ejemplo, la cuestión acerca de la condición de persona del embrión como un asunto “científico”, es decir, como un asunto objetivo y que pueda tener aceptación entre personas que se encuentran más allá del ámbito de influencia de la religión. Esto puede verse como un síntoma de apertura de un discurso históricamente cerrado al pluralismo.

son sujetos legítimos de decisión (Amuchástegui *et al.*, 2009), es decir, ayudó a promover la idea de que son sujetos autónomos cuando se trata de su propia reproducción. Esto fue evidente a las feministas como Marta Lamas, quien explica el cambio de este modo:

Lo que ha sido muy interesante es ver el proceso de las mujeres que han llegado a las clínicas del GDF a la Interrupción Legal del Embarazo, a la ILE; eso es lo más espectacular, porque al principio, recién abierto el servicio, llegaban todavía como con vergüenza, como con “¡huy!, vengo a hacerme un aborto”. Pero rápidamente la propia actitud con la que los prestadores de servicio las recibían, de que ellas eran usuarias e iban ahí a algo legal, de que no había problema, hizo que se fueran empoderando las mujeres. Ahora llegan bastante quitadas de la pena, con una actitud de “Yo vengo a un servicio al que tengo derecho”. Ahora hay un ejercicio de ciudadanía. Hay médicos y trabajadoras que llevaban mucho tiempo en las clínicas y que están asombrados del cambio de actitud de las jóvenes y de las mujeres que llegan a solicitar la ILE. Algunos dicen que hasta son demasiado exigentes, porque vienen a exigir un servicio, no vienen pidiendo que por favor les hagan un aborto, con vergüenza, sino que vienen a exigir un derecho (Lamas: 2012).

Adicionalmente, la tendencia en la prestación de servicios de ILE en los centros de salud del GDF hacia el aborto médico —en lugar del quirúrgico— facilita que las mujeres tengan una mayor autonomía en lo que respecta a la interrupción de su embarazo. Esto, a su vez, ha facilitado que en otros estados del país las mujeres tengan acceso a la interrupción del embarazo a través de medicamentos (como el misoprostol), y en muchos casos, los folletos que da la Secretaría de Salud del GDF, con instrucciones para tomar el medicamento, han sido de gran utilidad para estas mujeres. Esto les ha dado a las mujeres en los estados un mayor control sobre su sexualidad y su reproducción, porque no dependen de un médico que les haga el procedimiento. Algunas organizaciones feministas, como Las Libres, cuentan



con el apoyo de médicos, que les pueden dar seguimiento a estas mujeres y pueden ayudarlas en casos de complicaciones, para lo cual no hay ningún riesgo legal. La reforma ha tenido otras consecuencias: le ha permitido a las mujeres identificar responsabilidades en caso de que algo saliera mal durante la interrupción de su embarazo. Eso, como han señalado Amuchástegui *et al.*, promueve la idea de que son titulares de derechos, y que tienen derecho a un servicio de calidad:

Es visible aquí otra consecuencia psicosocial de la reforma: mientras que la ilegalidad permite la inseguridad y el riesgo —además de la impunidad de los prestadores—, el carácter público de las instituciones de salud permite adjudicarles responsabilidad sobre el procedimiento y la posibilidad de exigir restitución en caso de daño. Esto no solo promueve que las mujeres se reconozcan como titulares de derechos, sino que produce un efecto de confianza en la calidad del servicio (Amuchástegui *et al.*, 2009).

La despenalización no solo promovió el empoderamiento de las mujeres, reconociendo su derecho a tener un aborto seguro proporcionado por los centros de salud pública, sino que también contribuyó al empoderamiento de organizaciones feministas, si es que podemos llamarlo también así. Este empoderamiento tiene varios aspectos: 1) En primer lugar, las reformas del aborto les dieron más visibilidad, ya que estuvieron más activas que nunca en el espacio público organizando manifestaciones y debates públicos, publicando sondeos de opinión, movilizando a intelectuales y a la sociedad civil. 2) El activismo de las organizaciones feministas durante este periodo, así como el éxito del programa de ILE, también las convirtió en actores políticos más identificables y les dio un nuevo poder para hacer frente a otros actores políticos, tales como los congresos federales y estatales, las comisiones de derechos humanos y la Secretaría de Salud del GDF, entre otros. Organizaciones como Equidad de Género, por

ejemplo, están ahora trabajando en estrecha colaboración con algunos de ellos para aplicar una perspectiva de género en las políticas públicas (Romero, 2012). Otras organizaciones, como el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (fundado por Marta Lamas), Mujeres Trabajadoras Unidas, Inclusión Ciudadana, y Liderazgo, Gestión y Nueva Política (fundada por Patricia Mercado), han estado trabajando con el gobierno en proyectos de participación política de las mujeres. En 2009, algunas de estas organizaciones formaron una coalición y ganaron, junto con el Instituto Nacional de las Mujeres, una beca de ONU Mujeres para aumentar la equidad de género, la participación política de las mujeres y el empoderamiento económico de México. Como resultado de esto, hoy en día hay más mujeres que ocupan cargos públicos que nunca antes.

Otro resultado importante que tuvo la reforma de la ley del aborto en la ciudad de México fue que el aborto tomó un lugar central en los debates públicos. En el pasado, los políticos mexicanos no tenían que tomar una postura sobre el aborto, que era un tema que se ignoraba o se pasaba por alto; después de 2007, la mayoría de los políticos en campaña en las elecciones estatales, así como en la elección presidencial de 2012, se han visto obligados a incluir los temas de aborto, los derechos de las mujeres y la equidad de género en sus programas políticos (Red Política, 2012).

## CAMBIO MORAL Y VALORES DEMOCRÁTICOS

Varias cosas quedaron de manifiesto en el proceso que llevó a la despenalización; quiero resaltar aquí algunas que tienen que ver con valores que me parece que una democracia tiene que promover, como son 1) la laicidad, 2) la mayor aceptación del discurso de derechos humanos y 3) el valor de la autonomía

individual. De nuevo, no son estos los únicos, pero son los que me interesa aquí desarrollar.

Desde la llegada del PAN al gobierno federal, ha sido cada vez más claro para muchos que el Estado responde más y más a los intereses de la iglesia católica; su oposición a la despenalización del aborto en el DF fue solo un episodio de la violación del carácter laico del Estado mexicano. La defensa de la penalización se hizo en nombre del derecho a la vida del embrión desde el momento de la concepción y como un derecho superior al derecho de la mujer a decidir. Fuera de una concepción religiosa que atribuye el carácter de persona al embrión bajo la idea de que el alma entra al cuerpo en el momento de la concepción (la teoría de la animación inmediata), difícilmente se puede invocar alguna teoría secular —ya no digamos científica— que sostenga dicha hipótesis; generalmente, las teorías filosóficas sostienen que solo a partir de la atribución de estados mentales al feto es que existen las condiciones mínimas necesarias para hablar de una persona, que es la condición para ser sujeto de derechos, como el derecho a la vida. Atribuir, entonces, la condición de persona al embrión no parece tener otro sustento que una concepción religiosa acerca del momento en que el alma entra al cuerpo del embrión, no una concepción secular que base el concepto de persona en los datos científicos acerca de en qué momento del embarazo aparece la corteza cerebral que posibilita la conciencia. Ciertamente, no es labor del Estado decidir problemas filosóficos acerca de lo que es una persona, pero tomar posición a favor de una cierta concepción religiosa no puede verse sino como un ejercicio parcial e ilegítimo de poder, sobre todo cuando se apoya con medidas punitivas y tiene altos costos sociales. Esta toma de posición a favor de una concepción religiosa resulta todavía más preocupante en el contexto de un Estado que se dice laico, como es el mexicano.

Esta ilegítima toma de posición del Estado a favor de cierta concepción religiosa ha llevado en México a mayores reclamos de laicidad y a una exigencia por el respecto del carácter laico del Estado. La laicidad del Estado implica su neutralidad con respecto a los diversos credos religiosos, de modo que el Estado no promueva ni restrinja oficialmente ninguno, garantizando así el derecho a la libertad de conciencia. La laicidad es un garante de democracia, dado que no puede haber verdadera equidad y pluralismo en una sociedad en la que el Estado toma partido por los intereses de un grupo o de una determinada moral religiosa en perjuicio de otros. Como afirma el jurista Pedro Salazar Ugarte: “Cuando se imponen las verdades absolutas, sean estas filosóficas o específicamente religiosas, no hay espacio para la pluralidad y, sin esta, la democracia es imposible” (2007: 206). La democracia exige que algunos principios sean respetados, como la tolerancia y la laicidad. El respeto a estos principios garantiza que no se impondrá una sola verdad en cuestiones de creencia religiosa o de normas morales, sino que se respetará la pluralidad y existirá tolerancia a la diferencia.

En este sentido, constituyó un avance democrático no solo la discusión pública acerca de la laicidad que se ha dado en los años recientes, sino la reafirmación del carácter laico del Estado mexicano que se logró en 2012 con la modificación del artículo 40 de la Constitución, que ahora confirma explícitamente el carácter laico del Estado mexicano (Notiese, 2012).

La laicidad es una condición de democracia, pero lo es también porque detrás de la laicidad hay cierta posición moral que también requiere la democracia: la autonomía. Como lo dice el filósofo Luis Salazar: “Lo propio de la ética laica es [...] colocar como principio fundamental, por encima de cualquier pretendida verdad sagrada, el respeto irrestricto, e incluso la promoción, de la autonomía de los individuos en tanto seres racionales” (2007:

155-156). La ética laica implica que el Estado debe respetar la autonomía individual a partir de la cual cada quien determinará los valores morales, religiosos, etc., con los que quiere guiar su vida; implica que el Estado no le impondrá a los individuos una concepción moral o religiosa del bien en particular.

La despenalización del aborto en el DF promovió la laicidad, y en esa medida promovió un mayor cambio hacia la democracia, pero también incitó a una mayor apropiación del discurso de derechos humanos entre las mujeres. El derecho al aborto seguro, y los derechos sexuales y reproductivos en general, forman parte del discurso general acerca de los derechos humanos, dado que surgen del mismo núcleo: la protección de un ámbito de intereses fundamentales que incluyen la autonomía individual. Autonomía para decidir sobre su propia reproducción, es decir, sobre la decisión de tener o no tener hijos, o de cuántos tener; un evento de grandes consecuencias para la vida de cualquier ser humano. La apropiación de ese discurso sobre la autonomía individual implica, en buena medida, la apropiación de la idea que está en la base de sus propios derechos.

Los derechos reproductivos están también relacionados con valores fundamentales que están en la base de un Estado laico y democrático. Primero que nada con la igualdad, porque la despenalización hace que desaparezca el modo desigual en que las leyes tratan a mujeres y hombres en cuestiones relacionadas con la reproducción. Pero en segundo lugar con la libertad, según nos dice Marta Lamas:

La defensa de los derechos reproductivos nos conduce a algo central: estos derechos suponen libertad e igualdad; libertad para decidir e igualdad de acceso a la información y a los servicios médicos. Por eso los derechos reproductivos son intrínsecamente derechos democráticos, pues parten de la libertad (en especial, de la libertad sexual) y requieren el piso común de la igualdad de acceso. Es en el acceso igualitario a los servicios de salud —a

los cuidados médicos y prenatales económicamente accesibles y de calidad, a la disminución de la mortalidad infantil y materna, a la reducción de los embarazos adolescentes; al aborto como servicio de salud— donde radica el argumento de justicia social respecto de los derechos reproductivos (Lamas, 2001: 77-78).

El reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, como el reconocimiento de cualquier derecho humano fundamental, tiene una incidencia directa en nuestra idea de democracia (o por lo menos en nuestra idea de lo que es una democracia liberal) al limitar la injerencia del Estado en un ámbito que es propio de los individuos: la libertad para determinar autónomamente su propia reproducción. Históricamente, si el vocabulario de derechos humanos ha tenido alguna función, sin duda ha sido la de limitar el poder del Estado frente a los intereses de los individuos. Esto, se me dirá, abona más a la idea de un Estado liberal que a la de democracia. Creo, sin embargo, como ha afirmado el filósofo italiano Norberto Bobbio, que “hoy no serían concebibles estados liberales que no fuesen democráticos, ni estados democráticos que no fuesen liberales”. La razón para afirmar esto es que: “el método democrático es necesario para salvaguardar los derechos fundamentales de la persona que son la base del Estado liberal; que la salvaguardia de estos derechos es necesaria para el funcionamiento correcto del método democrático” (1989: 46). La despenalización del aborto en México ha contribuido a que los ciudadanos hagan suyos derechos que antes no eran reconocidos por el Estado y se defiendan mejor de posibles abusos por parte de ese mismo Estado, como he tratado de mostrarlo en el caso de Guanajuato. Y de hecho, la mejor manera de defenderse de determinados abusos ha sido a través de la participación directa o indirecta de los movimientos de mujeres en la formación de leyes. Esta participación no es sino

el poder de influir sobre la toma de decisiones colectivas, que es la base de la democracia.

La democracia lleva implícita cierta concepción de la moral: muchos de los valores que típicamente pensamos que son valores democráticos, son valores morales. La autonomía, la igualdad, la laicidad, la libertad, la tolerancia, entre otros muchos, son valores morales democráticos. La democracia no es solo un sistema político, sino que es también, o lleva implícita, cierta concepción de cuál es el mejor ordenamiento moral de una sociedad. Regímenes políticos opuestos a la democracia, como el totalitarismo o cualquier forma de autoritarismo, nos parecen censurables entre otras cosas porque establecen relaciones objetables, desde un punto de vista moral, entre gobernantes y gobernados, y porque promueven un ordenamiento social y político que nos parece moralmente injusto. Valores como el autoritarismo, la intolerancia, entre otros, nos parecen políticamente objetables básicamente porque son moralmente objetables.<sup>8</sup>

Ahora, si la democracia supone cierta concepción de la moralidad, parece entonces que, para su propio mantenimiento, necesita de la promoción de ciertos valores morales. La democracia no solo es un régimen político en el que los ciudadanos deciden, dado un cierto conjunto de reglas, quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. La democracia necesita de la promoción de ciertos valores morales, de ciertas virtudes, entre esos ciudadanos: autonomía, responsabilidad, tolerancia, respeto a la diferencia, reconocimiento de derechos humanos fundamentales, entre muchos otros. Necesita también, obviamente, de ciertos niveles de par-

<sup>8</sup> Dos aclaraciones: primero, los valores democráticos se pueden definir como valores de convivencia social y moral. En segundo lugar, afirmar que detrás de ordenamientos y valores políticos hay valores morales no es una forma de moralismo político: no quiere decir que la política debe regirse siempre por valores morales.

participación de ciudadanos autónomos en las cuestiones públicas, de cierto involucramiento con la vida pública de una sociedad.

Cambios en la legislación de una sociedad muchas veces reflejan cambios que se han dado previamente en la vida moral de esa sociedad, y que con frecuencia son agentes de un mayor cambio moral. En otras palabras: en ocasiones las leyes cambian porque ha cambiado antes la moralidad, y ese cambio de leyes a su vez suele generar un mayor cambio social (de hecho, un tema central en la sociología del derecho es el de cómo los cambios en la ley conllevan cambios sociales, en general, y morales, en particular). Algo así sucedió con el proceso de despenalización del aborto en la ciudad de México. Las leyes cambiaron, en buena medida, porque hubo un cambio moral antes, un cambio impulsado, en gran parte, por los movimientos de mujeres que lucharon por el reconocimiento de sus derechos por más de treinta años, así como por cambios en nuestra concepción de los derechos humanos fundamentales, en general, y de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, en particular. Estos fueron elementos importantes para llegar a la despenalización. Esta, a su vez, ha generado un cambio en las actitudes morales hacia el aborto de la gente en la ciudad y en el país, de modo que hoy en día hay una mayor aceptación de este fenómeno.<sup>9</sup>

Creo que podemos concluir afirmando que la despenalización del aborto en la ciudad de México en 2007, y todo el proceso que se dio después, han significado avances en muchos sentidos (aunque aquí no lo he mencionado, ha habido un claro avance en términos de salud pública; véase Ortiz Millán, 2014), pero ha significado un avance democrático, porque promovió valo-

<sup>9</sup> Esto se ve a través de los resultados de encuestas de opinión que se han llevado a cabo entre la población del DF: en 2007, solo 38.4% apoyaba la despenalización; tres años después, en 2010, 73% la apoyaba y 82.8% pensaba que debería extenderse al resto del país (Population Council, 2009 y 2010).



res y circunstancias que normalmente pensamos que son los que debe promover una democracia: el empoderamiento de ciudadanos tradicionalmente discriminados a través de la apropiación de sus derechos; el empoderamiento de organizaciones que defienden de manera efectiva esos derechos y que son capaces de lograr cambios legislativos y sociales exitosos. El cambio legislativo promovió los derechos humanos de las mujeres, sobre todo mayores niveles de libertad y de igualdad ante la ley, y la defensa de la laicidad, como garante de una sociedad plural y tolerante, entre otros valores. Cambios legislativos y sociales como este ayudan no solo en la promoción de los derechos humanos de las mujeres, sino a los de toda la sociedad, porque crean una sociedad más igualitaria y más libre y porque, a fin de cuentas, los derechos de las mujeres son los derechos de todos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, X. 2009. “Arzobispo de Guanajuato defiende ley antiaborto”. *El Universal*, 17 de mayo.
- AMUCHÁSTEGUI, A., E. Flores y R. Parrini. 2009. “Lo bueno es la seguridad: la interrupción legal del embarazo como ejercicio de derechos”. *Letra S*, 157.
- BOBBIO, N. 1989. *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CANCINO, F. 2010. “Las reformas antiaborto en 17 estados son impugnadas ante la Corte”. *CNN México*, 19 de agosto de 2010. Acceso: febrero de 2012. Disponible en [mexico.cnn.com/nacional/2010/08/19/las-reformas-antiaborto-en-17-estados-son-impugnadas-ante-la-corte](http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/19/las-reformas-antiaborto-en-17-estados-son-impugnadas-ante-la-corte).

- CRUZ SÁNCHEZ, V. 2011. “Fin a una década de criminalización por aborto contra mujeres pobres en Guanajuato”. *Debate feminista*, año 22, vol. 43 (abril): 176-191.
- CUENCA, A. 2007. “Aprueba ALDF en lo general reforma sobre aborto”. *El Universal*, 24 de abril, disponible en [www.eluniversal.com.mx/notas/420927.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/420927.html).
- LAMAS, M. 2001. *Política y reproducción. Aborto: la frontera del derecho a decidir*. México: Plaza y Janés.
- LAMAS, M. 2006. “De la protesta a la propuesta: el feminismo en México a finales del siglo xx”. En *Historia de las mujeres en España y América Latina*, vol. iv, compilado por Isabel Morant *et al.*, 903-923. Madrid: Cátedra.
- LAMAS, M. 2012. “La despenalización del aborto y el empoderamiento de las mujeres”. Entrevista con Gustavo Ortiz Millán, inédita.
- MADRAZO, A. 2011. “Más libres”. *Debate feminista*, año 22, vol. 43 (abril): 192-198.
- MIRANDA, J. 2009. “Obispo ‘encarga’ a diputados ley antiaborto”. *El Universal*, 8 de agosto.
- NÍNIVE GARCÍA, N., M. Millán y C. Pech (comps.). 2007. *Cartografías del feminismo mexicano, 1970-2000*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- NOTIESE. 2012. “Senadores avalan reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales”, 14 de marzo, disponible en [http://www.notiese.org/notiese.php?ctn\\_id=5559](http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=5559).
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 1995. *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994*. Nueva York: Organiza-

ción de las Naciones Unidas, disponible en [www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd\\_spa.pdf](http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd_spa.pdf).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 1996. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, disponible en [www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf).

ORTIZ MILLÁN, G. 2014. “Women’s Health and Empowerment after the Decriminalization of Abortion in Mexico City”. En *In Justice and in Health: A New Era in Women’s Health and Empowerment*, compilado por J. Weinberg, S. Dworkin, P. Passano. Los Ángeles-Berkeley: University of California Press.

PEREYRA, C. 2010. *Filosofía, historia y política. Ensayos filosóficos*. México: Fondo de Cultura Económica.

POPULATION COUNCIL. 2009. *Public Opinion About the Legalization of Abortion in Mexico City*, disponible en [www.populationcouncil.org/projects/133\\_PublicOpinLegalAbort.asp](http://www.populationcouncil.org/projects/133_PublicOpinLegalAbort.asp).

POPULATION COUNCIL. 2010. “¿Qué piensan quienes habitan el Distrito Federal sobre la ley que permite a las mujeres obtener la interrupción legal del embarazo hasta las primeras doce semanas de gestación?” [www.catholicismexico.org/ns/publicaciones/otras.html](http://www.catholicismexico.org/ns/publicaciones/otras.html).

Proceso. 2009. “Veta González Parás reformas antiaborto”, 20 de julio.

RED POLÍTICA. 2012. “Presidenciables opinan sobre aborto y unión gay”, 22 de abril, disponible en <http://www.redpoli->

tica.mx/ruta-electoral/presidenciables-opinan-sobre-aborto-y-union-gay.

ROMERO, María Eugenia. 2012. “La participación de la sociedad civil en la despenalización del aborto”. Entrevista con Gustavo Ortiz Millán, inédita.

SALAZAR, L. 2007. “Religiones, laicidad y política en el siglo XXI”. En *Laicidad, una asignatura pendiente*, compilado por Rodolfo Vázquez, 145-158. México: Ediciones Coyoacán.

SALAZAR, P. 2007. “Laicidad y democracia constitucional”. En *Laicidad, una asignatura pendiente*, compilado por Rodolfo Vázquez, 205-220. México: Ediciones Coyoacán.

SÁNCHEZ Fuentes, M. L., J. Paine, B. Elliot-Buettner. 2008. “The decriminalisation of abortion in Mexico City: how did abortion rights become a political priority?” *Gender and Development* 16, 2 (junio).

SÁNCHEZ, R. y E. Machuca. 2009. “Aprueban desde la izquierda leyes antiaborto”. *La Razón*, 23 de noviembre, disponible en [www.razon.com.mx/spip.php?article15462](http://www.razon.com.mx/spip.php?article15462).

SCHIAVON, R. 2012. “Despenalización del aborto y salud pública”. Entrevista con Gustavo Ortiz Millán, inédita.

SCHNAITH, M. 2009. “A Policy Window for Successful Social Activism: Abortion Reform in Mexico City”, tesis. Oxford OH: Miami University.

SHIFFMAN, J., y S. Smith. 2007. “Generation of political priority for global health initiatives: a framework and case study of maternal mortality”. *The Lancet* 370 (9595): 1370-1379.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 2008. *Micrositio sobre la despenalización del aborto*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

TARRÉS, M. L. 2007. “Discurso y acción política feminista (1970-2000)”. En *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*, compilado por Marta Lamas, 113-148. México: Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.



CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE POLÍTICAS  
ENTRE SOCIEDAD Y LEGISLATIVO:  
LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS SENSIBLES  
AL GÉNERO Y LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA<sup>1</sup>

ALICIA MÁRQUEZ MURRIETA

En México desde la década de 1970 se han dado vigorosos procesos de transformación política y social que no han sido homogéneos ni lineales. Hoy, reflexiones que fueron centrales para explicar estos fenómenos, entre ellas, la de transición a la democracia, se ven acompañadas por otros desarrollos analíticos que se interrogan sobre el tipo de democracia que tenemos, su calidad o profundización (incluso la idea de “transición prolongada”) (Labastida y López, 2004; Cansino y Covarrubias, 2007; Duhem, 2006; Fung y Wright, 2003; Schedler, 2008).

Además, se desarrollan trabajos que buscan dar cuenta de procesos “de innovación democrática”, de ampliación del campo de la política y de generación de construcción de la ciudadanía; investigaciones que buscan analizar diversos fenómenos que se han dado en el país (así como en otros países de América Latina)

<sup>1</sup> Agradezco los atinados comentarios y sugerencias de los participantes al seminario sobre didáctica democrática. En particular los de Cristina Puga, René Millán, Miguel Armando López Leyva, Gustavo Ortiz, Fernando Castaños, Sara Gordon y Ricardo Pozas, que traté de incorporar en esta versión. Por supuesto, cualquier error u omisión queda bajo mi entera responsabilidad.

a través de los cuales los ciudadanos han accedido e incidido en la vida política institucional, más allá del campo electoral. Se trata de análisis, muchos de ellos con abordajes empíricos, que intentan ir más allá de la afirmación de que existen o deben existir procesos de participación y de deliberación ciudadanas, analizando cómo se establecen, a través de qué mecanismos o “interfaces”, cómo se argumenta y delibera; constatando la heterogeneidad tanto del Estado como de la sociedad civil; observando cómo se insertan nuevas temáticas en la agenda pública; analizando cómo se da la “innovación social articulada con la innovación institucional, es decir, con la búsqueda de una nueva institucionalidad de la democracia” (De Sousa y Avritzer, 2004) (Dagnino *et al.*, 2006; Hevia, *et al.*, 2011; Isunza, 2005 y 2006).

Entre los fenómenos ocurridos a partir de las múltiples transformaciones institucionales se verifica un papel más activo del poder legislativo y la apertura de espacios en donde la sociedad civil demanda un mayor protagonismo.

Este es el contexto analítico e histórico en el cual se inserta la preocupación central de este capítulo: observar la interacción, el intercambio de experiencias, y los aprendizajes entre la sociedad civil y el poder legislativo en el tema de los presupuestos públicos sensibles al género y la salud sexual y reproductiva, abordada por los actantes mismos bajo una perspectiva de derechos humanos, y analizar cómo esta cooperación entre instituciones y sociedad contribuyó a configurar una manera de concebir “la política de los presupuestos”.<sup>2</sup>

Para el análisis concentro mi atención en un tema, los presupuestos públicos sensibles al género (en adelante PPSG) y la salud sexual y reproductiva; en los aprendizajes de dos actantes

<sup>2</sup> Mi argumentación en el capítulo se inscribe en un marco analítico que considera que entre tema, debate, actantes y espacios hay reconfiguraciones, con anclajes y estabilizaciones parciales, y que la contingencia siempre está presente.



a través del tiempo, la Coalición por la Salud de las Mujeres y la Comisión de Equidad y Género; en un año y un espacio específicos, tres eventos llevados a cabo en 2007 al interior del recinto legislativo. Sin embargo, no considero que sean los únicos; tampoco, que sus acciones se den sin antecedentes y consecuencias. Argumentaré, siguiendo una línea pragmática, que buena parte de los aprendizajes, tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de las diputadas del poder legislativo, así como de sus interrelaciones, guardan un vínculo estrecho con sus experimentaciones y su experiencia (Quéré, 2002).

Me preguntaré ¿en qué medida las argumentaciones sobre los presupuestos, los derechos y el género son democráticas? Las interrelaciones entre los actantes que aquí analizo de manera más precisa ¿pueden ser aprehendidas como aprendizajes democráticos? Los intercambios durante los eventos de 2007 ¿podrían haber sido posibles sin importantes innovaciones institucionales, algunas de ellas orientadas a una mayor democratización?

En la primera parte de este capítulo expondré los principales factores que explican la emergencia y visibilidad de los PPSG en México desde finales de la década de 1990, tratando de mostrar cómo se fue dando un discurso sobre necesidades y derechos y cómo se argumentaba que estos debían “anclarse” en los presupuestos públicos.

En un segundo apartado, presentaré a los dos actantes sobre los que concentraré mi atención; también desarrollaré ciertos aspectos de su interrelación y expondré cómo fue posible su incidencia en una política como la del presupuesto público. Primero caracterizaré a la Coalición por la Salud de las Mujeres como una red de organizaciones de la sociedad civil; después, expondré cómo se fue dando el trabajo de la Comisión de Equidad y Género en el tema de los presupuestos; al final de esta sección desarrollaré la relación entre ambos. Buscaré colocar mi aten-

ción sobre la experiencia y los aprendizajes que considero han tenido estos actantes a través del tiempo y que explican, en parte, el éxito de la incidencia que lograron en un momento y tema en particular. Se trata, asimismo, de mostrar cómo se dio un uso democratizado de instituciones, normas y procedimientos, utilizando argumentaciones precisas, que será importante exponer; y cómo se estableció un carácter cooperativo y un aprendizaje democrático entre diversos actantes.

En la tercera parte, a partir de tres eventos ocurridos en 2007, argumentaré que se trata de momentos de cristalización, de condensación política, tres acontecimientos en donde se dio intercambio e interlocución entre las organizaciones de la sociedad civil y los legisladores (en tanto son los actantes que me interesan particularmente). Se trata de tres eventos llevados a cabo al interior del recinto legislativo en 2007 en los que la discusión sobre los presupuestos fue posible; en donde, con la participación de diversos sectores, el vínculo que se discutió entre género y derechos, así como el intercambio de conocimientos (expertos), hicieron posible que se presentaran, al menos de manera acotada, dos búsquedas de la democracia: la deliberación y la participación.<sup>3</sup> Analíticamente utilizaré el término de “instancias públicas de participación y deliberación” (IPPD).

#### CONSTRUCCIÓN DEL PPSG COMO ESPACIO DE ATENCIÓN DE DERECHOS

Un supuesto que recorre el texto es que la interrelación entre legisladoras y la Coalición por la Salud de las Mujeres fue po-

<sup>3</sup> Actualmente podemos ubicar reflexiones sobre la importancia de encontrar vasos comunicantes entre ambos paradigmas. Por ejemplo, Yves Sintomer considera que una de las pistas que se pueden extraer al trabajar síntesis entre los paradigmas sobre la deliberación y sobre la participación es analizar experiencias que unen ambas dimensiones, en particular cuando tienen una relación directa con la posibilidad de decidir (2011).

sible porque un tema que las ligaba había logrado previamente cierta visibilidad y presencia a nivel internacional y nacional; pero también, que el tema de los PPSG y su relación con la salud sexual y reproductiva, que ya venía desarrollándose, se fortaleció y transformó como consecuencia de los debates e interacciones que sostuvieron estos dos actantes (entre otros).

La temática entra en escena en nuestro país hacia mediados de la década de 1990. Su emergencia es producto de la confluencia y sintonía de varios factores. Varios autores, entre ellos Gabriela Barajas (2012), afirman que en México hubo dos actos relevantes en donde por primera vez se definieron estrategias y líneas de acción para la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos, actos que yo considero muestran la presencia pública de un movimiento feminista y un movimiento amplio de mujeres. El primero fue la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia, realizada en octubre de 1996, organizada para acordar acciones que permitieran el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing en México. La declaración política de la asamblea señalaba la necesidad de garantizar que el gasto público incluyera recursos etiquetados suficientes para hacer efectiva una política estructural capaz de beneficiar a las mujeres en los niveles federal, estatal y municipal. El segundo fue el Congreso Nacional de Mujeres hacia la Reforma del Estado con Equidad de Género, ya en 2000. Flérida Guzmán (2006) señala como parte-aguas para la discusión de este tema la realización del Parlamento de Mujeres de México, en 1998, caracterizado por esta autora como un espacio público donde las mujeres pudieron formular demandas específicas al poder legislativo.

A nivel internacional y nacional, la creciente institucionalización de la perspectiva de género en discursos y políticas públicas tiene una influencia innegable en el tema. Dicha instituciona-

lización se observa en México a finales de la década de 1990 y en los primeros años de la siguiente, entre otros lugares, en la creación de instituciones del ejecutivo a nivel federal como el Inmujeres,<sup>4</sup> o en la publicación de leyes, por ejemplo, la Ley General Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en 2006 o la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) en 2007; ya en el terreno de la salud, en la elaboración, por ejemplo, de Programas de Acción como el de Mujer y Salud (Promsa) en 2002 o la creación de dependencias como el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGYSR) de la Secretaría de Salud, en 2003.

El discurso y las estrategias de algunos organismos y agencias internacionales en las temáticas de género y presupuestos públicos también son importantes. Por ejemplo, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Organización Panamericana de la Salud (OPS), sobre todo a partir de la Conferencia de Beijing y de su Plataforma de Acción, fueron un elemento clave en el eco que el tema tuvo en el país y en la importancia que adquirió para la administración pública federal la implementación de la “perspectiva de género” y su anclaje en los presupuestos.

Otro factor innegable fue el cambio de paradigma en la estructura programática a nivel de la administración pública federal, integrando un sistema de evaluación del desempeño (SED) y con él la necesidad de desarrollar indicadores para evaluar resultados, orientar políticas públicas, etcétera y, por supuesto, recursos económicos para garantizar su ejercicio. Con este cambio, señala Flérida Guzmán, “la estructura programática se orientó hacia la consolidación de un presupuesto por resultados” (2006:

<sup>4</sup> Creado en 2001 en tanto organismo descentralizado responsable de coordinar las acciones públicas federales orientadas a disminuir las brechas de género.

232),<sup>5</sup> sistema que requería criterios claros de medición e indicadores capaces de orientar las acciones públicas; este cambio “facilitaba la cuantificación de los gastos dirigidos a las mujeres, así como un avance en el monitoreo del uso transparente de los recursos y en la rendición de cuentas, ya que proponía mostrar en qué y cómo se gastaban los recursos públicos” (2006: 232).<sup>6</sup>

Con respecto a la salud sexual y reproductiva, desde la Conferencia Mundial de la Mujer, en Beijing 1995, se establecía la necesidad de que los países desarrollaran políticas públicas orientadas a mejorar estos temas y contaran con los recursos necesarios para hacerlas realidad; también se señalaba la importancia que tenía o debía tener la sociedad civil organizada.

En México, las organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas en estrecha relación o pertenecientes al movimiento feminista o al movimiento amplio de mujeres, estuvieron muy activas en esta temática desde la década de 1990, desarrollando importantes procesos de aprendizaje y colocándose como expertas en el tema al enfatizar la dimensión de derechos humanos bajo la cual consideraban que debería ser abordada la salud sexual y reproductiva.

El trabajo que venían desarrollando muchas de estas organizaciones logró mayor presencia, fuerza e incidencia cuando,

<sup>5</sup> Evaluando lo hecho hasta ahora, Gabriela Barajas afirma que la administración pública federal ha trabajado a partir de indicadores de gestión (que tienen un carácter cuantitativo), pero no ha tomado en cuenta los resultados (el impacto que las acciones del gobierno tienen en la calidad de vida de la población o para el desarrollo económico y social de la nación); añade que la perspectiva de género se ha dejado al margen de este proceso de cambio (Barajas, 2012).

<sup>6</sup> La manera de concebir la necesidad de indicadores desde la lógica del presupuesto por resultados, inserta en una reflexión sobre la eficacia y la eficiencia, estaría más asociada con argumentaciones del tipo “proyecto político neoliberal”. Me parece que las argumentaciones sobre los presupuestos sostenidas por diversos actantes son muy similares y sin embargo tienen “marcos” diferentes; para entenderlos puede ser útil la herramienta analítica de “proyectos políticos” (Dagnino *et al.*, 2006).

por un lado, en la administración pública federal la noción de “perspectiva de género” estuvo presente y, por el otro, cuando lo estuvo en plataformas y convenios, enunciada por agencias internacionales. Se dio un proceso de reforzamiento e institucionalización, un fenómeno de sintonía entre diversos discursos y lógicas de acción. Particularmente importante resultaba el trabajo en el tema de género y de salud sexual y reproductiva en tanto derechos, y la necesidad de ajustar políticas públicas y contar con recursos precisos.

Resulta pertinente retomar lo dicho por Naila Kabeer, para quien fue fundamental el uso que las mujeres hicieron del “gran corpus” de convenciones, acuerdos y compromisos internacionales como herramienta política. Con ello, afirma Kabeer, han ganado el reconocimiento y la ratificación de nuevos tipos de derechos, como los derechos reproductivos “cuya historia se enlaza con el surgimiento de las mujeres como actores colectivos en el espacio público” (2007: 17).

La idea fundamental que empezó a cobrar fuerza a mediados de la década de 1990 —aun si las experiencias al respecto iniciaron en Australia desde la década de 1980— es que los presupuestos públicos de un país muestran las prioridades de política pública, ya que al existir una infinidad de necesidades económicas y no existir la posibilidad para otorgar recursos a todas, los gobiernos deben tomar decisiones sobre aquellas áreas prioritarias a las que van a dirigir los esfuerzos presupuestales. En continuidad con esta premisa, desde mediados de la década de 1990 diversos actantes internacionales, regionales (América Latina) y nacionales (México), plantean la necesidad de vincular dicho supuesto con el género. El argumento fundamental es que si un país se ha comprometido con la eliminación de las desigualdades en general y de género en particular, y si además ha desarrollado

políticas con perspectiva de género de manera transversal, ello debería verse reflejado en el presupuesto público.

Se afirma con ello que los presupuestos públicos no son neutros. Flérida Guzmán señala en qué consisten los PPSG, poniendo el énfasis en que los recursos no llegan a todas las personas por igual y que una de las mayores diferencias está marcada por el género:

un presupuesto público no tiene los mismos efectos en hombres y mujeres porque tienen condiciones económicas, sociales, culturales y políticas diferentes, generalmente desfavorables para las mujeres. A estas circunstancias subyacen otras variables como la clase, la edad, la ubicación geográfica y la discapacidad, por mencionar algunas, que al mismo tiempo que estructuran las relaciones sociales de género, colocan a las mujeres en una posición diferenciada frente a los hombres de su mismo grupo social y frente a otras mujeres [...]. Si los presupuestos públicos ignoran estas circunstancias, serán agentes activos en la existencia y persistencia de las desigualdades por género en los diversos grupos sociales. Un presupuesto público con perspectiva de género reconoce la existencia de desigualdades entre hombres y mujeres y entre grupos de mujeres, y propone un plan de ingresos y gasto orientado a reducir y eliminar estas desigualdades (Guzmán, 2006: 225-226).

Argumentan varios de los trabajos revisados que, al menos teóricamente, la característica de ser sensibles al género no supone que se trate de mujeres exclusivamente y sí de relaciones entre hombres y mujeres, de desigualdades que se busca reducir en general, asumiendo que dichas desigualdades afectan de manera más dramática a las mujeres. Considero que estas argumentaciones son cercanas a reflexiones sobre la necesidad de que una democracia sea sustentable; también, defienden una visión en donde se lucha por valores intrínsecamente democráticos, como el de igualdad.

LA DISCUSIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO:  
 ESPACIO DE INTERLOCUCIÓN DEMOCRATIZADA  
 ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y LEGISLATIVO

Ya señalé que el desarrollo de esta temática se fortaleció con el trabajo de diversas organizaciones de la sociedad civil, algunas de ellas cercanas al movimiento feminista o amplio de mujeres. Asimismo, el hecho de que en la Cámara de Diputados se hiciera efectiva la discusión del presupuesto público también contribuyó al desarrollo y complejización de la temática.

Sin lugar a dudas, los procesos de liberalización y democratización que se habían verificado en México hicieron posible el acceso de las organizaciones a ciertos espacios y también produjeron un mayor dinamismo del poder legislativo. Procesos que fueron proporcionando experiencias y aprendizajes a los diferentes actantes.<sup>7</sup>

Las redes de organizaciones civiles argumentan que tienen la legitimidad para discutir sobre temas que ellas consideran de interés general; con ello desarrollan discursos sobre la necesaria apertura de las instituciones políticas tradicionales, concibiendo

<sup>7</sup> Utilizo la noción de actante por varias razones: me parece importante pensar en los objetos (por ejemplo las leyes) como integrantes en las relaciones y narraciones que se establecen alrededor del “problema público de los presupuestos públicos sensibles al género en el campo de la salud sexual y reproductiva”; porque la noción de actante piensa a las entidades insertas en tramas narrativas; y para tratar de salir de una visión subjetivista con la que ha sido abordada la noción de actor. Gabriel Nardacchione sintetiza claramente el uso de la noción de actante: “es [un] concepto que introduce la sociología pragmática aunque haya sido tomado de la semántica de Greimas [...]; reemplaza a la noción de actor y refleja por lo menos dos tipos de innovación. Por un lado, el actante se integra a una trama narrativa dentro de la cual cobra sentido su acción. Y por otro, debajo de dicha noción puede inscribirse una gran cantidad de entidades (Latour, 1994). Un actante puede ser una persona, un colectivo, una organización, un objeto, un relato, etc. En cualquier caso, estos usos se alejan de la clásica carnadura subjetiva (heredera de una filosofía de la conciencia) a través de la cual ha sido usada la noción de actor” (Nardacchione, 2011: 178).



que un proceso democrático no solo debe pensarse en términos de elecciones, sino también de participación y de debate público. Bajo estas premisas, buscan colocar en el debate público ciertos temas y también incidir en ellos u otros ya existentes. El tema de los presupuestos públicos y la necesaria reflexión sobre el género y la salud sexual y reproductiva entra dentro de estas búsquedas. En un inicio, algunas de estas organizaciones se acercaron a diversas instancias del ejecutivo, pero también decidieron que era importante entrar en relación con el poder legislativo. Con ello se dio un proceso de intercambio de conocimientos expertos, experiencias y aprendizajes mutuos.

En este segundo apartado desarrollo, primero, cómo se fue dando la relación entre diversas organizaciones de la sociedad civil y la temática de los presupuestos; y después, cómo se fueron involucrando en este mismo tema diversas diputadas desde finales de la década de 1990. Mi objetivo es mostrar el vínculo “virtuoso” que se dio entre la sociedad civil y la Cámara de Diputados desde entonces al discutir los presupuestos públicos, introduciendo la reflexión sobre la dimensión de género y de salud sexual y reproductiva, y vinculándola con una dimensión más general de necesidades y derechos. Para ello me parece fundamental comprender cómo sus acciones y formas de argumentar se encuentran en estrecho vínculo con procesos de experimentación y de aprendizaje que se han dado a través del tiempo.

#### LOS PERSONAJES, SUS EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES EN EL MARCO DE UNA MAYOR APERTURA DE LAS INSTITUCIONES

##### *Desde la sociedad civil*

En la década de 1990, organizaciones civiles como Equidad de Género, Fundar, Consorcio o Milenio Feminista se empezaron

a interesar en el tema de los presupuestos públicos. Gabriela Barajas enfatiza el papel de las organizaciones y redes de organizaciones civiles en la importancia que el tema fue adquiriendo:

no solo han llevado a cabo un trabajo de estudio, sino también de sensibilización y capacitación en los tres ámbitos de gobierno y en los congresos federal y estatales para apoyar la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto. Es a partir de organizaciones de la sociedad civil que se formaron los primeros equipos de investigadoras e investigadores especializados sobre la temática (2012: 89-90).

Según Unifem, las organizaciones Equidad de Género y Fundar realizaban un trabajo pionero hacia finales de la década de 1990: “unieron sus esfuerzos con el objetivo de avanzar hacia el convencimiento de que los presupuestos son clave para la ejecución de políticas, reflejando la posición de los diferentes grupos en la sociedad” (Unifem, citado por García y Huerta, 2007: 33). Según el mismo organismo, una de las principales líneas de acción del trabajo de estas organizaciones fue la investigación y la capacitación para mujeres líderes en el monitoreo de presupuestos y abogacía.

Organizaciones civiles y redes de organizaciones se colocaron como personajes clave de la discusión sobre estos temas desarrollando diversas estrategias de acción colectiva; por ejemplo, estableciendo contacto con dependencias del ejecutivo como la Secretaría de Salud y buscando sensibilizar a diversos funcionarios públicos sobre la necesidad de contar con indicadores desagregados por sexo y con presupuestos específicos para programas de mujeres y bajo una perspectiva de género. Se pueden mencionar tres casos en donde esta interrelación es clara: el ya mencionado Programa de Acción Mujer y Salud; el documento “Presupuestos sensibles al género: conceptos y elementos básicos” (con presentación del entonces secretario de Salud, Julio

Frenk, 2002); y la “Guía para la formulación de presupuestos públicos con enfoque de género en el sector salud”, realizada por la Secretaría de Salud en 2004. En todos estos casos, el intercambio entre académicas especialistas en la temática, miembros de organizaciones civiles y funcionarios comprometidos con la temática generaron las sinergias necesarias para colocar el tema en la agenda de salud.

Algunas de las organizaciones mencionadas y otras conformarán años más tarde la Coalición por la Salud de las Mujeres, la cual surge en mayo de 2007 y se compone en ese momento por organizaciones civiles con una larga trayectoria en la temática de los derechos sexuales y reproductivos; algunas de ellas, ya con experiencia en la temática de presupuestos públicos, por ejemplo, haciendo seguimiento a temas como VIH-sida, mortalidad materna, abasto público de anticonceptivos y preservativos o desvío de recursos hacia la organización Provida (lo que coloquialmente fue llamado por algunas organizaciones el “Provida Gate”).<sup>8</sup> Con respecto al tema preciso de los presupuestos públicos sensibles al género y su relación con el tema de la salud sexual y reproductiva, dos eran las organizaciones que ya habían trabajado con diversas dependencias del ejecutivo y con algunas diputadas; organizaciones “expertas” en este tema al interior de la coalición: Fundar y Equidad de Género.

Las 13 organizaciones al inicio de la coalición fueron: Afluentes, Católicas por el Derecho a Decidir, Comité Promotor por una Maternidad Sin Riesgos en México, Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC), Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Equidad y Género; Ciudadanía, Trabajo y Familia; Foro de Mujeres y Políticas de Población-D.F., Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (Mexfam); Fun-

<sup>8</sup> Una narración de este suceso se encuentra en <http://www.demandaciudadana.org/web%201/index.htm>.

dar, Centro de Análisis e Investigación; Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), IPAS-México, Kinal Antzetik-D.F., y Salud Integral para la Mujer (SIPAM).<sup>9</sup>

¿Cómo podemos abordar analíticamente el trabajo de estas organizaciones? Se trata de asociaciones que proponen definiciones de los problemas, algunas veces alternativas a las del Estado o de las empresas; en algunas ocasiones obligan a poner en marcha otros referentes socio-técnicos, otros montajes financieros u otras interlocuciones sociales. También, llevan a cabo actividades colectivas que pueden modificar la configuración de los foros públicos de los que forman parte y fijar nuevas agendas de problemas públicos o al menos orientar hacia otro tipo de argumentos. Asimismo, participan en la organización de formas de cooperación entre actores cuyo estatuto jurídico es privado o público, sin que esta cooperación sea un mero hecho de transacciones mercantiles o de reglamentaciones estatales (Cefaï, 2003).

Además, se puede pensar que forman parte de la sociedad civil porque “orientan su acción hacia objetivos de carácter colectivo, desarrollan su actividad en el ámbito de la solidaridad, coadyuvan mediante su acción a la aplicación de políticas públicas y algunas de ellas pretenden influir en una discusión abierta en el espacio público” (Gordon, 2011: 202).

En esta misma línea argumentativa se puede añadir que se auto-presentan como interesadas por o representando el interés público. Sin embargo, los miembros de las asociaciones tienen

<sup>9</sup> Actualmente se integra por 10 organizaciones: Balance, Promoción para el Desarrollo y Juventud, Comité Promotor por una Maternidad Sin Riesgos en México, Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC), Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (Mexfam), Fundar, Centro de Análisis e Investigación, IPAS-México, Kinal Antzetik-D.F., Observatorio de Mortalidad Materna en México y Salud Integral para la Mujer (SIPAM).

que manejar siempre una tensión entre el compromiso público y la pertenencia a colectivos particulares. En algunas ocasiones, para hacer oír su voz y hacer valer sus derechos, las asociaciones se ven obligadas a adoptar los “repertorios del interés general o de la utilidad pública”, “las gramáticas de la vida pública”. En efecto, para que sus críticas, denuncias y reivindicaciones sean aceptables, deben ser formuladas en términos que no las conviertan en la expresión de intereses particulares. El riesgo es que, si se encierran en lo que suele ser tachado de interés “localista”, “etnicista” o “corporatista” y se niegan a entrar en una dinámica de “generalización”, por no hablar de universalización de los intereses, verían desestimadas sus peticiones y quedarían desacreditadas públicamente (Cefaï, 2003). Me parece que esta es una tensión permanente, inerradicable, con la que tienen que lidiar las organizaciones y las redes.<sup>10</sup>

Ahora bien, el funcionar como red, introduce ciertas particularidades. Fernanda Somuano considera que una red puede ser aprehendida como una organización de la sociedad civil (osc) macro, por no ser lucrativa ni gubernamental y estar dirigida por profesionistas que brindan un servicio. Añade que el principal soporte constitutivo de una red está en organizaciones similares. Para Somuano las redes se conforman, en general, para

<sup>10</sup> Aquí no entro en el complejo tema de la representación, pero cabe al menos dejar enunciada esta temática, relacionada íntimamente con el tema de la didáctica democrática, sobre con quién y cómo se da este proceso de “autorización”, de “mediación” (De Sousa y Avritzer, 2004; Coelho y Cornwall, 2007) para participar en acciones públicas, además del tema de cómo se establece la aceptación pública de sus propuestas, denuncias y reivindicaciones. En la introducción del libro de Coelho y Cornwall se menciona la idea de que las asociaciones funcionan como mediadoras: “in the vast majority [de las organizaciones encuestadas, organizaciones de la sociedad civil registradas en São Paulo] representation was about mediation. Such organizations saw themselves as about advocating for the rights of others, and providing a bridge between poorly or under-represented segments of the population and the state” (2007: 15).

fortalecer el impacto de las organizaciones que las forman, otorgando presencia y reconocimiento nacional y dando protección a la autonomía de organizaciones. Por último, para esta autora, las redes de OSC ofrecen al menos el potencial de proveer organización y coherencia a una parte de la sociedad civil (Somuano, 2011). Para las organizaciones de la coalición (que ya tenían muchas de las características señaladas por Cefai, Gordon y Somuano), conformarse en red respondió a estos objetivos: una vez logrado un reconocimiento y una larga experiencia en temas de salud sexual y reproductiva, buscaban tener más impacto en su trabajo con diversas instancias del ejecutivo y del legislativo, en particular para impulsar cierta manera de abordar el tema de los PPSG.

Ahora bien, la coalición no es solo una OSC macro, sino que al trabajar en red, las organizaciones han tenido que desplegar diversas estrategias para, entre otras cosas, respetar su autonomía, y sin embargo, generar acciones comunes. Se trata de fenómenos asociativos con un significativo nivel de complejidad y caracterizados por trabajar en un campo de formación de consensos (Luna y Velasco, 2010, autores que utilizan más bien la terminología de Sistemas Asociativos Complejos-SAC). En sus documentos, declaraciones públicas y a partir de las entrevistas, es clara la manera en que perciben su actuar en tanto red, respetando la autonomía y *expertise* de cada organización y sumando sus esfuerzos, prestigio y reconocimiento público para discutir de manera puntual sobre la salud sexual y reproductiva, e intentar incidir en ella y en los recursos que se destinen para esa temática. En el trabajo de la coalición es patente la tensión permanente entre autonomía e interdependencia a la que se refieren Luna y Velasco.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Aquí no me detengo a analizar en detalle esta red y su forma de trabajar y de tomar decisiones. Sin embargo, me parece que las propuestas conceptuales y meto-

Según lo manifiestan documentos de la coalición, empiezan a pensar en la conformación de una red ante la entrada en 2006 de una administración federal que ellas suponían tenía una “agenda que preveía políticas de retroceso en materia de los derechos de las mujeres, especialmente en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos”.<sup>12</sup> Ello motivó a que diversas organizaciones se agruparan en torno a la defensa de estos derechos. Las acciones de la coalición buscan impulsar la perspectiva de género en la legislación, en las políticas públicas y en el presupuesto público a nivel federal y local, con especial énfasis en los derechos sexuales y reproductivos.<sup>13</sup>

Dice una entrevistada:

Un consenso consolidado era que era fundamental que hubiera recursos para servicios en salud sexual y reproductiva. Se va afinando esta idea y se va dejando como punto más específico para poder hacer monitoreo y argumentación integral. Con la multidisciplina de las organizaciones que conforman la coalición esto era posible, con un objetivo de incidencia muy puntual y con actores muy definidos (Daniela Díaz, Fundar y Coalición, 21 de mayo de 2012).<sup>14</sup>

Tenían propuestas para que se asignaran presupuestos capaces de asegurar servicios; por ejemplo, el traslado de mujeres ante

dológicas de Matilde Luna y José Luis Velasco pueden ser útiles (2010).

<sup>12</sup> [http://www.fundar.org.mx/fundar\\_1/en/innovacion/innovacion.php?id=41](http://www.fundar.org.mx/fundar_1/en/innovacion/innovacion.php?id=41), consultada el 29 de octubre de 2012.

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Los extractos que aparecen en este artículo surgen de diversas entrevistas a informantes clave en el tema del surgimiento y configuración de los presupuestos públicos sensibles al género en México, pertenecientes a diversos ámbitos (organizaciones de la sociedad civil, legislativo —diputadas y centros de investigación—, academia, administración pública), y fueron realizadas entre 2011 y 2013. Además de dichas entrevistas, tuve intercambio por correo electrónico con algunas entrevistadas y realicé una breve revisión de archivos de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y de la red de organizaciones Coalición por la Salud de las Mujeres. Agradezco a todas las entrevistadas su tiempo, reflexiones y autorización para reproducir sus testimonios.

emergencias obstétricas, el abasto de pruebas de VIH a mujeres embarazadas, el fortalecimiento de programas de anticoncepción, de atención de la salud sexual y reproductiva en adolescentes. Algunos de estos temas fueron enunciados una y otra vez en políticas y programas de acción, pero con escasos recursos económicos o ninguno.

Para la coalición, incidir en el presupuesto público permitiría contribuir a una mayor democratización insistiendo sobre la necesaria participación de la sociedad civil en el debate público, buscando insertar maneras precisas de concebir el tema; exigiendo rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en las decisiones de dónde colocar recursos, y también sobre su destino y gasto efectivo; e insertando la preocupación por ciertas categorías de la población.

Una entrevistada afirma:

La rendición de cuentas es un objetivo último a lograr [en el trabajo sobre los presupuestos públicos]; y simultáneamente es un marco estructural de la política pública, un marco estructural al que se aspira. Esto se hizo explícito en las propuestas de la coalición, para el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) [...]. El acceso a la información y la transparencia son elementos que coadyuvan en esta tarea (Daniela Díaz, Fundar y Coalición, entrevista y correo electrónico, 4 de enero y 2 de mayo de 2012).<sup>15</sup>

Y en estrecha relación entre las diversas aristas de la temática, señala una entrevistada:

<sup>15</sup> En la comunicación vía correo electrónico, también se añade que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que regula al PEF, fue modificada y se incorporó el “Anexo del presupuesto para la igualdad entre mujeres y hombres” (anexo 10). Ello es visto como un avance en los tres elementos: acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. Además, se establecen obligaciones en tales materias. Otro asunto sustantivo es que dicho anexo pasa a reportarse en la cuenta pública del PEF y una consecuencia de esa obligación es que el anexo está ahora sujeto a la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.



Lo que nosotras hacemos es unir temas de derechos sexuales y reproductivos, de derecho a la salud con financiamiento a la salud. Esta agenda es algo que la agenda de género no tenía, sobre todo muchas organizaciones de la sociedad civil no la tenían. Nosotras estamos tomando estos temas, es un proceso de aprendizaje y estamos viendo la relación e implicaciones que tienen [...]. La Coalición no aborda sólo el presupuesto para género; lo que fuimos haciendo es una especie de combinación: toda la argumentación de los derechos humanos para las mujeres, de la mano de la perspectiva de los derechos humanos, incluyendo otros derechos más recientes que también afectan a las mujeres, e ir viendo cómo darle una perspectiva de género, particularmente en el derecho a la salud. Ello ha significado un proceso de construcción, que ha implicado capacitación interna, y en eso seguimos (Daniela Díaz, Fundar y Coalición, 21 de mayo de 2012).

Es decir, estas organizaciones han ido aprendiendo conforme han ido complejizando su argumentación. Pero también, y ello es central en la preocupación de este libro, me parece que están intentando vincular el “lenguaje de los derechos” con una reclamo por su exigibilidad legal, uniendo reivindicaciones legítimas con ordenamientos positivos, contenidos con procedimientos (Rabotnikof, 2006).<sup>16</sup>

En suma, la coalición concibe el tema de los presupuestos públicos y la salud como una herramienta para lograr establecer presupuestos precisos para erradicar la desigualdad producida por el género en el terreno de la salud sexual y reproductiva, y a través de ello exigir al Estado congruencia en sus discursos; efectiva, eficaz y eficiente ejecución en sus políticas públicas, sin olvidar el respeto a los derechos humanos de mujeres y hombres

<sup>16</sup> En el texto al que hago referencia, la autora alerta sobre el riesgo de la “hiperinflación de derechos” y también propone que aquellos que construyen sus demandas en el marco del lenguaje de derechos, conecten el lenguaje político moral con el lenguaje jurídico, el derecho con la legalidad: “Sólo así la ‘retórica de los derechos’ volvería a llenarse de contenido y colocaría la lucha por nuevos derechos en el horizonte ineludible de la moderna diferenciación (reconociendo la autonomía de los distintos sistemas: político, científico y jurídico)” (Rabotnikof, 2006: 37).

y la rendición de cuentas. Es decir, el trabajo con presupuestos es una estrategia, busca abrir caminos:

Cómo hacer para que el presupuesto pueda implicar alguna estrategia, alguna acción en salud que pueda ir empujando y abriendo puertas para fortalecer la perspectiva de derechos [...]. El presupuesto es algo que te da evidencia de manera muy rápida y te permite hacer incidencia en los dos poderes de gobierno: el legislativo y el ejecutivo y a nivel de las entidades (Daniela Díaz, Fundar y Coalición, 21 de mayo de 2012).<sup>17</sup>

Con respecto al interés que las organizaciones de la coalición han manifestado por incidir en el presupuesto y en políticas públicas, podemos pensar, siguiendo a Smith Ratheb y a Helen Ingram (citados por Tejera, 2009), que las políticas públicas contienen mensajes implícitos sobre qué significa ser ciudadano y cómo relacionarse con los derechos ciudadanos; también mandan “señales” (aludo al uso que hace Silvia Inclán del término en este libro) sobre las formas adecuadas de relación con el gobierno. En este sentido, esta es una de las razones que explica el interés por organizaciones como las aquí estudiadas sobre los temas de presupuestos públicos. Además del ya señalado de hacer visible la no neutralidad de los presupuestos, estas organizaciones conciben que el hecho de modificar el presupuesto, y derivado de ello las políticas públicas, contribuye a dos objetivos. Por un lado, suponen que al canalizar recursos específicos a programas destinados a mujeres se erradica la desigualdad en general y la de género en particular; y, por el otro, consideran que al introducir este tipo de medidas estarán mandando señales a tomadores de

<sup>17</sup> Parecería que las argumentaciones de la coalición acerca de la necesidad de incorporar la perspectiva de género y la salud sexual y reproductiva en los indicadores del PEF estarían más asociadas con un “proyecto político democrático” (Isunza, 2005; Hevia, 2005). Este proyecto tiene “como *ethos* teórico y discursivo el ejercicio y ampliación de los derechos: individuales, sociales y de los pueblos” (Hevia, 2005: 70).

decisiones y a la ciudadanía sobre los temas que deben ser vistos y los grupos que deben ser tomados en cuenta. Con ello contribuyen a configurar ciertas clases interactivas o tipos sociales (Hacking, 2001).

Este tipo de argumentación sobre los derechos humanos es lo que Kabeer dice sobre cómo los grupos de mujeres en todo el mundo han buscado replantear los términos del universalismo y su promesa:

buscando replantear los derechos de las mujeres como derechos humanos con el propósito de subrayar sus demandas de igualdad ( semejanza) y equidad (diferencia). Como señalan Bunch *et al.*: “El lenguaje de los derechos humanos crea un espacio en el que se pueden desarrollar diferentes descripciones de las vidas de las mujeres y nuevas maneras de exigir el cambio. Proporciona un conjunto de principios generales para enmarcar visiones alternativas de justicia de género sin dictar el contenido preciso de esas visiones” (Kabeer, 2007: 16).

Sin embargo, para el caso preciso de este capítulo, la particularidad es que la búsqueda de estos principios generales se liga con la búsqueda por inscribirlos en la legalidad, como ya señalé.

Cabría hacerse la pregunta de si la búsqueda por incidir en la lógica de la estructura presupuestal y por argumentar sobre la necesaria inclusión de una dimensión de género para atacar las desigualdades es de suyo democrática; si el solo hecho de sostener este tipo de valores produce que las argumentaciones de estos actantes sean más democráticas. No puedo extenderme en este complejo debate, pero sí quiero dejar clara mi perspectiva: la dimensión democrática de estos procesos estaría dada, por un lado, por su insistencia en participar, debatir, incidir en la política pública de los presupuestos; y por el otro, en buscar incluir en el presupuesto a otras categorías de la población y, al menos en un primer momento, etiquetar recursos para asegurar ciertas

políticas. Con ello, me parece que se apela a dos dimensiones de la democracia: la procedimental y la sustantiva.

Se podría considerar que las argumentaciones estarían cercanas de las visiones sobre acciones afirmativas<sup>18</sup> para lograr paulatinamente erradicar las desigualdades. De hecho, al analizar lo dicho por las entrevistadas y lo que se establece en diversos documentos realizados por especialistas cercanas a las organizaciones que aquí se estudian, observamos que hay un reconocimiento de que, con respecto a una estructura presupuestal que integre a cabalidad la perspectiva de género, todavía queda mucho camino por recorrer, pero que se han logrado avances.

Brevemente señalo lo que académicas y organizaciones dicen al respecto. El trabajo sobre los presupuestos se ha establecido sobre todo en referencia al gasto público, y de manera aún más particular se ha desarrollado la estrategia de etiquetar fondos. En este sentido, aunque los ingresos forman parte de los presupuestos públicos, este tema, junto con el de política fiscal, ha sido menos abordado (Guzmán, 2006; Barajas, 2012; Pérez Fragoso, 2012). Según diversas especialistas, plantear de manera

<sup>18</sup> Esta dimensión de la etiquetación de recursos como una acción afirmativa quedó enunciada por parte de la coalición en la última Mesa Interinstitucional, precisamente en la reunión con las organizaciones de la sociedad civil llevada a cabo el miércoles 14 de noviembre de 2012. Allí, representantes de la coalición explicaban a la recién instalada Comisión de Equidad y Género, presidida por Malú Micher, que la idea original del anexo 10 del PEF (antes 9A, surgido en 2007 para el presupuesto 2008) había sido un *anexo estratégico, un instrumento de fortalecimiento de una agenda para reducir la desigualdad, una acción afirmativa*. Sin montos muy grandes, era imposible pensar que lograra acabar con las desigualdades de género; argumentaban que este carácter estratégico era su gran fortaleza, pero que su debilidad o riesgo era provocar que todos los esfuerzos se concentraran en pelear por recursos etiquetados destinados a este anexo 10, que se convirtiera en un distractor, sin observar e insistir sobre la necesidad de la transversalización y que los rubros y programas con mayores recursos también fortalecieran los presupuestos destinados a reducir las desigualdades de género (notas de la autora. Trabajo de campo, noviembre 2012, Cámara de Diputados).

integral un PPSG es trabajar en todas las fases del proceso presupuestal, aplicándolo a programas y políticas que tienen especial relevancia para el logro de la igualdad de género. Por lo tanto, suponen una visión de transversalización de la perspectiva de género. Por otro lado, el gasto etiquetado, que debe ser concebido solo como una herramienta, se circunscribe a la fase de discusión y aprobación del gasto, y se aplica a una pequeña proporción del gasto federal (Guzmán, 2006; Pérez Fragoso, 2012; Barajas, 2012). Sin embargo, en los hechos la etiquetación de recursos o “gasto etiquetado” ha sido la herramienta más usada para contribuir a la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público. Para algunas académicas y miembros de organizaciones, esta estrategia, aun si no representa la incorporación de la visión de género en todo el ciclo presupuestal, es ya un avance; entre otras cosas, permite hacer visibles los recursos y las acciones para mejorar la condición de las mujeres y eliminar las desigualdades de género; con ello también se hacen visibles ciertas categorías de la población.

En este sentido, la visibilidad de la temática de los presupuestos es aprehendida como un primer paso para lograr otros: la posibilidad de dar seguimiento, vigilancia, volver auditables los gastos orientados a disminuir la desigualdad de género. Es decir, facilitar un trabajo de rendición de cuentas y lograr una distribución equitativa, lo que lleva implícitas concepciones sobre la calidad y la sustentabilidad de una democracia.

Considero, además, que este reconocimiento de que se han podido modificar ciertos aspectos y concepciones sobre los presupuestos, pero no la totalidad, es un aprendizaje democrático por parte de estos actantes: en la interacción con otros actantes y sistemas, aprenden que hay negociación en las demandas, que se logran algunas y otras se transforman, se posponen o quedan atrás.

## LA TEMÁTICA DESDE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La posibilidad de que la Cámara de Diputados se convirtiera en un actante y jugara un papel en la discusión de los presupuestos públicos sensibles al género se encuentra dada (al menos formalmente) por el marco jurídico que regula el papel del legislativo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En la fracción IV del artículo 74 de la Constitución se establece que la Cámara de Diputados aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo federal.

Según Gabriela Barajas, hoy las atribuciones de la cámara son limitadas pero importantes:<sup>19</sup> recortar o aumentar partidas presupuestales ya previstas en el proyecto del PEF (PPEF); etiquetar recursos para ciertos fines también previstos en el PPEF; ya dentro del Decreto de Presupuesto (DPEF) se pueden establecer disposiciones sobre transparencia en el ejercicio del gasto, adicionales a las establecidas dentro de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Barajas, 2012).

Entre el envío del PPEF por el ejecutivo hasta la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) por el legislativo, se establece una temporalidad, si bien acotada, que permite incluir otros espacios de debate al interior de la cámara.<sup>20</sup> Estos han cobrado importancia en los últimos años.

<sup>19</sup> Flérida Guzmán cita un estudio realizado por la OCDE, el cual señala que la influencia que la Cámara de Diputados tiene en el PEF es escasa; no obstante, añade la autora, el escrutinio del proyecto del PEF, que ha cobrado importancia en los últimos años, y su aprobación, son de las tareas más importantes que cumple el legislativo en el proceso del presupuesto (Guzmán, 2006).

<sup>20</sup> El proceso que sigue el PEF para su aprobación es el siguiente: 1. Discusión del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), enviado por el ejecutivo (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP) a la Cámara de Diputados; 2. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública formula y presenta al pleno de la cámara un dictamen con comentarios, modificaciones o reasignaciones; 3. Discusión de este

Según Flérida Guzmán al revisar el plan de gasto, las y los diputados pueden reunirse con instancias del poder ejecutivo y con la ciudadanía, cabildear y negociar posibles modificaciones dentro de su grupo parlamentario, en su comisión y/o con otras comisiones, particularmente con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. La finalidad es que las necesidades e intereses de la ciudadanía y su electorado estén reconocidas en el PEF, y si no lo están, incidir para que así sea (Guzmán, 2006: 229).

Exista o no una relación directa entre los diputados y su electorado (como lo afirma Guzmán), lo que llevaría a una discusión acerca del tipo de representación que tienen los diputados hoy en día y que me alejaría del objetivo central del capítulo, lo cierto es que durante todo este proceso se dan complejos debates y negociaciones que deben seguir ciertas reglas, propias de este “dispositivo”. Así, los y las diputadas deben argumentar, discutir, confrontar sus puntos de vista con las otras posiciones al interior de la cámara y en relación con diversos grupos externos a la misma, siguiendo las reglas de estos dispositivos. Por lo tanto, la posibilidad de que una posición y una propuesta logren abrirse un camino y queden plasmadas en el documento final es producto de un proceso en donde la deliberación, la negociación,<sup>21</sup> el enfrentamiento, la dimensión agonística, se encuentran presentes. Este proceso ha cobrado dinamismo con la alternancia de los partidos en el poder y en general con los procesos de democratización del país (Béjar y Mirón, 2003; Valencia, 2012; García, 2009), haciendo que el recinto legislativo y

dictamen en el pleno; 4. Aprobación del proyecto, llamado ya para ese momento Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>21</sup> Fernando Castaños y Sergio Padilla, en este libro, reflexionan sobre cómo, en su caso de estudio, la deliberación, primero, hizo posible la negociación y, luego, la obligó.

las comisiones de trabajo sean en ocasiones campos de debate y negociación, de generación de compromisos.

La creación de nuevos espacios al interior de la cámara ha contribuido con este proceso de mayor debate y de incorporación, aun si precaria, de nuevos temas y categorías de la población sobre las que se discute. La conformación de la Comisión de Equidad y Género, que surgió como comisión especial en 1997 y que en 1999 se volvió comisión ordinaria, lo que, entre otras atribuciones, le dio capacidad para dictaminar iniciativas, es un ejemplo elocuente. Dicha comisión tenía el mandato preciso de impulsar una perspectiva de género en los debates y legislaciones. Su carácter de comisión ordinaria “le dio una postura de legitimidad y autoridad novedosa, con la cual se puede avanzar en los propósitos de análisis y diagnóstico del quehacer legislativo desde la perspectiva de género” (Mercedes Barquet, 2004, citada por Cárdenas, 2006: 114). El trabajo en comisiones es uno de los espacios más importantes de debate, negociación, deliberación y cabildeo que existen al interior de los recintos legislativos.<sup>22</sup>

La comisión supone una innovación institucional importante,<sup>23</sup> asociada de manera estrecha con varios fenómenos: la presión de

<sup>22</sup> Dado que el eje central no es el trabajo en comisiones, no desarrollo más esta dimensión. Para revisar un análisis sobre las comisiones: Nacif, 2000; Rivera, 2004; Béjar, 2009; para ver la relación entre el congreso y el gasto público se puede consultar la tesis de Puente, 2011, o el libro de Lujambio *et al.*, 2010.

<sup>23</sup> También hay que mencionar la creación en 2005 del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), espacio impulsado por la Comisión de Equidad y Género, el cual ha realizado seguimientos puntuales al Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG, como este centro prefiere llamarle al análisis de los presupuestos). El CEAMEG también jugó un papel relevante en la convocatoria de 2007, particularmente en el Foro Nacional de Presupuestos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, como se verá más adelante. Una de las principales funciones de este centro es dar información precisa a los diputados que lo requieran. Además de esta labor, han publicado importantes seguimientos a las políticas públicas relacionadas con la perspectiva de género.



grupos de mujeres feministas y del movimiento amplio de mujeres, con académicas de diversas instituciones, con la llamada “institucionalización y transversalización de la perspectiva de género”, con la necesidad de encontrar soluciones a problemas como las miles de muertes de mujeres en el país, por solo rescatar algunos.<sup>24</sup>

Desde sus inicios, con diferencias a través de las legislaturas, la comisión tuvo como una de sus principales líneas de trabajo la reflexión sobre los presupuestos públicos con perspectiva de género. De manera precisa, el tema de los entonces llamados “presupuestos proequidad” se introdujo en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura (1997-2000) (CEAMEG, 2007). Por ejemplo, en la memoria del trabajo realizado por la comisión en esta legislatura, el tema de los presupuestos de egresos con equidad aparece entre los temas de la agenda de trabajo. Lo señala claramente Nancy García:

Una de las actividades principales de la comisión—estrechamente vinculada con la dinámica de proveerse de recursos y la inserción de la perspectiva de género en el ámbito legislativo— persiguió el establecimiento de un presupuesto que considerara las diferencias entre hombres y mujeres (García, 2009: 112).

Esta autora añade que en 1998 y 2000 se presentaron dos iniciativas al presupuesto federal que fueron aprobadas; además, indica que en 1998 se organizó un curso de análisis del presupuesto público federal, lo cual contribuyó a un “trabajo de socialización de los temas de la agenda” (García, 2009: 112).

Ya para la LX Legislatura (2006-2009), las diputadas que se integraron en la Comisión de Equidad y Género, particular-

<sup>24</sup> En 2003 surgió la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada.

mente su presidenta, Maricela Contreras, contemplaban como punto prioritario de su agenda la institucionalización de los presupuestos públicos sensibles al género, lo que suponía, entre otras cosas, que se fijaran lineamientos de cómo se integraría esta preocupación de manera permanente en los presupuestos públicos. Además, dada su trayectoria, Contreras y otras diputadas guardaban una relación estrecha con algunas redes de organizaciones civiles, lo que permitió la continuidad de la vinculación entre diputadas y sociedad civil en torno a varias temáticas, incluida la de presupuestos.

En la LX Legislatura estaban presentes otras diputadas que mantenían relación con o que provenían del movimiento feminista y del movimiento amplio de mujeres (conocidas coloquialmente como “la bancada feminista” según una entrevistada), quienes también daban una gran importancia al tema de los presupuestos públicos sensibles al género.<sup>25</sup>

Maricela Contreras señala:

A nivel federal, algo muy importante en mi experiencia es el tema de los presupuestos etiquetados para la igualdad en la Cámara de Diputados, con una metodología que mejoramos con respecto a lo que se venía haciendo [...] en presupuestos etiquetados. Logramos conseguir mucho dinero [...] y una buena parte de esos recursos se fue al área de salud [...], temas como el cáncer de mama, el virus de papiloma humano, la salud materno-infantil [...]. En esto, la sociedad civil ha jugado un papel importante (entrevista realizada el 29 de enero de 2012).

En la LX Legislatura, el impulso y la institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos fueron fun-

<sup>25</sup> Encontramos aquí un fenómeno de “migración” entre espacios político y social, lo que cierta bibliografía ha estudiado recientemente, poniendo en duda que entre sociedad política y sociedad civil exista una distancia tan grande como lo supondrían ciertos modelos tradicionales (Coelho y Cornwall, 2007; Coelho, 2011; Dagnino *et al.*, 2006).

damentales. La importancia otorgada al tema por parte de las diputadas respondía a varios fenómenos, entre ellos, la experiencia acumulada en este tema, en particular en la Comisión de Equidad y Género desde 1997; la institucionalización creciente de la perspectiva de género en diversos niveles y ámbitos de la administración pública federal, la reciente aprobación de las dos leyes ya mencionadas y la urgente necesidad de hacerlas operativas y decidir sobre qué rubros específicos se debería otorgar recursos. Lo señala claramente la presidenta del Inmujeres Rocío García en el Foro de 2007:

otro pilar que sustenta y motiva la necesidad de contar con un presupuesto acorde a los requerimientos de las mujeres, surge a partir de la promulgación de la LGAMVLV y la LGIMH. Estas leyes representan la vía por la cual se busca la igualdad sustantiva entre géneros, así como la implementación de acciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres [...]; para atender este reto será requisito indispensable contar con herramientas viables para su ejecución, pero sobre todo recursos financieros que hagan factible el cumplimiento de los mandatos derivados de ambas leyes (CEAMEG, 2007: 15).

## LOS VÍNCULOS ENTRE AMBOS ACTANTES

La relación que aquí se analiza tiene como contexto y antecedente los intercambios entre sociedad civil y legisladores que se habían dado desde finales de la década de 1990, en particular sobre el tema de los presupuestos públicos.

Desde su creación, la Comisión de Equidad y Género mantuvo contacto con sectores de la sociedad civil, en particular con organizaciones, redes y académicas cercanas al movimiento feminista y amplio de mujeres. Entre otros actantes, mantuvo relación con organizaciones civiles provenientes de lo que Gisela Espinosa llama “la vertiente del feminismo civil” (2009).

Dada la decisión de convertir el tema de los PPSG en una de sus acciones estratégicas, la comisión de la LX Legislatura establece contacto aún más estrecho con algunas organizaciones, entre ellas fue fundamental la relación con la recién creada Coalición por la Salud de las Mujeres, algunas de cuyas organizaciones habían mantenido contacto con diputadas desde finales de la década de 1990.

Una de las razones que explica la relación con las organizaciones es su experiencia sobre maneras de argumentar la importancia de los presupuestos, así como las metodologías que estas habían desarrollado o que estaban investigando y formulando; investigaciones que venían desarrollando acerca de qué indicadores incluir, cómo cuantificar los recursos y cómo monitorear su gasto. Trabajos, experiencias y aprendizajes iniciados desde hacía varios años y que continuaban (y continúan) profundizando. Una entrevistada señala: “La gran virtud de la coalición es haber llegado en el momento justo al lugar justo, con la experiencia, el conocimiento y la capacidad técnica en el tema de los presupuestos, que es un trabajo técnico y hostil. Particularmente realizado por Fundar” (Martha Juárez, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, y Coalición, 25 de julio de 2012).

Acerca del reconocimiento de las organizaciones que conforman la coalición, así como de la relación con la comisión, señala una entrevistada: “lo que las organizaciones aportan es su prestigio; se trata de una red sólida, consolidada, con organizaciones que tienen presencia en lo público, todas con reconocimiento institucional en sus ámbitos de trabajo. Ello facilitó la entrada al legislativo y la vinculación con la comisión que se da, según recuerdo, en 2007” (Martha Juárez, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, y Coalición, 25 de julio de 2012).

Por el lado de la coalición, también asumido el tema como una línea de acción estratégica, algunas integrantes decidieron acercarse de manera más estrecha al poder legislativo, siendo escuchadas por diputadas de la LX Legislatura (2006-2009). Según su percepción, contaban con importantes “aliadas” dentro de esta legislatura, ya que varias diputadas provenían de los feminismos mexicanos o eran simpatizantes. Algunas de ellas, además, se habían logrado insertar en comisiones estratégicas (y ya no dentro de las tradicionales comisiones asignadas o auto-asignadas a las mujeres, por ejemplo sobre el tema de la familia, García, 2009).<sup>26</sup> Por ejemplo, Elsa Conde (secretaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública) y Marina Arvizu (coordinadora de su grupo parlamentario y secretaria de la Comisión de Hacienda y Crédito Público), ambas diputadas por el Partido Alternativa Socialdemócrata; Martha Tagle (secretaria de la Comisión de Equidad y Género) por el Partido Convergencia, y Maricela Contreras, del Partido de la Revolución Democrática (presidenta de la Comisión de Equidad y Género). Asimismo, la Coalición renovó o inició la comunicación con aquellos espacios al interior de la Cámara de Diputados, como la Comisión de Equidad y Género, con los que consideraba posible impulsar el tema (también buscaron el contacto con la de Presupuesto, pero fue menos intenso, y con la de Salud, con la que fue complicado).

Una entrevistada habla del encuentro entre ellas y la comisión: “Fue una coyuntura muy propicia porque entra alguien que venía del espacio feminista que es Maricela y ella también concuerda

<sup>26</sup> En el libro de Nancy García, en un estudio realizado desde 1997 hasta 2003, parece que las diputadas todavía no incursionaban en otras comisiones; nos dice que a las diputadas se les enviaba a “comisiones que no requieren de un alto grado de especialización y conocimientos técnicos” (García, 2009: 104). Se puede observar un cambio entre 1997-2003 y 2006, ya en la LX Legislatura.

que un eje estratégico y sustantivo es el presupuesto. A ella le tocaba la tarea de ver qué hacer con las dos leyes recién aprobadas” (Daniela Díaz, Fundar y Coalición, 21 de mayo de 2012).

La búsqueda por parte de la comisión de una mayor institucionalización y reglamentación de los PPSG se enriqueció con la interrelación con otros actantes, entre ellos, con la Coalición por la Salud de las Mujeres en 2007.

La manera de argumentar que desarrollaron los dos actantes, cada uno con sus particularidades, impactó al introducir una visión en donde las necesidades se convertían en derechos y se fijaban al presupuesto.

#### COOPERACIÓN Y PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA PARA LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS

He argumentado que se estableció una sintonía y sinergia entre la Coalición por la Salud de las Mujeres y la Comisión de Equidad y Género sobre todo a partir de 2007, como consecuencia de varios factores; también he afirmado que la tematización pública de los presupuestos públicos, ella misma producto de varios factores, por un lado facilitó esta relación, y por el otro, se vio fortalecida por la relación misma. Considero que es importante ver este desarrollo a través del tiempo, observar cómo los actantes van aprendiendo, cómo van integrando su experiencia (los aciertos y los errores) en las nuevas acciones; pero también me parece fundamental detenerse en momentos y espacios precisos en donde las interacciones, las argumentaciones y los debates cobran densidad. Este es el objetivo de la tercera parte. Así, se puede observar que también hay momentos de confluencia exitosa de varios factores, podríamos decir momentos de cristalización, de configuración, de acontecimiento (Quéré, 2006; Márquez, 2007).

En este apartado trataré de mostrar brevemente tres momentos de “condensación política” (Tejera, 2009).<sup>27</sup> Los tres momentos “acontecieron” (Quéré, 2006) en la Cámara de Diputados en 2007, lo que ya los convertía (al menos potencialmente) en espacios orientados hacia varios sentidos de lo público: ser común y de utilidad pública, visibles, con cierta accesibilidad y publicidad (Rabotnikof, 2005):<sup>28</sup> el foro “Por la Salud de las Mujeres: Un análisis desde el legislativo y la sociedad civil” (19 de septiembre), la instalación de la primera Mesa Interinstitucional para la Elaboración del Presupuesto 2008 con Perspectiva de Género y el Foro Nacional de Presupuestos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (9 y 24 de octubre de 2007 respectivamente).

Tres momentos de condensación política que analíticamente pueden ser considerados como Instancias Públicas de Deliberación (IPD) (Hevia *et al.*, 2011), término al que añado “Instancias Públicas de Participación y Deliberación” (IPPD); tres espacios, interfaces en los que se verifica cierto carácter participativo y deliberativo; en donde es posible observar cooperación entre instituciones y sociedad.

Espacios y momentos que se conforman en la intersección de varios ámbitos: legislativo, administración pública federal (en particular con relación al gasto público de la nación, lo que supone allí integrados a diversos sectores de política pública) y de la sociedad civil.

<sup>27</sup> Para Héctor Tejera es importante aprehender las relaciones político-culturales en un ámbito de condensación política, donde sea posible observar a los actores en momentos en los que las relaciones adquieren mayor densidad (Tejera, 2009).

<sup>28</sup> Nora Rabotnikof (2005) rastrea tres sentidos asociados al adjetivo “público” que se han desarrollado a través de los siglos, entre otros fenómenos, porque se trata de diversas maneras de concebir la política y lo que ella debe o no ser: lo común, general y de utilidad pública *vs.* lo privado como particular, singular y de interés individual; lo visible, lo que se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto *vs.* lo oculto; y lo accesible para todos, lo abierto *vs.* lo cerrado.

Se puede pensar que hay cierta continuidad en estos tres momentos, en que como una bola de nieve el trabajo en el primer foro, además de todos los antecedentes que he tratado de sintetizar, produjo ciertos efectos en los otros dos.

El foro “Por la salud de las mujeres: Un análisis desde el legislativo y la sociedad civil” tiene un antecedente directo, menos visible pero que es importante mencionar: el Taller de sensibilización sobre salud sexual y reproductiva, dirigido a las asesoras y asesores de los diputados y llevado a cabo también en la cámara el 22 de agosto de 2007. La Coalición por la Salud de las Mujeres fue la organizadora del taller, estableciendo contacto para ello con la Comisión de Equidad y Género.<sup>29</sup>

El foro “Por la salud de las mujeres: Un análisis desde el legislativo y la sociedad civil” se llevó a cabo el 19 de septiembre de 2007 y buscaba que todos aquellos diputados que tuvieran contacto con el tema de género, de presupuestos y de salud sexual y reproductiva tuvieran más conocimientos y datos precisos y con ello “favorecer su aplicación en la labor legislativa”; también, sensibilizar a los diputados para que fueran capaces de ver que la salud es importante en el tema de género. Mostrarles con todo ello que en la estructura presupuestaria se tenían que llevar a cabo varias modificaciones, dos de estas fundamentales: etiquetar los presupuestos, vinculándolos a indicadores y a metas; y generar presupuestos desagregados por sexo y por entidad federativa. Señala una entrevistada que insistieron mucho en ello, sobre todo en el trabajo con las legisladoras; también les dieron ejemplos sobre los que venían trabajando desde hacía tiempo.

<sup>29</sup> Para este momento cada una de las organizaciones de la coalición había escrito, desde sus temas de trabajo y *expertise*, una síntesis, y había producido el documento “Salud sexual y reproductiva de las mujeres. Retos legislativos” (2007), un importante insumo informativo y argumentativo distribuido en la Cámara y enviado también a otras instituciones.



Entre otros puntos, las especialistas, académicas y miembros de las organizaciones buscaban mostrar con datos, investigaciones, etcétera, la evidencia de que se necesitaban recursos específicos para ciertos programas de salud y orientar recursos, cambiándolos de unos rubros a otros. Es elocuente el ejemplo que dieron sobre el tema del VIH-sida, algunos de cuyos recursos se encontraban en el rubro “gastos catastróficos”, y proponían se cambiaran a “gasto social”, inscrito en la Secretaría de Salud, así como visibilizar a las mujeres como un sector cada vez más afectado por la epidemia. Con este ejemplo, entre otros, buscaban que se estableciera un compromiso para obtener en 2008 rubros etiquetados en materia de salud sexual y reproductiva, así como un diálogo permanente con el poder legislativo.

Casi un mes después, el 9 de octubre de 2007, se instalaba la primera Mesa Interinstitucional para la Elaboración del Presupuesto 2008 con Perspectiva de Género, con trabajo en sesiones posteriores (y en años posteriores, hasta 2012, por ejemplo). A diferencia del foro, aquí ya no solo se trataba de la salud. En ella estuvieron presentes diversas dependencias del ejecutivo relacionadas con el tema de los presupuestos.<sup>30</sup> También asistieron los coordinadores de los principales grupos parlamentarios, lo que puede ser interpretado como una muestra de interés hacia

<sup>30</sup> Para este momento se puede afirmar que los principales actantes insertos en esta trama son los servidores públicos de los poderes ejecutivo y legislativo vinculados directa o indirectamente con el presupuesto y con la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género, organizaciones civiles y redes de organizaciones, algunas de ellas en estrecha relación con el movimiento feminista o amplio de mujeres, que trabajan por la equidad de género y por la salud sexual y reproductiva, así como sobre los temas de presupuestos públicos; y la academia que investiga sobre el tema, cuyos aportes se han integrado también a los discursos públicos nacionales e internacionales. También son parte de este entramado los diversos organismos y agencias internacionales tales como el PNUD, Unifem, OPS, así como convenios, pactos internacionales, leyes nacionales, por ejemplo la Ley General Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH).

la temática (o al menos como una señal hacia los otros actantes presentes en la mesa).

Esta mesa fue convocada por la Comisión de Equidad y Género, el CEAMEG y el Inmujeres.<sup>31</sup> Por parte de las organizaciones de la sociedad civil, estuvo presente la Coalición por la Salud de las Mujeres (misma que es presentada en los diversos documentos y videos de la cámara solamente a través de una de sus organizaciones, Fundar).

Con respecto a la mesa, señala una entrevistada:

Lo que la coalición pudo es colocarse en la mesa interinstitucional con capacidad y voz para discutir como iguales. Aunque el tema puede ser complejo y la coalición no domina todos los temas del presupuesto, al menos en el tema de la salud sí tiene gran conocimiento (Martha Juárez, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, y Coalición, 25 de julio de 2012).

Por último, el Foro Nacional de Presupuestos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres continuaba el trabajo de las mesas. Se afirmaba (en particular Maricela Contreras) que era parte de una estrategia diseñada para no repetir la experiencia de 2006 en donde se logró muy poco en términos de la incorporación de la perspectiva de género, solo apareciendo en dos artículos transitorios del presupuesto 2007 (CEAMEG, 2007).

La convocatoria había sido hecha prácticamente por las mismas instancias, se incorporaba solamente el comité del CEAMEG; acudieron legisladores, senadores, funcionarios de la administración pública federal y local, representantes de la sociedad civil (básicamente la coalición y particularmente Fundar) y académicas especializadas en este tema, como Flérida Guzmán. Com-

<sup>31</sup> En innegable que el Inmujeres, como parte de la institucionalización de la perspectiva de género, también fue fundamental para la inclusión de la perspectiva de género en el PEF.

parando el foro con la mesa del 9 de octubre, parecería que la respuesta a la convocatoria había logrado mayor impacto.<sup>32</sup>

El *Boletín de la Cámara* dio cuenta del evento; también se realizó un documento de memoria titulado “Foro nacional de presupuestos para la igualdad entre mujeres y hombres”, publicado por el CEAMEG en diciembre de 2007. Dicho documento señala en sus comentarios finales “las opiniones y aportaciones realizadas por expertas en el tema y por funcionarias y funcionarios de alto nivel que acudieron al foro”, y se recuperaron para alimentar el documento técnico: “Propuesta para incorporar la perspectiva de género al proceso presupuestal de la administración pública federal”, el cual se enviará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión de Equidad y Género, a la SHCP, a la SFP y al Inmujeres (CEAMEG, 2007).

De 2007 se pueden mencionar dos novedades: la integración del anexo 9A “Presupuesto etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género” en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008 (después anexo 9 y más tarde anexo 10). En este anexo, considerado por algunos actantes como un anexo estratégico y de “acción afirmativa” (para la coalición, por ejemplo), se integraron los programas, las unidades responsables o las actividades prioritarias que conforman el gasto etiquetado. El fin de esta medida era dar seguimiento al ejercicio de los recursos destinados a áreas específicas en relación con las políticas de género. A partir de este momento se incrementó el gasto etiquetado para las mujeres, en particular la etiquetación de

<sup>32</sup> Adriana Medina, investigadora del CEAMEG en el momento de realizar el trabajo de campo en la Cámara de Diputados (noviembre, 2012), comentó que este tipo de trabajo en mesas y foros es inédito y que el hecho de que al foro acudiera el secretario de Hacienda, Agustín Carstens, también era muy importante y marcaba un compromiso (notas de la autora).

recursos para impulsar las dos leyes ya mencionadas.<sup>33</sup> El otro resultado fue la introducción del artículo 25 en el PEF 2008, ahora artículo 28, cuyo título es “De la perspectiva de género”. En la publicación de 2007, el artículo 25 decía: “El Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la Administración Pública Federal” (*Diario Oficial de la Federación. pef 2008*, 13 de diciembre de 2007). Con ello se buscaba mandar, desde el Decreto de Presupuesto de Egresos, a la Administración Pública Federal sobre la transversalización de la perspectiva de género.

Sobre estos espacios, una entrevistada señala que su virtud fue sentar en calidad de iguales a integrantes del poder ejecutivo que tienen que ver con temas de género y del poder legislativo que es quien autoriza los presupuestos, quien distribuye los recursos a partir de la propuesta de la Secretaria de Hacienda,

colocar a todos los actores reconociéndoles su participación, su saber, su experiencia, su manejo del tema [...], y discutir para dónde vamos. Esto ya es, de entrada, un saque súper ventajoso: los actores se sienten convocados y no hacen el trabajo de siempre [cada uno en su dependencia sin conocer

<sup>33</sup> Diversos documentos, así como las personas entrevistadas, coinciden en afirmar que aun si se han otorgado más recursos “etiquetados” a estas áreas y temas, éstos siguen conformando una suma muy por debajo de lo que se requiere. En documentos del CEAMEG se puede observar que el porcentaje respecto al gasto programable entre 2007 y 2008 (momento en que se introdujo el anexo 9A) es de 0.245 y 0.295 respectivamente y que el total de recursos etiquetados, es decir, la suma de montos identificados mediante la herramienta de gasto etiquetado en el PEF ajustado y publicado por la SHCP, fue en 2007 de 3 482.7 millones de pesos y en 2008 aumentó a 5 602.5 millones de pesos, 2 119.8 millones de diferencia. Sin embargo, no llegaba al 0.1% del PIB (síntesis de documentos del CEAMEG y entrevista con Martha Chargoy y Leticia Calvario, ambas investigadoras del CEAMEG en el momento de la realización de la entrevista, 25 de julio de 2012).

a ciencia cierta las necesidades de los otros] (Martha Juárez, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, y Coalición, 25 de julio de 2012).

Estos tres momentos de 2007, acontecidos en la Cámara de Diputados, pueden ser pensados como “instituciones” en tanto realidades sociales que poseen una estructura de reglas y normas, y una historicidad concreta; también que se desarrollan en contextos culturales e históricos específicos. Por ello están sujetas a transformaciones y cambios producto de la interacción, las dinámicas históricas y el contexto (Hevia *et al.*, 2011).

En ellos participaron actantes de naturaleza distinta, pero que resultaron complementarios: en el foro de agosto estuvieron presentes organizaciones de la sociedad civil y diputados; en los otros dos eventos, la mesa y el foro de octubre, estuvieron presentes personajes gubernamentales (electos o servidores públicos que participaron “en nombre de” entidades o dependencias adscritas a la administración pública y a los órganos de gobierno) y personajes provenientes de la sociedad civil quienes también hablaban “en nombre de”. Es decir, se trata de personajes cuya palabra se encuentra “autorizada” para hablar, ya sea porque fueron encomendados por otros (servidores públicos), ya porque su trabajo en nombre del interés general los “autoriza” a hablar en nombre de otros.

Espacios que debido a diversas innovaciones institucionales se abrieron a la participación de otros sectores, políticos y sociales; en los que se dio cierta deliberación, orientando el debate hacia decisiones, o al menos buscando influir sobre las decisiones que posteriormente se tomarían. En efecto, los tres momentos fueron espacios abiertos para la participación de varios actantes, en los que se dio el intercambio de conocimientos (en un lenguaje de expertos); también se dio cierta sensibilización sobre

temáticas específicas; por otro lado, se debatió y deliberó, manteniendo, sin embargo el carácter de “consulta”. Se confirma por lo tanto, lo que Hevia *et al.* (2011) señalan sobre los IPPD, que casi siempre tienen un carácter consultivo lo que disminuye su potencial deliberativo, al menos en el sentido de la toma de decisiones.

Sin embargo, se debe matizar lo anterior. La doble dimensión de la deliberación, señalada por estos autores,<sup>34</sup> era visible: en particular para este análisis, la coalición buscaba, mediante sus argumentaciones y datos, orientar la decisión posterior sobre qué incluir en los presupuestos, en dónde integrar estos temas y bajo qué indicadores darles un seguimiento posterior; también buscaban integrar el lenguaje de los derechos en el debate sobre los presupuestos.

Estos momentos-espacios pueden ser aprehendidos como interfaces socioestatales (Isunza, 2005, 2006). En efecto, parece que funcionaron como espacios sociales de comunicación, interacción e intercambio. En ellos, los actantes se interrelacionaron no casual, sino intencionalmente. Los actantes gubernamentales y no gubernamentales tuvieron interacciones con el fin de informar, analizar, proponer, criticar, decidir, evaluar y reorientar la acción gubernamental con coparticipación (y probablemente cogestión) (Hevia *et al.*, 2011) en el tema de cómo pensar y diseñar los presupuestos públicos con perspectiva de género a par-

<sup>34</sup> Hevia *et al.*, 2011, señalan que según la Real Academia de la Lengua Española el verbo deliberar tiene dos acepciones: “considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos’ y ‘resolver algo con premeditación’. *En ambas acepciones la importancia de exponer, discutir, argumentar ideas y tomar decisiones es central*” (las cursivas son mías). Por lo tanto, los IPPD son espacios en donde actantes que provienen de diversos ámbitos, gubernamentales y no gubernamentales exponen, discuten, argumentan sus posiciones, con el fin de orientar una decisión (y hasta influir radicalmente en ella).

tir de 2008, y de cómo sensibilizar sobre la salud sexual y reproductiva y sus prioridades en términos de recursos económicos y de visión de derechos.

En los debates presentes en estos tres momentos se puede detectar la presencia de diversos “proyectos políticos”.<sup>35</sup> A lo largo de este capítulo, en pies de página he hecho una breve mención a argumentos que me parecen remitir a dos proyectos políticos: el neoliberal y el democrático. Posteriores análisis podrían profundizar en esta dimensión.

Los tres espacios funcionaron como escenas públicas (Márquez, 2007 y 2011) en las que un tema que ya había logrado visibilidad y cierto anclaje en leyes, programas, etcétera, era retomado y discutido por diversos actantes. Estos, si bien tuvieron que seguir ciertas reglas propias a cada uno de estos espacios, también buscaron orientar el debate. Particularmente, la coalición buscaba incidir en la manera de “traducir” los temas de salud sexual y reproductiva (bajo una perspectiva de respeto a los derechos humanos) en indicadores adecuados y recursos, si no suficientes, sí capaces de hacer visibles otras categorías de población y otros temas.

<sup>35</sup> Se trata del conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, que orientan la acción política. En una misma situación o interacción pueden coexistir diversos proyectos políticos a partir de los cuales los actantes discuten. Es importante detectar las diferencias porque pareciera que en las diversas argumentaciones se manejan los mismos referentes (por ejemplo, al abordar temas como ciudadanía, participación, rendición de cuentas), pero, de hecho, los actantes se están refiriendo a universos simbólicos y prácticos muy diversos. No detectar estas diferencias nos haría caer en lo que Dagnino llama “confluencia perversa”. Principalmente, los autores han desarrollado tres: el democrático-participativo, el neoliberal y el corporativo-autoritario (Dagnino *et al.*, 2006; Hevia, 2005; Isunza, 2005).

## REFLEXIONES FINALES

Las diversas dimensiones analíticas abordadas en este capítulo apuntan a una didáctica democrática en varios ámbitos: está presente en cómo algunos actantes aprendieron a través del tiempo y mediante sus experiencias, con aciertos y errores, a argumentar sobre los presupuestos públicos sensibles al género, en particular en el tema de la salud sexual y reproductiva, utilizando el lenguaje de los derechos; también está en el hecho de que esto fue posible, entre otros factores, debido a los cambios institucionales que el país había venido experimentando desde la década de 1970 y, en particular, para los fenómenos abordados en este capítulo, desde finales de la de 1990, transformaciones que han hecho posible cierta participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas; por último, los fenómenos de didáctica democrática se pueden detectar en la manera misma en que se dio cierta incidencia sobre la política del presupuesto y sobre la manera de concebirlo, de argumentar la necesaria inclusión de la dimensión de género, de tomar en cuenta las necesidades diferenciadas para poder contrarrestar las desigualdades producidas por el género, pero ello bajo un discurso de la igualdad y la equidad. Cabría añadir que lo democrático de estos ámbitos también se aprehende en contraste con un pasado autoritario.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Retomo aquí un comentario muy pertinente de Ricardo Pozas, realizado durante los trabajos del seminario sobre didáctica democrática. Pozas señalaba que se debe pensar en la didáctica democrática y la cultura política que resignifica aprendizajes y enseñanzas. Es decir, el autoritarismo puede ser visto como un sustrato cultural sobre el cual se desarrolla la democracia. Por lo tanto, las nuevas prácticas se aprehenden en contraste con este autoritarismo. Existe una socialización de base, la cual nos dice que hay ciertos comportamientos autoritarios y sobre ésta se montan los aprendizajes y los reaprendizajes. Terminaba este comentario haciendo la pregunta sobre cuál sería la temporalidad del aprendizaje. Se puede consultar Pozas, 2006.



La interacción entre los diversos actantes, con un papel activo de algunas organizaciones de la sociedad civil, produjo que se pensara en una política del presupuesto cuyos beneficios se expandían como bienes colectivos; dicha interacción también modificó el sentido corporativista tradicional, o al menos introdujo nuevos personajes en las negociaciones del gasto público y el presupuesto en el país.

Un segundo aspecto de didáctica democrática es el que se refiere a la cooperación que se dio entre instituciones y sociedad, lo que ha supuesto aprendizajes, negociaciones, compromisos de ambos ámbitos. Entre otros factores, la creación de un espacio particularizado y general en donde diputadas y organizaciones (entre otros) pudieran interactuar fue posible dadas las diversas innovaciones institucionales que se han dado en México en las últimas décadas. Por un lado, se observa un legislativo más activo, que para algunas temáticas (claramente la del presupuesto) actúa como contrapeso del poder ejecutivo (en algunas ocasiones llegando hasta obstaculizar acciones y decisiones). Por otro, también como consecuencia de los procesos de liberalización y democratización que ha vivido el país, las organizaciones de la sociedad civil se han presentado como autorizadas a hablar en nombre de otros, como portadoras del interés general. En este sentido, nos encontramos en un marco donde las organizaciones de una manera pragmatista (Martín, 2010) utilizan el lenguaje de la democracia participativa y deliberativa, y apelan a él para justificar su presencia y argumentar que sus acciones contribuyen con una mayor calidad y profundización democráticas; se auto presentan como legítimas para discutir en el espacio público (y político). Con ello también se presentan como vehiculando cierto tipo de representación. Este punto genera hoy en día alertas y señales porque nos lleva a la pregunta acerca del tipo de legitimidad que sostiene a estos actantes, así como al tipo de

rendición de cuentas asociado (o que debería asociarse) a estos personajes que actúan en la vida pública (Gordon, 2011; Fox, 2006).

Los tres acontecimientos, momentos de configuración, brevemente reseñados, también nos hablan de transformaciones democráticas. Me parece que los intercambios argumentativos que allí se dieron y la posibilidad de que actantes de tan diversos ámbitos se reunieran son elementos que se deben rescatar; pequeños momentos en donde participación y debate, aunque sea poco, contribuyen a impactar en la gramática pública y democrática de la que nos hablan De Sousa y Avritzer (2004).

Quiero terminar con una pequeña referencia al libro coordinado por Mauricio Merino (2008). Pese a lo incierto del panorama actual, en este capítulo intenté ser más optimista que Merino, para quien parecería que el espacio público es cada vez más apropiado por intereses privados. En general me parece que el diagnóstico que los autores presentan en ese libro es acertado y sin embargo, parecería que todavía existen en nuestro país algunos momentos, temas, espacios, acontecimientos en los que los tres sentidos de lo público —ser común, visible y accesible (Rabotnikof, 2005)— pueden coincidir.

## BIBLIOGRAFÍA

BARAJAS, G. 2012. “Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas”. *Gestión y estrategia*, núm. 14 (enero-junio): 87-111.

BÉJAR, L. (coord.). 2009. *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM / Congreso del Estado Libre y Soberano de México / Miguel Ángel Porrúa.

- BÉJAR, L., y R. M. Mirón. 2003. *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Senado de la República.
- CANSINO, C., e I. Covarrubias (coords). 2007. *Por una democracia de calidad. México después de la transición*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. / Ediciones de Educación y Cultura.
- CÁRDENAS, G. 2006. "Perspectiva de género en la LIX Legislatura: acciones, logros y retos". En *Compendio. Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*, 111-148. México: Editorial Santillana / Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura.
- CEAMEG. 2007. *Foro Nacional de Presupuestos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. México: CEAMEG / H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- CEAMEG. 2007. *Foro nacional de presupuestos para la igualdad entre mujeres y hombres*. México: CEAMEG.
- CEFAÏ, D. 2003. "Acción asociativa y ciudadanía común ¿la sociedad civil como matriz de la res publica?". En *Aprendiendo a ser ciudadano. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, compilado por J. Benedicto y M. L. Morán, 91-115. Madrid: INJUVE.
- COELHO, V. S. P. 2011. "What did we learn about Citizen Involvement in the Health Policy Process: Lessons from Brazil". *Development Research Centre. Citizenship, Participation and Accountability*. Disponible en [http://www.drc-citizenship.org/system/assets/1052734703/original/1052734703-coelho.2011 what.pdf?1299612773](http://www.drc-citizenship.org/system/assets/1052734703/original/1052734703-coelho.2011%20what.pdf?1299612773) (consultado el 1 de noviembre de 2012).

- COELHO, V. S. P. y A. Cornwall (comps.). 2007. *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. Londres: Zed Books.
- DAGNINO, E. et al. (coords.). 2006. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: CIESAS / UV / Fondo de Cultura Económica.
- DE SOUSA, Boaventura y Leonardo Avritzer. 2004. “Introducción. Para ampliar el canon democrático”. En *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, coordinado por Boaventura De Sousa. México: Fondo de Cultura Económica.
- DUHEM, M. 2006. “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”. *El Cotidiano*, 21 (noviembre-diciembre): 58-66.
- ELIZONDO, Carlos y Benito Naciff (comps.). 2006. *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica / CIDE.
- ESPINOSA, Gisela. 2009. *Cuatro vertientes del feminismo en México. Diversidad de rutas y cruce de caminos*. México: UAM-X.
- FOX, J., 2006, “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 27 (ene.-jun.): 33-68.
- FUNG, Archon y Erik Wright (comps.). 2003. *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, The Real Utopias Project IV*. Londres: Verso.
- GARCÍA VÁZQUEZ, N. 2009. *Legislar para todas: Mujeres en la Cámara de Diputados (1997-2003)*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- GARCÍA, Magdalena y Magdalena Huerta. 2007. *La experiencia de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en materia*

*de presupuesto Pro equidad de Género*. México: Colección Políticas y Presupuesto Público para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, CEAMEG, LX Legislatura.

GORDON, Sara. 2011. “Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, núm. 2 (abril-junio): 199-229.

GUZMÁN, Flérida. 2006. “La Comisión de Equidad de Género en el proceso de construcción de un Presupuesto de Egresos de la Federación Pro Equidad de Género”. En *Compendio. Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*, 225-252. México: Editorial Santillana / Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura.

HACKING, Ian. 2001. *¿La construcción social de qué?* Barcelona: Paidós.

HEVIA, F., S. Vergara-Lope y H. Ávila. 2011. “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38 (julio-diciembre): 65-88.

HEVIA, Felipe. 2005. “El concepto de rendición de cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna”. En *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, compilado por Alejandro Monsiváis, 63-81. México: IFAI / CEMEFI.

ISUNZA, Ernesto. 2005. “Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja”. En *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, compilado por Alejandro Monsiváis, 17-30. México: IFAI / CEMEFI.

ISUNZA, Ernesto. 2006. “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y ren-

- dición de cuentas”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, coordinado por Ernesto Isunza y Alberto Olvera, 265-291. México: CIESAS / UV / Porrúa / Cámara de Diputados.
- KABEER, Naila (comp.). 2007. *Ciudadanía incluyente: significados y expresiones*. México: Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM.
- LABASTIDA, J., y M. A. López Leyva. 2004. “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”. *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4 (oct.-dic.): 749-806.
- LUJAMBIO, A. *et al.* 2010. “Sistema de comisiones y control evaluatorio de la política pública en el proceso presupuestario mexicano”. En *Estudios Congresionales*, compilado por A. Lujambio, 307-337. México: Senado de la República, LXI Legislatura.
- LUNA, Matilde y José Luis Velasco. 2010. “Mecanismos de toma de decisiones y desempeño en sistemas asociativos complejos”. En *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, coordinado por Matilde Luna y Cristina Puga, 121-153. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Anthropos.
- MÁRQUEZ MURRIETA, Alicia. 2007. “Légalité, laïcité et avortement au Mexique: L’affaire Paulina”. Tesis de doctorado en Sociología. París: Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales.
- MÁRQUEZ MURRIETA, Alicia. 2011. “Cartografía de una concepción pragmatista de los problemas públicos”. *Acta Sociológica*, núm. 55 (mayo-agosto): 137-166.

- MARTÍN SÁNCHEZ, J. 2010. “Un paseo con las asociaciones civiles por el bosque de la representación política”. En *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, coordinado por M. Luna y C. Puga, 41-64. Barcelona: Anthropos / Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- MERINO, M. 2008. “Introducción”. En *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, coordinado por M. Merino, 9-22. México: Fondo de Cultura Económica / CNCA / Universidad Veracruzana.
- NACIF, B. 2000. “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México”. En *La Cámara de Diputados en México*, compilado por G. Pérez y A. Martínez, 33-59. México: Flacso / Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- NARDACCHIONE, Gabriel. 2011. “El conocimiento científico y el saber práctico en la sociología pragmática francesa. Reflexiones sobre la sociología de la ciencia de Bruno Latour y la sociología política de Luc Boltanski”. *Lecturas en debate: apuntes de investigación del cecyp*, núm. 19 (enero-junio): 171-182.
- PÉREZ FRAGOSO, Lucía. 2012. “Análisis de género de las políticas fiscales: Agenda Latinoamericana”. En *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, 349-389. Santo Domingo, República Dominicana: ONU-Mujeres.
- POZAS, Ricardo. 2006. *Los nudos del tiempo. La modernidad desbordada*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Siglo XXI.
- PUENTE, Khemvirg. 2011. “Democratización, congreso y gasto público en México. La lógica del pacto político presupuestal

- entre 1994-2010”. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología. México: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- QUÉRÉ, Louis. 2002. “La structure de l’expérience publique d’un point de vue pragmatiste”. En *L’Heritage du pragmatisme. Conflits d’urbanité et épreuves de civisme*, coordinado por D. Cefai e I. Joseph, 131-160. París: Ediciones de l’Aube.
- QUÉRÉ, Louis. 2006. “Entre fait et sens, la dualité de l’événement”. *Réseaux*, núm. 139: 183-218.
- RABOTNIKOF, Nora. 2005. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, Colección Filosofía contemporánea.
- RABOTNIKOF, Nora. 2006. “Ciudadanía y derechos”. En *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, coordinado por M. Canto, 29-48. Barcelona: Icaria.
- RIVERA SÁNCHEZ, J. A. 2004. “Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México”. *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 2 (II semestre): 263-313.
- SCHEDLER, Andreas. 2008. “La movilización de la desconfianza en las elecciones presidenciales del 2006”. En *La conflictiva y nunca acabada construcción de la democracia deseada*, compilado por Alan Knight *et al.* México: Porrúa / Tecnológico de Monterrey.
- SINTOMER, Yves. 2011. “Délibération et participation: affinité élective ou concepts en tension?” *Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté. Démocratie*



*et participation: un état des savoirs*, núm. 1, Bruselas, Ediciones De Boeck: 239-276.

SOMUANO, María Fernanda. 2011, *Sociedad civil organizada y democracia en México*. México: El Colegio de México.

TEJERA, Héctor. 2009. "Teoría y metodología para el estudio de la relación entre cultura y política". En *Teoría y metodología para el estudio de la cultura, la política y el poder*, coordinado por Pablo Castro y Héctor Tejera, 17-46. México: UAM-I / Conacyt / Porrúa.

VALENCIA ESCAMILLA, L. 2012. "La relación ejecutivo-legislativo en la elaboración de políticas públicas". *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 8, núm. 16 (ago.-dic.): 11-37.



DIDÁCTICA DEMOCRÁTICA Y LIBERTAD  
POLÍTICA ASOCIATIVA: REFLEXIONES  
SOBRE EL FIN DEL CACIQUISMO EN AJALPAN,  
1995, Y ALIANZA CÍVICA

JULIO BRACHO CARPIZO

PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS

Dado que lo por demás presente del hombre, como hombre, es su pasado, bien vale la pena, para pensar en lo que es una didáctica democrática, recuperar algunas nociones originarias de su sentido. La democracia en sus orígenes griegos despunta paralelamente a la crítica de la sociedad y sus instituciones. Y es por eso que tiene un desplante concomitante al que engendra la filosofía.<sup>1</sup> Ya en el diálogo filosófico como género destacan rasgos democráticos. Encontramos ahí, en la ruptura del discurso personal por el diálogo, la irrupción de sentidos diferentes con argumentos que lo ponen en duda o lo impelen a otros derrotados. Se trastornan las formas lineales del discurso para dejar ver su sentido agonal, lúdico, metamórfico. Así resultan argumentaciones en complemento o a contradicho del hilo temático, pero donde el juego de opiniones adquiere un sentido propio y particular. A pesar de que haya o pueda haber una valoración y búsqueda de

<sup>1</sup> Con referencia a Cornelius Castoriadis, véase por ejemplo Castoriadis, 2006.

la verdad en el juego de opiniones, se está en el terreno privilegiado del reconocimiento político, de estancia con los otros para formar un juicio y una voluntad constructiva del actuar en conjunto. A la vera de los duelos retóricos, la democracia se basa en el reconocimiento de la opinión personal como valor equitativo. Se funda en el reconocimiento de la *doxa* como caracterización de los ciudadanos y a través del juicio y la persuasión busca el consenso para conminar a actuar.

Al cuestionarnos sobre la didáctica de la democracia, estamos ante uno de los dilemas dominantes que resalta no solamente con la tradición de la *paideia* clásica sino, ya ligado con nuestra modernidad, con los *studia humanitatis* que se plantearon la formación del hombre de manera integral. Y esto más allá de la escolástica que procuró la formación de especialistas en derecho, medicina o teología, que podían caracterizar a las profesiones de finales de la Edad Media y estaban bajo la égida de la verdad última eclesiástica. Hacer de cada ciudadano un hombre capaz de participar conscientemente en los destinos republicanos implicaba inculcar una cultura general para, desde una visión amplia, ejercer el juicio y contribuir a las decisiones que afectaban a todos los miembros de la ciudad (Lefort, 2007: 279-299). Esto es, llevaría a difundir en la ciudadanía las cualidades que Aristóteles veía que caracterizaban a un político en tanto que tenía que conocer de todas las cuestiones que conformaban la *polis* para decidir lo particular a partir de considerar lo general. La formación de ciudadanos implicaba sobrepasar la especialización profesional o artesanal para velar por cuestiones que adquirirían carácter político por interesar a todos y que debían ser abordadas desde la contemplación general. Es este sentido el que adquirirá la educación de una cultura general capaz de formar ciudadanos con una vocación democrática. Es desde una visión universal como se puede reconocer el sentido histórico de

las instituciones y ser crítico y propositivo frente a sus avatares políticos en el presente.

El vínculo originario entre filosofía y democracia, en tanto despliegue crítico que logra romper con la amalgama del poder y del saber interpretativo del mundo para darse a la tarea de autoinstituir las formas sociales a través de la ley, está en el germen esencial de la *polis* griega como comunidad ciudadana y de su política como ejercicio democrático (Castoriadis, 2006). Salvo en casos excepcionales, como es el de los estrategas militares o generales, ya en la política griega se rechaza la “representación” por la “pericia política” o se pone en duda incluso la ilusión constitucional. Y ante esta última, ante la negación de los dictados extrasociales de las normas, solo queda la consciencia de la autolimitación: la democracia debe establecer sus propios límites a través de la ley (Castoriadis, 2006: 317-319).

A diferencia de otro tipo de gobiernos, en donde el miedo, los honores o las riquezas conforman su motivación, Montesquieu afirma que el gobierno democrático necesita, en su fundamento, de la educación para mantenerse, justo porque en el fondo de la virtud democrática está buscar el bien público antes que el particular. De tal manera que el gobierno pueda sustentarse en la confianza de cada ciudadano y llegar, incluso, a confiársele. Pero, como para todas las cosas que se quieren mantener, Montesquieu también piensa que para conservar la democracia hay que amarla. Cómo puede entonces la educación inspirar el amor al gobierno democrático, ya que tampoco es una cuestión exclusiva y particular de los jóvenes, dado que estos aprenden sus principios justo de los hombres hechos, y, cuando estos ya están corrompidos, difícilmente podrán inspirar el amor a las leyes y a la patria. Para Montesquieu el Estado político es la república. Y es justo el amor a la república lo que es su virtud. Pero qué es el amor a la república sino es el de la democracia, y

el de esta, la igualdad, a la que añade la frugalidad general. Así el principio motor de la democracia es la igualdad, mientras, por el contrario, en los estados despóticos o en las monarquías todos aspiran a la superioridad; pues todos los de baja condición quieren salir de ella para volverse jefes de los otros.<sup>2</sup>

Es este principio esencial de igualdad que inspira a la democracia lo que está en el fondo de la didáctica democrática, pero si esta máxima es verdadera es porque tanto la igualdad como la frugalidad, en una república se recrean gracias a que son las leyes las que las han establecido. No es una renuncia puritana la que lleva a la frugalidad, sino el sentido de la ley que limita los excesos que corrompen la igualdad. Pues, incluso, si hay una revolución para darle al Estado una forma nueva —y aquí el uso que le da Montesquieu al concepto de revolución es también novedoso y empezará su tradición moderna—, es solo gracias a las leyes como se puede llegar a gustarla y lograrla. Tanto así que, más allá de las leyes que procuran la frugalidad y la igualdad, nivelando fortunas, las distribuciones directas de bienes hechas al pueblo para ganar su favor acaban teniendo un efecto pernicioso para las democracias: hacen perder el espíritu ciudadano.<sup>3</sup> Pues inclusive la igualdad extrema es una forma de corromper el principio de igualdad, ya que se pretende igualarse a los que se han elegido para desempeñar los cargos públicos y se pierde el respeto y la deferencia para las distinciones sociales y políticas. De tal manera que el verdadero principio de igualdad consiste en obedecer y mandar a los iguales, cuando solo se es igual en tanto ciudadano.<sup>4</sup> Tenemos pues que la didáctica democrática en la argumentación de Montesquieu sería

<sup>2</sup> Montesquieu, 1964: *Del espíritu de las leyes*, IV, 5-V.

<sup>3</sup> *Ibid.* V, 5-7.

<sup>4</sup> *Ibid.* VIII, 1-3.

tanto más indispensable en cuanto que su fin es constituir ciudadanos gracias al instituir un trato igualitario.

La enseñanza de la democracia requiere saber acatar la ley fruto de la ciudadanía y su espíritu igualitario, pero el cuidado esencial de la acción ciudadana tiene en mira el sentido mismo del ejercicio de la libertad democrática. Y así como bajo las formas de los gobiernos jerárquicos se reconocen, asientan y subrayan las diferencias entre los hombres, la democracia lo hace hacia la igualdad. A su vez, pareciera esta igualdad en democracia creerse una homogeneidad de idénticos cuando en sus términos es una homogeneidad política de desiguales que convoca hacia la libertad en una comunidad solidaria que bien puede tener el nombre de república o de patria.<sup>5</sup>

Que la libertad política no se encuentre más que en los gobiernos moderados,<sup>6</sup> como lo percibe Montesquieu, nos pone al descubierto otro aspecto esencial de la democracia que también podrá llegar a estar a la deriva de sus excesos, tal como lo percibía casi un siglo después Tocqueville al prevenir contra la tiranía de la mayoría, no sin reconocer su contraparte en el talante tiránico del absolutismo. La autolimitación a través de las leyes es un sentido básico de la democracia tanto para promover la igualdad de condiciones entre sus miembros como para establecer diques a la acción del Estado frente a los ciudadanos que lleva a constreñir las libertades públicas.

Dado que el sentido más profundo de la política es la libertad (Arendt, 1997: 61-62), toda didáctica democrática debe tener en cuenta, en su esencia, el problema de la libertad. Esto también implica que debe de haber estado la política bajo los sentidos determinantes de la libertad. Y si la democracia tenía el

<sup>5</sup> Arendt, 2005: 102. Y aquí mismo en referencia a la argumentación de Montesquieu: "La revisión de la tradición por Montesquieu", pp. 99-105.

<sup>6</sup> Montesquieu, 1964: XI, 4.

sentido de restaurar la libertad, era justo para tratar libremente los asuntos considerados políticos y asociarse conforme sus requerimientos y tareas. Y tanto más cuando lo que se presenta en el ámbito democrático es la convocatoria para la libertad de asociación según la libre opinión.

La libertad de vincularse o desasociarse conforme a la opinión resalta su sentido novedoso como derecho democrático esencial al comparársele con las sociedades monárquicas corporativas. Si ya Tocqueville resalta que la proliferación de asociaciones de todo tipo fomenta la democracia, el terreno novedoso no es el de las asociaciones en sí, toda vez que el régimen medieval monárquico se caracterizaba tanto en sus formas sociales como en su filosofía política por la conformación corporativa de la sociedad, sino por el ámbito de libertad ciudadana tanto para asociarse como para desafilarse de las organizaciones sociales, de tal manera que la organización igualitaria, la participación como ciudadano en el Estado, se vuelve la asociación primordial y determinante que certifica la libertad por encima de todas las otras, religiosas o gremiales, militantes políticas o económicas, y cuya tarea democrática en este sentido es abolir los fueros corporativos. En democracia nadie puede renunciar a su derecho a la libertad en este terreno y coartarla constituye diferentes delitos.

#### DILEMAS DE LOS PARTIDOS

Gran dilema de la democracia moderna es la relación simbiótica que ha inducido y fortalecido con los partidos políticos, cuando tienden a mantener el espíritu de facción con características burocráticas e intereses militantes y particulares, cuando tienden a conformar un interés corporativo en sí mismos que ha llegado a rebasar el propósito ciudadano de participar en los asuntos de



gobierno y de asociarse en torno a tareas e ideas comunes para realizarlas a través de los medios políticos institucionales del Estado. Y esto es todavía más conspicuo en México, en una democracia de partidos incipiente, formulada a partir de un régimen donde la contienda partidaria era formal y estaba entrañablemente controlada desde el poder estatal. Si bien los partidos tienden a ser las instituciones del quehacer político que luchan por el poder, ni son reguladas en cada una de sus características democráticas ni permiten una igualdad fehaciente en los derechos y papeles de sus integrantes. Huestes jerárquicas y hasta mafiosas, burocracias tribales, oligárquicas o familiares pueden llegar a ser características de varias de estas formaciones, cuando una de sus funciones esenciales es servir de plataforma para seleccionar candidatos a los puestos públicos, inclusive cuando su certificación democrática podría llegar a estar regida por el ejercicio de la insaculación para ocupar sus cargos y lanzar candidatos. También desde su interior o desde sus facciones dirimen en su seno las corrientes de intereses que se quieren traducir en políticas públicas. Por el contrario, por privilegios adquiridos también han servido para vetar a los ciudadanos comunes para ser electos a puestos de gobierno, de tal manera que logran adquirir justo las prerrogativas corporativistas de los regímenes estamentales o de castas, esto es, diferenciados políticamente. Así, esto lleva a una caracterización relevante para este estudio. Participar en los partidos políticos ha adquirido la tónica de involucrarse en un terreno propio de las burocracias políticas que procuran su propio interés y se distancian de la ciudadanía. De tal manera que a las minorías silenciosas, a los ciudadanos sin partido, incluso a los que no votan, se les puede desdeñar como a las masas apolíticas e indiferentes, cuando en realidad constituyen la otra cara de la moneda del conflicto partidario, que ha logrado ser el fiel de la balanza, el espectro del carácter expectativo e indivi-

dualista de la ciudadanía democrática que contempla las huestes dirimiendo estandartes y lanzas facciosas antes que el ejercicio juicioso de las alternativas posibles para delegarlas a quien tenga las capacidades para ponerlas a efecto, inclusive cuando no haya defendido la posición ganadora, tal como acontecía en la Atenas democrática. ¿Qué papel cumple la incorporación partidaria, el investirse de sus símbolos e historia, el subsumirse en sus jerarquías y el seguir sus consignas, el enarbolar su representación, en un ámbito en el que se procura enseñar la democracia y practicarla? ¿Representa la diferenciación partidaria lo esencial de la diferenciación política y su conflictiva? ¿Gesta la diferencia partidaria, en sí, una conflictiva política específica, una lucha agonal en sí, donde el sentido de los programas, de los ideales, es irrelevante? ¿La inviste, la procesa y reconfigura dándole formas de solución o crea en muchos sentidos oposiciones gratuitas o no relevantes para la esencia racional de los ciudadanos que la integran?

La exclusión de la violencia del tratamiento de los asuntos públicos es una norma esencial requerida para constituir la democracia. Es cuestionable afirmar y generalizar que es por el sistema de partidos que se ha podido exorcizar la violencia entre partes opuestas de la sociedad. Incluso, en términos peyorativos, *política* ha llegado a ser equivalente a lo propio de política de partidos y al conflicto en sí entre ellos, acaso por la forma clientelar de repartirse cargos públicos y salarios fáciles. Pero la ecuación entre política y política de partidos, que denota Carl Schmitt en su álgida visión agonal, se consolida a la par que se diluye la unidad estatal y es entonces que la conflictiva interior llega a equipararse con la oposición amigo-enemigo que rige, en su visión, la política exterior (Schmitt, 1991: 58-66). Esta guerra civil instituida no deja de ser una forma de constituir la representación de la política como un conflicto entre cuerpos

antagónicos que pone en un plano primordial la confrontación. No hay que dejar de apreciar que si al menos en los discursos políticos se ha disuelto la tradicional distinción de clase de los partidos, que se identificaban con polos opuestos de la estructura productiva, capital y trabajo, y en el terreno de las propuestas económicas para la sociedad se han deslavado las propuestas radicales, tampoco en este terreno se han configurado alternativas brillantes que atraigan el favor de los ciudadanos. De tal manera que las distinciones se tornan todavía más de partido, de equipo y sus cualidades, que políticas, la cual pudiera implicar una visión de soluciones a los problemas que enfrenta la sociedad. Más allá de los problemas que por considerarse políticos requieren de la confluencia ciudadana para solucionarse, se recrea una confrontación encarnada en símbolos de pertenencia irreconciliables. Más allá de los proyectos partidarios que tienden a coincidir en sus visiones a largo o inmediato plazo, se conforman identidades de masa que los delimitan en sus posibles acciones políticas comunes. Los cada vez más difusos proyectos partidarios, que tienden al centro en sus ideologías, no deslavan las distancias partidarias y el antagonismo de sus huestes, aun a pesar del espectáculo de convivencia e intercambio genético que llegan a dar aquellos militantes que saltan de una agrupación a otra, movidos muchas veces por la imposibilidad de encontrar un cauce a sus aspiraciones de gobierno en su respectivos partidos de origen.

La característica señera de la incorporación política partidaria es la militancia. Son los militantes quienes tienen el halo de trabajar y representar al partido como profesión y que hacen de eso su *modus vivendi*. Los militantes viven en torno al partido y tejen sus intereses a la par de los de la maquinaria burocrática partidaria. Para entrar en la membresía de un partido no se hace un examen ideológico, uno de conocimientos históricos o

filosóficos sobre la trayectoria ideológica declarada de la organización. El trámite es meramente burocrático y la emisión de la credencial es tan política como la de un documento oficial, con el añadido de que inclusive, cuando no hay confrontación de membresías, se podría pertenecer simultáneamente a varios partidos.<sup>7</sup>

De todos modos, justo ante el ambivalente papel de los partidos, dar cuenta de los elementos esenciales que integran un saber a enseñarse en pos de la democracia implicaría llamar a participar en ese ámbito partidario, transformarlo y darle una amplitud democrática. Pues en las circunstancias actuales, en México, el partido no solamente es el curso instituido para participar como representante popular en el gobierno, ideal clásico para formular el estatuto ciudadano, sino que es en los partidos donde se da lugar al ejercicio más efectivo y privilegiado de la política para instaurar, defender y ejercer la democracia. ¿Son los partidos, entonces, el cauce ciudadano primordial para la democracia? O, por lo menos, es en su ámbito donde se construye el espectáculo institucional de la representación, a pesar de que muchas otras formas de organización política y social tengan un papel colateral y, a veces, de mayor participación. Habría entonces que, entre otras tareas democráticas, regresar los partidos y su función pública al nivel de la vida ciudadanía corriente, en sus gastos, en sus privilegios, en sus capacidades y expectativas, en su involucramiento con lo social...

Cuál es la diferencia entre un partido y un grupo de presión, un partido y una corporación con intereses específicos. De hecho, los partidos mexicanos, en su distanciamiento de los

<sup>7</sup> Ya desde el clásico “Sobre la sociología de la esencia de los partidos en la democracia moderna o investigación sobre las tendencias oligárquicas en las organizaciones”, de Robert Michels, tenemos una crítica puntual sobre este aspecto no democrático de los partidos. En este contexto, ver Bracho, 2003: 197-246.

principios generales ideológicos que los inspiraban, por muy nebulosos que fueran, por su tendencia al pragmatismo político para ganar prebendas de pudientes intereses manifestados por cabildeos, en su conversión hacia el oportuno centrismo para convocar simpatizantes y ganar adeptos, por sus métodos de campaña más propios de la propaganda que de la reflexión abierta, por su recurso a dispendios económicos para seducir y comprar votos, por el presupuesto público con el que se les financia o el control que ejercen sobre las cabezas de los órganos electorales en México, pero también por su dinámica interna no democrática, los partidos políticos han perdido vínculos y representación de sectores amplios de la sociedad mexicana, se han ido metamorfoseando en los típicos grupos de presión que en la definición propia de la representación política anglosajona del siglo XVIII eran vistos como fuentes evidentes de corrupción. Aquella que hacía que los legisladores, supuestos representantes populares, decidieran según los mezquinos intereses particulares de cierta corporación y no el interés general de toda la nación (Pocock, 1985: 73-88). Una manifestación de esta actitud es la votación inducida o, más aún, imperativa, dada por línea desde la dirección partidaria, imponiéndose sobre la libre deliberación de cada representante; de tal manera que se regresa a las formas medievales de la representación por mandato, aboliéndose la diferenciación esencial de la libre representación individual moderna, declarada por Burke y analizada por Weber.

#### VIOLENCIA Y POLÍTICA

Que la confrontación política aparezca y llegue a tener un sentido violento es parte de los remanentes de la prevalencia de la fuerza en la lucha por el poder. Entonces es menos confronta-

ción de ideas que de cuerpos políticos beligerantes, donde inclusive el poder político se devela como el mero ejercicio legal de la fuerza, de la violencia legalizada, y no aquello que surge ante el acuerdo de los que se unen para actuar, como lo define Arendt. Si la violencia puede llegar a dismantelar el sentido ciudadano es gracias a su poder de sometimiento, y lo es porque la violencia en sí conforma la versión suprema del egoísmo y, en su versión política, de la egolatría tiránica. La violencia destruye el sentido de la persona y dismantela la democracia que requiere de la libertad de todos. La violencia, en la guerra como en el conflicto político, tiene como fin central dispersar a los opositores, quebrar su respuesta conjunta, inducir al miedo y al sometimiento, recluirlos en su interior: destruir la altivez de la libertad ciudadana, empezando por la libertad de expresión.

La confrontación de ideas también puede provenir de un substrato de divergencias teológicas irreconciliables, pasadas por la lente de la conversión religiosa intolerante, que define el ser total de las personas según su adscripción a un panteón teológico específico, que señala como enemigos a los que por su historia personal, por tradición o, inclusive, por conversión, encuentran maneras de inscribirse en un culto religioso diferente o renegar del adscrito.

Otro elemento significativo que suscita la violencia social es el egoísmo privado, el que se contrapone como apropiación interesada sin límites, que se opone al sentido comunitario de la vida social y sus espacios y territorios correspondientes. Construir el sentido comunitario no deja de estar en la raíz de la construcción pedagógica democrática de la persona. “La teoría pedagógica de Platón y buena parte de su epistemología, van a significar la única defensa posible contra esta irrupción de la vida privada, contra este eco de los viejos clanes que, desde el pasado, a través de la sangre, intentan mantener la desigual-

dad y, con ella, el dominio” (Lledó, 1984: 69). Privatizar todo lo posible lleva a constreñir las libertades de quienes quedan excluidos de la propiedad. Pero la desigualdad social exacerbada termina por repercutir en el ámbito político justo cuando el recurso a la violencia se torna una respuesta recurrente para mantenerla. Si se puede decir que la necesidad se impone al hombre como violencia, una comunidad que se postula regida por la razón no puede dejar de hacerle frente al hambre como una tarea de alcances políticos, sobre todo cuando los miserables son constreñidos al margen de la propiedad y de los medios de producción por la violencia.

Pero además, en relación a las visiones políticas para afrontar la desigualdad social y las formas de la organización productiva y su propiedad, las líneas partidarias se han ido pareciendo aún más unas a otras, todavía más cierto en lo que respecta a los partidarios del mercantilismo neocolonial mal llamado neoliberalismo, que en el México de la segunda década del siglo XXI conjuntan una clara mayoría en las urnas. Sería una mayoría clara y rotunda expresada en las urnas si no tuviera el estigma contrapuesto que ha configurado el conflicto político como aquel viciado particularmente por la violencia, por la manipulación de electores, por la propaganda insidiosa, por el involucramiento del poder económico en la definición del poder político. En este conflicto la propaganda no solamente ha cobrado los tintes y conceptos de la guerra sin cuartel, donde campea “el peligro para México” y se instaura, por ideólogos franquistas, el enemigo interior de la República, sino que no se discuten alternativas y problemas políticos en términos de sus posibilidades reales, de un análisis franco y abierto para forjar alternativas y elegir el mejor cauce. Difícil separar y distinguir la ideología de los intereses políticos. Pero las realidades sociales, económicas e inclusive políticas deben ser referentes insoslayables para dirimir

lo apropiado de las políticas seguidas y su eficacia, así como las responsabilidades de sus fracasos. Más que la propiedad de las propuestas y su análisis, se construye una guerra mediática para imponerlas. Comúnmente se estigmatiza y se descalifica en campañas de propaganda masiva, y se recurre a cualquier tipo de componenda y trapacería mediática para impedir a quienes tienen por particular virtud señera proponer alternativas o variantes, o solo no ser parte conspicua de los que ejercen el poder. ¿Se puede enseñar la democracia sin antes demostrar con el ejemplo sus mínimos principios, como la consideración de las proposiciones alternativas, de las críticas, del respeto a los contendientes? En principio la democracia no es una cuestión de largo aliento, sino de aquí y ahora, empezando por respetar sus reglas mínimas, que son las legales, pero sobre todo creando una comunidad de sentido para formular y decidir sobre los problemas públicos. A la par del respeto a las instituciones, no se ha constituido ni la confianza ni el respeto ciudadano; cuando la libertad en democracia se construye por el reconocimiento de los otros. Y, en política, este reconocimiento es el político, el de la dignidad ciudadana, empezando por la de los opositores.

No sin razón, la violencia política y la delincuencia mafiosa que el Estado mexicano no ha sabido acotar fuera de la relación política democrática con sus ciudadanos y claramente delimitada en sí misma por la ley, se han desbordado a otras tantas esferas de la sociedad en sus peores manifestaciones. Como signo preocupante tenemos los casos de delitos donde se involucra a personal que forma o ha formado parte de las corporaciones policiacas y militares, las cuales no dejan de constituir la base de la pirámide estatal, y que para colmo se llegan a defender desde lo alto de su jerarquía con el ánimo de fuero corporativo, y no con la gravedad política institucional que demandan. La mera deserción de decenas de miles de miembros de las fuerzas



armadas y de policías es reveladora; misma que ahora se trata de evitar imponiendo mayores formas de coerción, como en tiempos de la leva del siglo XIX, y no por una participación ciudadana retribuida, consciente y decidida, producto de una didáctica democrática. Por añadidura, algunos desertores han ingresado a las filas del narco, que también se ha extendido a todos los ámbitos del gansterismo, el secuestro y la extorsión, y que ahora llegan a involucrarse en los conflictos y determinaciones políticas. En contraposición, ante la inseguridad en los pueblos, en el medio rural tenemos la multiplicación de policías comunitarias que tienden a estigmatizarse por tener una forma independiente del Estado y hacer pensar en el pueblo armado. Sin embargo, el fenómeno urbano concomitante se considera normal: la formación de policías y guardias privadas para la defensa de empresas, desplante de seguridad de empresarios o políticos, que en su profusión también salen fuera del control cotidiano del Estado, que también usan armamentos, y que bajo la tipificación del mote popular de “guaruras” remiten al desplante del poder, al abuso y la falta de escrúpulos ante la ciudadanía.

Aunado a esto, la tortura por parte del Estado se ha incrementado 400% de 2007 a 2011; según Amnistía Internacional, llegó a 1669 casos en 2011 con una tasa de denuncia de solo uno de cada 10 delitos, lo cual también habla de la nula confianza en las instituciones,<sup>8</sup> y pasó por sus mismos artífices de su anterior uso para reprimir a la política de izquierda en la “guerra sucia” a las actuales filas de la delincuencia; hoy se complementa con la atrocidad de la delincuencia gansteril para tratar y exponer a sus víctimas. ¿Qué diferencia hay entre una “democracia” que tortura a sus ciudadanos y una tiranía que hace lo mismo? La definición de Arendt sobre el terror es muy simple: la delin-

<sup>8</sup> [http://agendapoliticanacional.infp.prd.org.mx/resumen.php?articulo\\_id=205738](http://agendapoliticanacional.infp.prd.org.mx/resumen.php?articulo_id=205738).

cuencia en el poder. Desde cuándo no se hace en México ese deslinde. Enseñar la verdad política, deslindar responsabilidades que penden de la historia no deja de ser el principio de una ética para construir una didáctica democrática.

#### ALIANZA CÍVICA EN SUS ORÍGENES

Para esbozar un caso de aprendizaje democrático que supera la división partidaria en un ambiente de violencia caciquil aborramos, en la óptica aquí acotada, el contexto de la asociación política que lo propició: Alianza Cívica. Esta misma dedicada a la supervisión de la conducta electoral partidaria y ella misma, también, a la deriva de los intereses políticos y partidarios de sus participantes. Pero para este ensayo nos interesan las formas de proceder de la dirección de esta organización, su relación con lo partidario y su participación en el gobierno en los primeros años de su constitución. Alianza Cívica se establece con el propósito y la estatura como para dar cuenta de lo democrático de procesos sociales, electorales y políticos específicos, y para capacitar y enseñar la democracia en diferentes ámbitos; propósito que ostentan además varias de sus organizaciones participantes. Y en las tareas que se propuso, logró conformar un referente para evaluar las elecciones y para convocar a consultas ciudadanas sobre diferentes temáticas.

Fundada en abril de 1994, en un momento coyuntural en el que se percibía la importancia y la necesidad de elecciones limpias, Alianza Cívica se presentaba en su primer boletín de 1996 a la vez como movimiento y como espacio ciudadano: “de carácter abierto, plural e incluyente, que convoca, articula y coordina la participación ciudadana para impulsar la construcción de la democracia en México”. Su coordinadora nacio-

nal quedó integrada por las siguientes organizaciones sociales: la Academia Mexicana de Derechos Humanos representada por Sergio Aguayo, Acuerdo Nacional para la Democracia por Clara Jusidman, Consejo por la Democracia por Julio Faesler, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia representada por Martha Pérez Bejarano, quien además cumplió la función de secretaria de Alianza Cívica, y por este pretexto se añadió otro representante de la misma organización: Rogelio Gómez Hermosillo; Fundación Arturo Rosenblueth, que de hecho era la empresa con experiencia en el tratamiento de encuestas e información, representada por Enrique Calderón Alzati; Movimiento Ciudadano por la Democracia por Luz Rosales, y el Instituto Superior de Cultura Democrática dedicada a la capacitación, ligada al Partido Acción Nacional, cuyo representante era Eduardo Mendoza Ayala.<sup>9</sup> Pero además, en su coordinadora nacional participaba un miembro del Consejo Ciudadano de Alianza Cívica, que se formó para asistirle y procurarle respetabilidad y transparencia por gentes reconocidas en sus diferentes ámbitos profesionales, y que siguió sesionando en la casa de Julio Faesler, donde se realizaron las reuniones preparatorias para su constitución.

Si se había instrumentado como una organización efímera dedicada a la observación de esa elección del 94, la numerosa respuesta ciudadana, que llegó a contar con 40 000 personas a lo largo de todo el país para participar en su primera tarea, llevó a los que se encontraron al frente de Alianza Cívica a prolongar y expandir sus propósitos y actividades, a conseguir un amplio financiamiento para sus actividades, a funcionar cada vez más como una cabeza centralizada y a tratar de mantener el con-

<sup>9</sup> Sergio Aguayo, "La creación de Alianza Cívica". Disponible en <http://www.alianzacivica.org.mx/informes/transparencia1994-2000.pdf>

trol sobre las ramas estatales de la organización. Como figura resaltaba a la cabeza Sergio Aguayo. A él se le ha imputado el haber recibido fondos de la National Endowment for Democracy, ligada al Departamento de Estado de Estados Unidos, para financiar Alianza Cívica entre los años 1994 y 2000, por \$755 420 dólares. Y aunque con retraso, ha respondido con informes al respecto y también, como verdadero ejemplo de transparencia democrática, ha dado espacio en sus sitios de Internet a los textos de sus críticos.<sup>10</sup> Sergio Aguayo ha cumplido el papel de investigador del Colegio de México mientras siguió siendo presidente de Alianza Cívica en alternancia con Rogelio Gómez Hermosillo hasta 2012, al mismo tiempo en que ha fundado y ha seguido en la dirección de otras organizaciones con tareas semejantes, como Propuesta Cívica, creada en 2005 también con el propósito de regenerar la democracia en México, o el Centro de Capacitación e Investigación Propuesta Cívica, A. C., que presentan proyectos de observación electoral o de seguimiento de organizaciones sociales no gubernamentales semejantes a Alianza Cívica.<sup>11</sup>

La otra cabeza en el relevo de Alianza Cívica era un típico militante organizador populista que descubre en el mando su sentido propio, Rogelio Gómez Hermosillo, organizador de disciplinas y rutinas grupales tipo director de escuela elemental 1, 2, 3..., que encontraba en la gestualidad agresiva la forma de imponer sus argumentos, por ejemplo, golpeando la mesa

<sup>10</sup> Por ejemplo: <http://www.sergioaguayo.org/biblioteca/SAQ%20y%20su%20alianza%20civica.pdf>, <http://www.sergioaguayo.org/biblioteca/Boletin%20de%20prensa%20202.pdf>, [http://www.sergioaguayo.org/biblioteca/Evolucion%20del%20Caso/PRO\\_DEMANDA\\_VERSION\\_FINAL\\_28-VI-05.pdf](http://www.sergioaguayo.org/biblioteca/Evolucion%20del%20Caso/PRO_DEMANDA_VERSION_FINAL_28-VI-05.pdf). Aquí se incluyen varios documentos relativos a Alianza Cívica, entre ellos la conferencia de agosto 2001 que Aguayo dicta sobre su financiamiento, pp. 50-62.

<sup>11</sup> Ver <http://www.propuestacivica.org.mx/nosotros.html> y <http://www.propuestacivica.org.mx/cic.html>.

durante las reuniones de la coordinadora de Alianza Cívica ante una argumentación contraria a sus propósitos. Atraído justo por eso, por el poder burocrático, posteriormente se insertó como el representante más conspicuo de la “corriente cívica” en el voto útil del panismo para llegar a organizar la asistencia social en el régimen de Fox, primero al frente del Instituto Nacional de Desarrollo Social en el 2000, luego al frente del programa *Progresas* y finalmente como coordinador nacional del programa de asistencia social del foxismo *Oportunidades*, siempre bajo la tutela de la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota. Más allá de las retóricas, el cambio más relevante del programa Progresas al de Oportunidades, en el que estuvo involucrado Hermosillo, fue que este se extendió hacia las zonas urbanas. Pero a pesar de toda su imagen ciudadana, no pudo impedir el uso partidario, en este caso a favor del PAN, de esos programas asistenciales (Hevia de la Jara, 2009). Además de que provocó el aumento del poder de los intermediarios institucionales (Hevia de la Jara, 2009: 63). Si bien el programa Oportunidades intentó distanciar la asistencia social de su uso político partidario, no se impulsó una representación directa de los beneficiarios del programa y solo se instauró la posibilidad de levantar “quejas y sugerencias” (Hevia de la Jara, 2009: 66). Y “no se modificó el control exclusivo del gobierno sobre los procesos claves del programa” y “las instancias de participación institucionalizada —enlaces municipales y promotoras/vocales— no lograron terminar con el corporativismo y la cultura del clientelismo político, pues se convirtieron en las principales operadoras políticas” (Hevia de la Jara, 2009: 67). Las instancias de control social que se crearon funcionaron para controlar a los beneficiarios del programa y no para instaurar un control sobre los funcionarios gubernamentales (Hevia de la Jara, 2009: 67).

Y vale la pena esta revisión de la participación política de quien, incluso después de integrarse al gobierno foxista, regresa a la dirección de Alianza Cívica, porque justo en un terreno como la asistencia social se tiende a perder la perspectiva profunda de una didáctica democrática. No se trata solamente de ampliar e instituir los programas sociales como universales para sustraerles el uso político corrupto por las filiaciones políticas. Se trata de construir la participación política comunitaria en el ejercicio y supervisión de sus recursos y posibilidades para abordar los desafíos, las necesidades y las tareas que se proponen en conjunto.

Sin embargo, ya en Alianza Cívica podía encontrarse una típica tendencia a la centralización de funciones. Si el manejo de la secretaría administrativa no dejaba de ser eficiente, activa e imaginativa en la figura de Martha Pérez, ya las sesiones de su Coordinadora Nacional podían tener un carácter más formal y restringido para los participantes espontáneos de otras instancias, como las coordinaciones estatales o los miembros del Consejo Ciudadano. La supuesta horizontalidad en la toma de decisiones entre sus miembros era parapeto y terminaba por sesionar más como consejo empresarial privado de un puñado, que ni siquiera reunía por obligación a todos sus miembros, que un modelo de democracia en su funcionamiento. Las reuniones nacionales o congresos de representantes de todas las coordinadoras estatales de la gran mayoría de los estados de México funcionaban más como coros para anunciar resoluciones tomadas que como ámbito para discutir los problemas políticos esenciales a los que se enfrentaba una organización de sus proporciones y perspectivas; se realizaban reuniones por corrillos para entretener a los participantes y se mantuvo el perfil de “observadores” del conjunto de sus miembros.

El surgimiento de Alianza Cívica es una muestra de participación ciudadana ejemplar para intervenir en asuntos políticos; fue un cauce a la inquietud política que despertó la imperiosidad de la construcción democrática en el México de 1994 (Valdés Vega, 1995). De hecho podría haber sido vista como un partido en formación, con otras reglas, que pudiera entrar en el juego político con una tónica democrática totalmente diferente (véase por ejemplo Bracho, 2003). De hecho los que participábamos como observadores electorales teníamos mucho menos prerrogativas, si no es que ninguna, frente a la que detentan los representantes partidarios en todo el desempeño tanto del Instituto Federal Electoral como de los procesos electorales mismos. Cuando desde el Consejo Ciudadano de Alianza Cívica, en el transcurso de una reunión general de representantes desarrollada en las instalaciones del Frente Auténtico del Trabajo a finales de 1995, propusimos impulsar la transformación de Alianza Cívica en partido político con mayores características democráticas y con una apertura ciudadana clara, la propuesta fue silenciada sin gran comentario por Gómez y Calderón, como si se tratara de una herejía. Y en la reunión general de enero de 1996, instrumentaron la disolución del Consejo Ciudadano para de esa manera suprimir su representación en la Coordinadora Nacional.<sup>12</sup> No obstante, meses después propusieron su registro como

<sup>12</sup> Guillermo Samperio, *Correo Ilustrado, La Jornada*, 26 de junio del 2000. Véase el desdén con que la coordinadora de Alianza Cívica puede narrar la supresión del Consejo Ciudadano en *Correo Ilustrado, La Jornada*, 28 de junio del 2000. “Respecto al consejo ciudadano de Alianza Cívica formado en 1994 por cerca de un centenar de expertos y personalidades, como lo recuerda el señor Samperio, cumplió su función de revisar y evaluar las metodologías de la observación de ese año. Un pequeño grupo de sus miembros decidió seguir colaborando en los proyectos posteriores. En enero de 1996, la Asamblea Nacional, como parte de una importante reestructuración, eligió a una nueva coordinación nacional de personas, con representación mayoritaria de las alianzas estatales, para sustituir a la coordinación formada por organizaciones creadas en 1994. En ese contexto, la asamblea, formada por re-

Asociación Política Nacional, y cuando la autoridad les concedió el caso a condición de dejar el papel de observadores electorales, Alianza Cívica infantilmente se rehusó a su ingreso en la mayoría de edad política. Sin embargo, más adelante, en 2003, Sergio Aguayo intentó infructuosamente llegar a ser diputado, presentándose como el “rostro de los derechos humanos”, por medio del partido político en formación México Posible, donde ocupó la presidencia de la Coordinadora Nacional, y trató de obtener su registro permanente, “para tratar de ocupar el espacio que perdió el PRD”.<sup>13</sup> Por otro lado, Martha Pérez entró como funcionaria en la ciudad de México a cargo del PRD. Después de esos dos primeros años de auge, Alianza Cívica entró en el reflujó político consabido de los movimientos que no logran forjar formas democráticas, fines y tareas a la altura de sus circunstancias. Como asociación civil, dejó su sentido de participación voluntaria y pasó a remunerar a sus directores, aunque consecuentemente debería de pagar también la labor voluntaria de todos sus miembros.

presentantes de los 31 estados y el DF, decidió que el consejo se integrara a la Alianza del DF, como un grupo más de colaboradores.” Claro que cuando vuelven a requerir de una figura moral “de personalidades y expertos”, más allá de sus funcionarios, han vuelto a convocar a la formación de otros “consejos ciudadanos”, véase, por ejemplo, pronunciamiento en 2013: “Dada la importancia de este ejercicio democrático e interesada en fortalecer la transparencia, legitimidad y carácter ciudadano, Alianza Cívica procedió a integrar un Consejo Nacional Ciudadano ampliamente plural, representativo y funcional, el cual con plena autonomía e independencia es ahora el responsable de dar confianza y certeza al proceso organizativo y sus resultados”, en <http://www.alianzacivica.org.mx/consulta/pronunciamiento.php>

<sup>13</sup>Fermín Alejandro García, *La Jornada de Oriente*, 12 de mayo del 2003, [http://www.sergioaguayo.org/biblioteca/Evolucion%20del%20Caso/PRO\\_DEMANDA\\_VERSION\\_FINAL\\_28-VI-05.pdf](http://www.sergioaguayo.org/biblioteca/Evolucion%20del%20Caso/PRO_DEMANDA_VERSION_FINAL_28-VI-05.pdf) pp. 85-87, inciso 103 de la Demanda de Aguayo vs. Primitivo Rodríguez. También se transcribe la entrevista que Aguayo da a Earl Shorris bajo el título “The Life and Times of Mexico”, editado por la W. W. Norton & Company, en 2004, inciso 158, pp. 126-132.



## EL CACIQUISMO DE AJALPAN PIERDE EL CONTROL MUNICIPAL

El caso del municipio de Ajalpan, Puebla, que a continuación tratamos, muestra rasgos de las problemáticas que conlleva el reconocimiento ciudadano y la instauración de relaciones democráticas en un ambiente de violencia e imposición caciquil que podía mantenerse gracias a la división y dispersión partidaria. Muestra cómo el reconocimiento de la igualdad ciudadana, más allá de la diferenciación partidaria y por encima del temor y la violencia difundida por el caciquismo, logra dar lugar a una participación abierta en los asuntos públicos municipales. Cuando se le presentó el problema a la Coordinadora Nacional de Alianza Cívica, esta lo delegó al Consejo Ciudadano porque era una de las partes más activas y vitales de la organización, aquella en la que todos eran profesionistas con capacidad constante para involucrarse directamente en los problemas sociales y políticos. Sus reuniones semanales eran una verdadera convocatoria a la discusión política y a la información política nacional del más diverso tipo, pero, a la vez, su pronta participación en los problemas que se le presentaban era una garantía de respuesta. El compromiso que generó el Consejo Ciudadano entre sus miembros fue constante, responsable y eficiente. Julio Faesler fue quien le dio hospitalidad, autoridad e inteligencia; Guillermo Samperio aportó su pluma y su humor, la claridad constante de Carlos San Juan, la propiedad para sentenciar y actuar del general Eduardo Clavé, la brillante libertad de Gabriela Barrios, entre otras cualidades de sus miembros más constantes, que llegaron a ser unas dos decenas, le dieron un sentido democrático y reflexivo a todas sus reuniones y actividades.

La historia política del municipio de Ajalpan se caracterizó por el sometimiento caciquil bajo una familia que se encumbró desde finales de la Revolución: los Barbosa. Primero fue Calixto

Barbosa, después Miguel Barbosa Martínez, a quien se le denominó “el jefe”, y se distinguió por sus modos violentos para imponerse sobre los disidentes. Luego de 50 años de cacicazgo, en 1995 le heredó el control de Ajalpan a Francisco Barbosa Olivier, aunque quien ocupó la presidencia municipal fue un su subordinado, Joaquín Altamirano Gutiérrez. Fue justo en esos momentos de recambio formal del poder que se formuló la posibilidad de conjugar una nueva manera de expresar la inconformidad política, saliéndose fuera de los cauces comunes de los partidos tradicionales, que, en lo referente al gobierno municipal, presentaban divididos a los ajalpeños, siendo el PRI el partido propio del cacicazgo.

Para combatir el caciquismo, para cambiarlo, fue importante el surgimiento en el municipio de Ajalpan de una organización que estuviera más allá de los partidos y su diferenciación arquetípica. No precisamente que los suplantara, pero sí que formara un ambiente asociativo en donde pudieran integrarse muy diferentes individuos del municipio, quienes de otra manera podrían percibirse como partidarios opuestos. Esta asociación fue Alianza Cívica y se dio a conocer en Ajalpan gracias a la consulta ciudadana que a nivel nacional realizó en febrero de 1995 para develar la inconformidad de los consultados para con la política económica del régimen. Bajo esta consulta se tuvieron 300 votos que rechazaron las políticas económicas neoliberales mencionadas en las boletas; políticas que ya se habían hecho evidentes no solo en el salinato, sino en lo que con tanto ahínco mercantilista desembocó: el derrumbe económico justo al inicio del régimen de Zedillo.

Este ejemplo animó a varios a fundar el Consejo Regional de Alianza Cívica de Ajalpan (CRACA) y a proponer una consulta similar, pero ahora con el objetivo no de criticar las políticas económicas presidenciales, sino de demandar una cabal auditoría

a la presidencia municipal de Ajalpan para deslindar responsabilidades en su manejo anterior. Además de que la participación en el CRACA fue muy activa y variada en cuanto a sus miembros, pues representaban una amplia muestra de las diferencias sociales e ideológicas del pueblo, en sus reuniones se desarrolló una discusión política interesante que rebasó la incorporación y los intereses sectarios de los partidos y se tendió a tratar los problemas comunes al municipio. Inclusive, es en el seno del CRACA que se reúnen personas provenientes de las dos claras regiones que conforman el municipio: la Sierra Negra, conformada por la región montañosa con restos de vegetación pino encino y habitada primordialmente por campesinos de tradición indígena, y la del valle, en donde se asienta el pueblo que le da nombre al municipio y es habitada por una población más mestiza y relacionada con las redes de la economía y política nacionales. El propósito central que reunió a los participantes de Alianza Cívica fue la puesta en cuestión de la presidencia municipal. Ya para el 16 de abril de ese mismo año organizaron una consulta en la cual de un padrón electoral de 4 000 ciudadanos acudieron a las urnas 2230, y de ellos solo 29 se manifestaron a favor de la presidencia sumisa a los Barbosa y contra la auditoría. Esto develará una clara mayoría en contra del antiguo caciquismo en Ajalpan. De tal manera que seis días después, ante la Contraloría General de Puebla, tanto el CRAC como Alianza Cívica de Puebla, encabezada por Alejandra Meza, solicitaron dicha auditoría avalada por anteriores pesquisas, como la que había realizado la contaduría mayor de Hacienda del mismo estado en la que se denuncia un faltante de 180 000 pesos y desorden en los servicios municipales. Dado que por respuesta el gobierno poblano indicó que la auditoría se llevaría a cabo al día siguiente, cientos de ajalpeños esperaron a los auditores en torno al palacio municipal hasta pasada la tarde, pero cuando vía telefó-

nica se les comunicó que la auditoría se estaba llevando a cabo en la ciudad de Puebla, la multitud decidió tomar la presidencia municipal, donde además se hallaba el grueso de los archivos, y demandó que allí se hiciera la revisión administrativa en presencia de una comisión ciudadana. Fue hasta una semana después que, entregado el ayuntamiento por los que lo custodiaban, se empezó a realizar por las autoridades correspondientes la auditoría en el lugar, ante la presencia del presidente municipal y de sus regidores. Al siguiente día, Joaquín Altamirano y Salvador Barbosa encabezaron a un grupo de 16 gentes, la mitad de ellas armadas, e intentaron introducir varias cajas con documentos a las oficinas municipales. Un diputado suplente del PRI fue cacheteado por Barbosa en el forcejeo y la policía estatal logró controlar la situación de la que el jefe de contralores del estado levantó un acta administrativa. Apenas pasó media hora cuando regresaron el cacique y sus partidarios mejor armados y lograron desarmar al comandante de seguridad pública del estado que intentaba dialogar con ellos. El enfrentamiento era inminente y solo lo frenó el valor de la gente que no se arredró arremolinada en torno al palacio, también custodiado por la policía. Finalmente, los partidarios del cacicazgo se retiraron pero doce días después, al presidente municipal le fue revocado el mandato por el congreso estatal dado su involucramiento en la alteración del orden público. Al siguiente día arribó, impuesto a Ajalpan, el sustituto del presidente, un tal Franklin Guevara Anzures, cuyas andanzas burocráticas lo habían llevado a servir como director de gobernación del ayuntamiento de Puebla, y llegaba mucho más con el encargo de cumplir con una difícil tarea que por el atractivo en sí del puesto de munícipe. El burócrata eficiente llegó custodiado por 300 policías y el ánimo de muchos ajalpeños era el de no dejarlo tomar posesión.

No obstante, en el seno del Consejo Regional de Alianza Cívica de Ajalpan ya se había creado una sensible tradición de diálogo y de discusión de los problemas y metas a afrontar. Los diversos puntos de vista, incluso los partidarios —ya que Franklin era priísta, y algunos de su partido lo apoyaban—, eran tomados en cuenta. Se avanzó por un acuerdo y Franklin fue conminado a negociar los términos en los que ejercería la presidencia, la composición del cabildo y la manera pública en que sesionaría. Se tenía ya una enseñanza democrática esencial: gracias a una organización que rebasaba las investiduras partidarias y a una consulta pública ciudadana había sido posible convocar a la acción para retirar de la presidencia municipal a la familia caciquil. Gracias a la respuesta participativa y al valor de la gente, se había incluso prevenido el recurso a la violencia típico del poder tradicional. Gracias también a la entereza para llegar a acuerdos, en ese momento crítico se logró la integración de un cabildo donde estuvieran representados no solo todos los partidos, sino particularmente ciudadanos independientes. Pero a su vez, se dio inicio a una experiencia democrática intermitente durante las continuas sesiones abiertas del cabildo, en donde podía atender y participar cualquier ciudadano (Samperio, Juárez y Meza, 1996).

En las reuniones del CRACA hubo un nuevo ambiente en el que se auspiciaba la expresión de opiniones variadas de los diferentes miembros, quienes si bien podían ser denotados por su adscripción partidaria, se caracterizaban más por su personalidad y su participación, de tal manera que lo partidario como distinción pasó a un segundo o tercer plano. Fueron las opiniones individuales las que cuajaron la caracterización tanto de las personas como de las acciones a seguir a partir de acuerdos mayoritarios. Fueron las opiniones vertidas en las reuniones comunes las que formaron la caracterización de sus miembros,

donde contribuyeron a forjar un reconocimiento más claro de los participantes.

El origen de los partidos asentado en una tradición intelectual que los acaba caracterizando de una manera ideológica —izquierda, derecha— tiende a diluirse cuando su asentamiento se hace en el ámbito de una homogeneidad pueblerina. Esto es, las diferenciaciones ideológicas que caracterizan las diversas tradiciones partidarias se diluyen y se relativizan en una comunidad con orígenes bastante homogéneos. Sin embargo, los partidos seguirán siendo instrumentos con una trayectoria ideológica e histórica que de diferentes maneras teñirá la coloración de sus miembros. Cuánto y más será esto cierto, cuando los partidos políticos mexicanos han tendido no solamente a deslavar sus particulares visiones y proyectos políticos, sino incluso a permitirse un amplio intercambio de adeptos que mutan de partido según sus peculiares intereses y oportunidades.

En Ajalpan estamos más bien ante adhesiones partidarias que no llegan a la militancia o al trabajo partidario remunerado. Si el cacicazgo imperante había estado bajo la tutela y la representación priísta, su dominio no era producto exclusivo del vínculo partidario. El vil ejercicio de la violencia para imponer voluntades y controlar los bienes susceptibles de venderse es solo un rasgo más del desplante caciquil. Este puede sopesarse por las represalias y la persecución que Modesto Andrade emprende contra los habitantes de La Escondida cuando lo denunciaron como talamontes. La respuesta inmediata de este cacique de la Sierra Negra fue mandar quemar 20 hectáreas de sus bosques. Esto fue denunciado por Ausberto Fortul, uno de los miembros más activos de la rebelión propiciada por la convocatoria de Alianza Cívica contra los caciques en Ajalpan, y miembro del PAN.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> *La Jornada*, 7 abril de 1996.

Otro de los casos, mucho más reciente, que nos habla de la impunidad que se vive en la región, es la agresión e intento de asesinato que el 27 de junio de 2008 sufrieron el diputado del Partido del Trabajo, José Manuel Pérez Vega, y su acompañante, a manos de la policía de Tlacotepec, Puebla, también en la Sierra Negra, comandada por el alcalde priísta Esteban Gorgonio Merino a quien criticaban por su mala gestión y despotismo. Atrapados y golpeados en Eloxochitlán, fueron finalmente arrojados a un barranco y baleados. Lograron sobrevivir, escabullirse y ser salvados gracias a la ayuda de campesinos de Ajalpan.<sup>15</sup>

Después de la insurrección de Ajalpan, la respuesta estratégica del régimen en la región fue un desarrollo espectacular de la industria maquiladora, auspiciado por las ínfimas condiciones laborales aceptadas e instrumentadas con el consentimiento oficial; aunque diez años más tarde ya se podía percibir el principio de la crisis que haría ver en la región la debilidad del modelo maquilador. Acaso el personaje más célebre de la maquila en esos territorios sea el así llamado *Rey de la mezclilla*, Kamel Nacif Borge, involucrado en el notorio caso de persecución de Lydia Cacho Rivero.<sup>16</sup> Así, los caciques no solo cambian de piel, sino de ropa, mientras que la construcción de la libertad y la igualdad ciudadanas es una tarea democrática imperante, empezando en las organizaciones que declaran ser ese su propósito.

<sup>15</sup> *La Jornada*, 29 de julio de 2008.

<sup>16</sup> *La Jornada*, 24 de enero de 2005; *El País*, 6 de diciembre 2007, Internacional, disponible en <http://elpais.com/tag/fecha/20071206>, [http://www.expresionlibre.org/site2/nacional/noti\\_881.php](http://www.expresionlibre.org/site2/nacional/noti_881.php).

## BIBLIOGRAFÍA

- ARENDRT, Hannah. 1997. *Qué es la política*. Barcelona: Paidós.
- ARENDRT, Hannah. 2008. *La promesa de la política*. Barcelona: Paidós.
- BRACHO, Julio. 2003. “¿Democracia sin partidos?” En *La democracia y los ciudadanos*, coordinado por Roberto García y Joel Flores, 197-246. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- CASTORIADIS, Cornelius. 2006. *Lo que hace a Grecia. 1. De Homero a Heráclito. Seminarios 1982-1983*. La creación humana II. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe. 2009. “De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”. *Sociológica*, año 24, núm. 70 (mayo-agosto): 43-81, 56-59. Disponible en <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/7003.pdf>
- LEFORT, Claude. 2007. “Formación y autoridad: la educación humanista”. En *El arte de escribir y lo político*, 279-299. Barcelona: Herder.
- LLEDÓ, Emilio. 1984. *La memoria de Logos*. Madrid: Taurus.
- MICHELS, Robert. 1969. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- MONTESQUIEU. 1964. *Œuvres Complètes*, 542-556. París: Seuil.
- POCOCK, J. G. A. 1985. *Virtue, Commerce, and History*. Cambridge: Cambridge University Press.



- SAMPERIO, Guillermo, Liborio Juárez Temaxte y Alejandra Meza Velarde. 1996. "El pueblo de Ajalpan contra el cacicazgo". *Alianza Cívica*, vol. 1, núm. 1 (mayo-junio): 21-22.
- SCHMITT, Carl. 1991. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- VALDÉS VEGA, María Eugenia. 1995. "Alianza Cívica de las elecciones de 1994. Una reflexión". *Política y Cultura*, núm. 5 (otoño): 175-190.



## PARTE DOS

Instituciones y derechos: ¿buena enseñanza?



# APRENDIZAJE DEMOCRÁTICO DEL USO DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN EN VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS: MÉXICO, 1995-2011

SILVIA INCLÁN OSEGUERA

## INTRODUCCIÓN

En 1994 en medio de un proceso de democratización acelerado en México, una reforma constitucional de grandes proporciones le dio al poder judicial federal una fuerza e independencia hasta entonces desconocidas en el país.<sup>1</sup> Por primera vez, el poder ju-

<sup>1</sup> Los cambios que trajo la reforma judicial de 1994 incluyeron la renovación total de la corte (con excepción de dos ministros que fueron renombrados en la nueva corte), la reducción de 25 a 11 del número de los ministros, nuevos requisitos y mecanismos para el nombramiento y remoción de los magistrados, la conformación de un Consejo de la Judicatura, nuevos requisitos de carrera para los miembros del poder judicial en todos los niveles y la ampliación del poder de revisión constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) mediante la ampliación de los actores facultados para interponer una controversia constitucional y con la creación de la figura de las acciones de inconstitucionalidad. Respecto de la facultad de investigación de la corte, la reforma de 1994 conservó las facultades de investigación que había tenido desde la Constitución de 1917 en cuanto a violaciones graves de los derechos humanos y violaciones al voto público, y transfirió la de investigar la conducta de los jueces o magistrados federales al recién creado Consejo de la Judicatura Federal, al que la scjn podría solicitar la investigación. “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y

dicial, en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), pasó a ser un actor relevante en el sistema político mexicano. Al establecerse y ampliarse los controles del poder judicial para una de las instituciones fundamentales de la democracia, la división y el balance entre poderes, esta comenzó a funcionar a través de múltiples decisiones importantes de la SCJN. En 2011, otra reforma de proporciones similares le quitó a la SCJN una de las facultades de control constitucional que tenía: la facultad de investigación en violaciones graves a derechos humanos (FIVGDH).<sup>2</sup>

Toda decisión de gobierno envía señales a los actores políticos; participantes o directamente involucrados, y a los observadores o actores no directamente afectados por la decisión. Estos aprenden de esas señales e incorporan la información en sus decisiones futuras y estrategias para subsecuentes ocasiones. Este proceso es muy sencillo de entender si pensamos por ejemplo en

123 de la Constitución Política Mexicana”. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

<sup>2</sup>Con la reforma de derechos humanos de 2011 se amplió la cobertura de los derechos humanos al incorporar a la Constitución los derechos protegidos en los tratados internacionales firmados por México; se obliga a las autoridades a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos; se incorporan los principios de pro-derecho, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; se permite a los organismos de derechos humanos conocer de asuntos laborales; se esclarece el procedimiento para la suspensión de derechos; se establece un catálogo de derechos no susceptibles de suspensión en ningún caso; se ciudadaniza la selección de los titulares de los organismos de derechos humanos de los estados; se traslada la facultad de investigación en casos de violaciones graves a los derechos humanos de la SCJN a la CNDH; se incluye a la CNDH como actor facultado para ejercer acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y locales; se obliga a las autoridades a atender las recomendaciones de la CNDH y sus contrapartes estatales, y a comparecer ante los cuerpos legislativos en caso de negarse a aceptarlas; y se facilita y homogeneiza el asilo político y el refugio humanitario. “Decreto por el que se modifica la constitución en materia de derechos humanos”. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011).

la decisión de un ayuntamiento de condonar adeudos y multas por incumplimiento en el pago de agua o impuesto predial. Para el gobierno municipal, la estrategia de condonación puede parecer atractiva para lograr una mayor recaudación y la regularización de un amplio número de usuarios o contribuyentes, pero el resultado en el siguiente año fiscal previsiblemente será el contrario. Al notar que las multas por adeudo no son una amenaza creíble, los contribuyentes anteriormente cumplidos tienen incentivos claros para dejar de pagar, y aquellos con adeudos previos tendrán tal vez un incentivo temporal para regularizarse, pero habrán aprendido que volver a dejar de pagar en realidad no conllevará a una sanción, sino un ahorro.

En los procesos de democratización ocurre —tras la transición inicial<sup>3</sup>— una fase de estructuración o reestructuración del nuevo régimen democrático; una etapa de rediseño de las instituciones que habrán de normar las relaciones bajo el nuevo sistema y que idealmente conducirán después —con tiempo y práctica— a su consolidación. Un proceso ininterrumpido de aprendizaje político acompaña naturalmente toda democratización. Las experiencias autoritarias dejan lecciones importantes, los momentos iniciales de la transición naturalmente también, pero el aprendizaje político es particularmente importante en la etapa del establecimiento de las nuevas reglas e instituciones democráticas. En esta etapa, los actores políticos comienzan a jugar bajo las reglas democráticas y ciertas ideas, creencias y prácticas comienzan a desacreditarse, a la vez que otras aparecen y se acreditan. El rumbo que tome el aprendizaje político en esta fase de reconstrucción determinará en buena medida el rumbo de la democratización misma (Bermeo, 1992: 273). Y esto es así

<sup>3</sup> Por transición inicial se entiende el paso de un gobierno autoritario a uno democráticamente electo.

porque la forma en que se alcancen las decisiones políticas en una sociedad es fundamental para la sobrevivencia de la democracia. Para que esta perdure, es necesario que los principios de equidad, libertad y justicia se aseguren mediante mecanismos de control, con la participación de todos los actores involucrados actuando bajo reglas o instituciones establecidas para el juego. Tanto cuando las reglas se aplican conforme a lo establecido, como cuando no es así, los procesos institucionales envían señales importantes; dejan lecciones aprendidas que serán incorporadas en las estrategias de los actores para los siguientes juegos, incluyendo la decisión de cooperar y volver a participar, la de abandonar el juego o la de intentar modificar las reglas. Solo si todos los actores políticamente significativos aceptan las reglas e instituciones democráticas como las únicas posibles, el rumbo del cambio democrático apuntará hacia una democracia en estado de consolidación (Diamond, 1999).

Este trabajo estudia las señales enviadas a través del uso de la FIVGDH de la SCJN en la novena época y sus posibles implicaciones para el proceso de consolidación democrática en México.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Las épocas son las etapas cronológicas en los que la SCJN agrupa los criterios publicados en el *Semanario Judicial de la Federación*. Se dividen en dos grandes periodos: antes y después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917. Los criterios de la Primera a la Cuarta Época, por ser anteriores a la vigencia del Texto Fundamental de 1917, hoy son inaplicables, es decir, carecen de vigencia y, por tanto, se agrupan dentro de lo que se denomina “jurisprudencia histórica”. Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994 y que se reflejaron en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el citado diario el 26 de mayo de 1995 —que abrogó la ley anterior, del 5 de enero de 1988—marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena. Por Acuerdo 5/1995 del Tribunal Pleno de la SCJN, del 13 de marzo de 1995, se estableció como fecha de inicio de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, el 4 de febrero de 1995 (<http://www.scjn.gob.mx>).



El análisis del uso de la FIVGDH en México resulta interesante como proceso de aprendizaje o didáctica democrática porque esa facultad constituye un instrumento para la prevalencia de la división de poderes y el sistema de balance entre poderes—instituciones clave de la democracia— y porque tiene que ver con la protección de los derechos humanos, básicos también para la vida democrática de cualquier sociedad. El análisis del proceso de reforma del régimen mexicano —en particular, de los cambios recientes al poder de control constitucional de la SCJN— resulta particularmente útil para estudiar procesos de aprendizaje político en ambientes en democratización, por tratarse de una democracia de reciente aparición y en proceso de cambio institucional. Es un caso de reformulación institucional en el que es posible observar las señales emitidas durante una primera etapa de un proceso institucional democrático —del uso de la FIVGDH de la SCJN de 1995 a 2011— y de un cambio en las estrategias de los actores, incluso de un cambio en las reglas del juego.

El caso mexicano sirve entonces para explorar las preguntas de ¿qué lecciones aprendieron los actores del juego o uso de la facultad de investigación en materia de violaciones graves de derechos humanos de la SCJN entre 1995 y 2010?; y ¿qué implicaciones pueden tener esas lecciones para el proceso de consolidación democrática en México? Para atender a estas preguntas, los subapartados se ocupan, el primero, de los postulados teóricos sobre de la teoría de la democratización relativa a los procesos de consolidación democrática y sobre el aprendizaje político democrático, así como de la naturaleza e historia de la FIVGDH de la SCJN; el segundo hace una revisión de los casos en que se utilizó la FIVGDH en la 9ª época y el tercero discute las posibles lecciones aprendidas y sus implicaciones para la democracia.

## LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y EL APRENDIZAJE POLÍTICO

La reciente reforma, en tanto contracción de la facultad de revisión constitucional de la scjn, podría estudiarse bajo el marco teórico referencial de la bibliografía que se ocupa de las motivaciones que dan origen a las ampliaciones o reducciones al poder de revisión constitucional de las cortes en ambientes de democratización (Hirschl, 2004; Ginsburg, 2003). Esta bibliografía las explica predominantemente a partir de la conformación partidista de los poderes electos y del incentivo natural que tienen las élites gobernantes y los partidos de oposición para reducir o ampliar el poder de las cortes dependiendo de la posición y control político presente y esperado que estos actores tengan para hacerlo. De acuerdo con esta bibliografía, las elites y partidos gobernantes tienen un incentivo natural a limitar el poder del poder judicial (para limitar su autoridad) durante su gobierno, mientras que los partidos de oposición tienen un interés natural a ampliarlo (para que limite la autoridad del partido gobernante). El interés de ampliarlo o reducirlo y la capacidad de los actores para hacerlo dependerá entonces del rol que jueguen en el sistema político (no de su ideología) y de su capacidad política —del control político o mayorías— en los cuerpos legislativos, pero también de las expectativas de control político que tengan para el futuro. Es decir, un partido gobernante tendrá incentivos a ampliar el poder de revisión constitucional si espera o prevé la pérdida del control político en el siguiente periodo, y un partido de oposición tendrá un incentivo a limitarlo si espera o prevé ganar el control del poder político en la siguiente elección (Ginsburg, 2003; Finkel, 2005, 2008).<sup>5</sup> Recientemente también

<sup>5</sup> El poder explicativo y la generalización de estos postulados ha comenzado a cuestionarse con estudios de caso que muestran procesos de ampliación del poder de revisión constitucional para los cuales estas explicaciones no son suficientes y

han surgido explicaciones alternativas y/o complementarias a las recién mencionadas para las ampliaciones y reducciones al poder de control constitucional de las cortes que relacionan las reformas con las ideas que sus promotores —frecuente pero no exclusivamente los jueces mismos— tienen respecto de cuál es o debiera ser el rol del poder judicial (Hilbink y Woods, 2009). Un trabajo bajo este marco de referencia teórico será sin embargo una etapa posterior de esta investigación. Por ahora, el interés presente no es analizar los intereses e incentivos de los actores para la reforma, sino la etapa previa a la formación de éstos. Es decir, aquella de los aprendizajes de los actores en la primera serie de juegos. Lo que interesa aquí es plantear cuáles pudieron ser las lecciones que dejó el uso de la facultad de investigación como antecedente de la reforma para los actores participantes y observadores, y delinear a partir de ellas sus posibles implicaciones para el proceso de consolidación democrática.

La bibliografía sobre democracia y aprendizaje político plantea que el aprendizaje político —ese proceso en que ciertas ideas, creencias y prácticas comienzan a desacreditarse a la vez que otras aparecen y se acreditan— es particularmente importante para la democracia en tanto determinará el rumbo que tome la democratización misma (Bermeo, 1992: 273). Esta bibliografía destaca la importancia de los aprendizajes en tanto la forma en la que se alcancen las decisiones políticas en una sociedad es fundamental para la sobrevivencia de la democracia. No obstante, no se ha alcanzado un acuerdo mínimo con respecto a qué tipo de experiencias conllevan a lecciones benéficas para la democracia; incluso, ni siquiera con respecto a qué constituye una lección positiva. Por ejemplo, tanto vivencias autoritarias como demo-

en los cuales se observan factores y motivaciones que tienen que ver con las ideas de los actores (Hilbink y Woods, 2009) o con la búsqueda de legitimidad política que permita o facilite la tarea de gobierno (Inclán, 2009).

cráticas pueden conllevar a aprendizajes benéficos para la democracia. En ocasiones, una experiencia autoritaria traumática puede producir un aprendizaje que propicie la búsqueda de instituciones para evitar que se repitan. Pero igualmente, una experiencia democrática fallida o defectuosa puede producir aprendizajes que lleven al establecimiento de instituciones que mejoren u obstaculicen el futuro avance democrático. En este trabajo no se intenta resolver el problema conceptual, ni proponer una lista de las características necesarias para que una experiencia produzca un aprendizaje benéfico en sentido democrático, ni una definición comprehensiva de lo que constituye un aprendizaje democrático. Pero sí se propone que —derivado de los postulados básicos sobre lo que constituye un proceso de consolidación democrática, aquel en que todos los actores políticamente significativos aceptan las reglas democráticas como el único juego posible (Diamond, 1999)— es posible al menos decir que un proceso en el cual todos los actores políticamente significativos aceptan y respetan las reglas e instituciones establecidas producirá un aprendizaje democrático positivo, mientras que un proceso en el cual esas condiciones no se cumplen conllevará a un deterioro democrático.

#### LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN

La facultad de investigación de la SCJN es un mecanismo de control constitucional.<sup>6</sup> Es decir, en términos del balance entre poderes, es un instrumento del poder judicial para limitar la

<sup>6</sup>Los mecanismos de control constitucional son instituciones y formas de actuación que buscan asegurar que la conducta de todos aquellos sujetos de derecho de un sistema determinado se ajuste a los principios, límites y disposiciones marcadas en la constitución.

autoridad de los otros dos poderes a lo establecido en la constitución. La división de poderes —la diferenciación de funciones entre los poderes— es una institución necesaria para la democracia, pero deben existir controles para que funcione. Deben existir mecanismos para asegurar que no haya evasión o invasión de funciones ni abuso de autoridad. Los controles constitucionales tienen precisamente esa función: la de ser mecanismos para que opere la división de poderes y para que el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial no evadan ni excedan su autoridad más allá de los límites que marca la constitución. La facultad de investigación de la suprema corte es entonces —como uno de los varios instrumentos para cuidar el balance entre poderes— una institución muy importante para dar vida y para sostener una democracia liberal o constitucional.

En México, la SCJN contaba, desde 1995 y hasta antes de la reforma de 2011, con cuatro mecanismos jurisdiccionales de control constitucional: el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la facultad de atracción; y con uno no jurisdiccional: la facultad de investigación.<sup>7</sup> A partir de la reforma de 2011, la SCJN perdió el último mecanismo al dejarse la facultad de investigación en violaciones graves a los derechos humanos en manos exclusivamente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La modificación es relevante en términos del balance entre poderes pues, como explica el ministro Góngora (Góngora *et al.*, 2010), aun cuando no se trataba de una facultad jurisdiccional, sino de tipo extraordinario y político; es decir, aun cuando el resultado del uso de la facultad de investigación de la corte no es un fallo judicial en el que se establezca culpabilidad, sanción y reparación, era

<sup>7</sup> El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta con el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración y el juicio de revisión electoral.

una facultad extraordinaria de la corte para aquellos casos en los que los mecanismos ordinarios de justicia y la operación de las autoridades responsables hubiesen resultado inútiles para la protección de los derechos humanos. De acuerdo con Góngora *et al.*, 2010, era una facultad que permitía al poder judicial revisar actos graves violatorios de los derechos humanos y señalar la responsabilidad de las autoridades involucradas. El resultado de las investigaciones era eso, un hallazgo de responsabilidades que se entregaba al poder ejecutivo, no un juicio ni una recomendación. De acuerdo con el marco legal y constitucional, el poder judicial no puede instruir al ejecutivo para que se ordene a la PGR iniciar una investigación judicial o penal a partir de los hallazgos que hiciera la corte. Aunque eso es lo que se esperaría que fuera el paso siguiente al resultado de una investigación de la SCJN; que señalara autoridades como responsables de violaciones graves a los derechos humanos (ministro Juventino Casto en entrevista con *Proceso* [Ambriz, 1996]).

Esta facultad extraordinaria fue establecida en la constitución de 1917 con el propósito de darle a la suprema corte una función de pesos y contrapesos en el sistema político (González Avelar, 1979). Con el tiempo sufrió varias modificaciones.<sup>8</sup> No

<sup>8</sup> Como recuenta Edgar Caballero (2011), con el tiempo, sin embargo, la SCJN fue perdiendo facultades con diversas reformas al artículo 97 constitucional. El 6 de diciembre de 1977 se limitó su facultad para investigar el voto público solo en casos que a su juicio pudieran poner en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión. El 10 de agosto de 1987 se corrigió el texto del artículo para aclarar la facultad de la SCJN para mover o encargar mediante un nombramiento tanto a algunos de sus miembros como a algún juez de distrito o magistrado de circuito o comisionados especiales cuando así lo juzgase conveniente o a petición del ejecutivo federal, las cámaras del congreso de la unión o el gobernador de algún estado únicamente para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho que constituyese una grave violación a alguna garantía individual. El 31 de diciembre de 1994 se elimina la competencia de la SCJN para investigar la conducta de jueces y magistrados federales y se abre la posibilidad para la SCJN de que solicite dicha averiguación al recién creado

obstante, la facultad de investigación en violaciones graves de garantías individuales o derechos humanos se mantuvo esencialmente conforme a lo establecido en 1917. En la reforma de 1994, el texto del artículo 97 constitucional establecía:

La Suprema Corte de Justicia de la nación podrá nombrar a alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o designar uno o varios comisionados especiales cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe un hecho o hechos que constituyan una violación grave de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de un juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero solo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La facultad de indagación en violaciones graves a los derechos humanos se mantuvo esencialmente igual desde 1917 y durante la novena época (1995-2011).<sup>9</sup> No obstante, es importante mencionar que en 1996, mediante un acuerdo general de la corte se estableció la discrecionalidad de la SCJN para ejercerla. Es decir que el poder ejecutivo federal, los gobernadores o alguna de las dos cámaras legislativas federales podían solicitar a la SCJN su uso, pero la decisión de hacerlo, a petición o por iniciativa propia, quedó en manos de la corte.

Consejo de la Judicatura Federal. En esa reforma, la SCJN conservó la facultad de investigación en el caso de violaciones graves a las garantías individuales y en el de violación del voto público de oficio cuando a su juicio estuviere en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión.

<sup>9</sup> En 2007, con la reforma electoral, se derogó la facultad de investigación en violaciones del voto público, pasando esa función al Instituto Federal Electoral y la resolución de los conflictos electorales al TRIFE.

Finalmente, con la reforma del 10 de junio de 2011, la SCJN pierde por completo la facultad de investigación al trasladarse ésta a la CNDH. El texto del artículo 97 se eliminó y en el texto del artículo 102 se incorporó la facultad como sigue:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

El artículo 102 constitucional sufrió dos modificaciones adicionales importantes. La primera, hacer obligatoria la respuesta de todas las autoridades a las recomendaciones (públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas) de las comisiones de derechos humanos, y a dar una explicación pública o una comparecencia ante los poderes legislativos de las razones de su negativa para acatar o aceptar dichas recomendaciones. La segunda, ciudadanizar los procesos de selección de los titulares de la CNDH y de sus contrapartes en las entidades federativas.

Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos (organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, i.e. comisiones de derechos humanos). Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, estos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del consejo consultivo, y de titulares de los organismos de protec-



ción de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente en los términos y condiciones que determine la ley.

Evidentemente, en México el control constitucional del poder judicial, una de las instituciones claves para la democracia, todavía está en etapa de establecimiento o reestructuración. Tras la reforma de 1994 y hasta la de 2011, el poder y la independencia del poder judicial parecían comenzar a consolidarse. La integración y renovación ordenada de la corte, el uso de sus facultades y la aceptación de los actores políticos involucrados sugerían señales positivas de institucionalización.<sup>10</sup> Incluso comparativamente hablando, la reforma mexicana de 1994 aparecía como el ejemplo más exitoso en América Latina por tratarse de una reforma que sobrevivía y de una autoridad y poder judicial que no habían sido revertidos, coartados o desaparecidos por los poderes electos, como había sucedido en otras latitudes tras reformas similares (Inclán, 2012). ¿Qué sucedió? ¿Qué motivó la reducción al poder de control constitucional de la SCJN en 2011? La reforma de 2011 ciertamente obedece a los intereses y estrategias de los actores que la pidieron, que la propusieron, que la impulsaron, que la votaron, que la aceptaron; pero las estrategias y cálculos políticos de los actores no surgen espontáneamente, sobre todo aquellos que llevan a una reformulación de una institución democrática tras varias rondas de juego. Las motivaciones, estrategias y cálculos políticos que llevan a una reforma como la del 2011 surgen del aprendizaje; de las señales enviadas por el proceso institucional, de las lecciones aprendidas por todos en el uso y la práctica con las reglas. ¿Qué lecciones

<sup>10</sup> Para una estimación de las implicaciones de la reforma judicial de 1994, con base en indicadores de acatamiento, uso, fallos en contra del ejecutivo en casos significativos y reputación, véase Inclán, 2007.

aprendieron los actores del juego o uso de la facultad de investigación en materia de violaciones graves de derechos humanos de la SCJN entre 1995 y 2010?

#### EL USO DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE LA SCJN, 1995-2010

Entre la reforma judicial de 1994 y la reforma de derechos humanos del 2011 han sido cinco los casos conocidos en los que la SCJN ha sido llamada a investigar violaciones graves a los derechos humanos.<sup>11</sup> En 1996 por el caso “Aguas Blancas” (3/1996), en dos ocasiones en 2006 por los casos “Puebla” (2/2006) y “Atenco” (3/2006), en 2007 por el caso “Oaxaca” (1/2007) y en 2009 por el caso “de la guardería ABC” (1/2009). En los cinco casos, la SCJN decidió utilizar su facultad de investigación por contar con suficientes elementos para suponer la existencia de violaciones graves a las garantías individuales, y en todos estaban involucrados los gobernadores de los estados. En los cinco casos se trató de gobernadores del PRI. En “Aguas Blancas”, el gobernador Rubén Figueroa; en “Puebla”, el gobernador Mario Marín; en “Atenco”, el gobernador Enrique Peña Nieto; en “Oaxaca”, el gobernador Ulises Ruiz; y en “de la guardería ABC”, el gobernador Eduardo Bours.

<sup>11</sup> Con anterioridad a la reforma de 1994 hubo un caso en 1946 de violación al voto público en una elección en León, Guanajuato. Entre 1994 y 2011 se registraron 18 solicitudes de ejercicio y fueron quince los casos resueltos: 1/1995; 3/1996; 1/1997; 2/1997; 1/1998; 2/1998; 1/1999; 2/1999; 2/2000; 1/2003; 1/2004; 1/2006; 2/2006; 3/2006; y, 1/2009 y a la fecha hay tres casos más aún no resueltos que de acuerdo con la reforma de 2011 deberán ser atendidos todavía por la SCJN. Caballero, 2010.

*Aguas Blancas*

El caso “Aguas Blancas” se dio a raíz de que el 28 de junio de 1995 la policía preventiva del estado de Guerrero disparó, en el Vado de Aguas Blancas, en el municipio de Coyuca de Benítez, estado de Guerrero, contra un grupo de campesinos que se dirigían a un mitin político, de lo cual resultaron diecisiete personas muertas y más de veinte heridas. Inicialmente se mostró un video en el que se veía la presunta provocación de los manifestantes a los policías; pero luego, al transmitir Televisa un video más amplio que mostraba que el primer video había sido editado, la CNDH procedió a investigar y encontró que el gobernador del estado era responsable y pidió que se nombrara un fiscal especial, porque el procurador de justicia del estado estaba también implicado (Ambriz, 1996). El gobierno del estado comenzó a atender las recomendaciones de la CNDH a través del fiscal especial, y una organización de derechos humanos pidió a la SCJN que investigara el caso. Aun no estando facultada una organización para solicitar esto a la corte, esta podría haber decidido investigar si así lo hubiera juzgado conveniente, pero la SCJN decidió en un primer momento no investigar porque el caso ya estaba siendo atendido por la CNDH y porque las autoridades del estado estaban cumpliendo con las recomendaciones. Sin embargo, después la corte decidió sí investigar cuando el ejecutivo federal, entonces en manos de Ernesto Zedillo, se lo solicitó a través de su secretario de Gobernación, Emilio Chuayffert, en 1996 (Morales, 2008). La SCJN resolvió tras su investigación que sí había existido violación grave a los derechos humanos<sup>12</sup> y responsabilizó al gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa, y a los entonces secretario general de Gobierno, pro-

<sup>12</sup> Al derecho al libre tránsito, a la libertad de expresión, a la libertad personal, a la seguridad, a la defensa, a la petición y a la vida.

curador de Justicia del estado, director de la Policía Judicial del estado, subsecretario de Protección y Tránsito, fiscal Especial nombrado por el gobernador para el caso y director General de Gobernación del estado. La SCJN notificó al presidente de la república, al congreso de la unión, al gobernador y al tribunal superior de justicia del estado de Guerrero, y puso a disposición de las autoridades competentes que así lo requirieron el material probatorio recabado por los comisionados. De acuerdo con el ministro Juventino Castro, lo que procedía era que la Procuraduría General de la República iniciara las investigaciones para un proceso penal, cosa que no se hizo (Ambriz, 1996).<sup>13</sup> Fueron detenidos varios policías y sus jefes, dieciséis de los cuales fueron liberados en 1999, pero no se procedió contra el gobernador. El gobernador dejó su cargo y se nombró gobernador sustituto a Ángel Aguirre, quien completó los últimos tres años del periodo de gobierno 1996-1999.

La corte consideró que el gobierno del estado había actuado, no como era su responsabilidad, sino como grupo detentador de un poder que había que conservar aun cuando ello implicara ocultar la verdad y proteger a los responsables de los hechos (Góngora *et al.*, 2010).

Con motivo de este caso, la SCJN estableció el primer criterio para el uso de la facultad, consistente en que la averiguación de hechos no constituye una competencia jurisdiccional, y que al no existir una reglamentación para el proceso indagatorio, la SCJN debería investigar la verdad hasta descubrirla sin sujetarse

<sup>13</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) encontró violaciones al derecho a la vida a la integridad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) encontró violaciones al derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, a la salud, a la legalidad y a la seguridad jurídica. Ambas emitieron sus recomendaciones.

a un procedimiento judicial como el que utiliza en sus competencias jurisdiccionales.<sup>14</sup>

### *Puebla*

En 2006 se dio el segundo caso por la detención de la periodista Lydia Cacho en la ciudad de Cancún, Quintana Roo. La periodista estaba acusada de calumnias y difamación por su revelación de una red de pornografía infantil con protección de autoridades del estado de Puebla en su libro *Los demonios del Edén: El poder que protege a la pornografía infantil*. En la detención de la periodista había una serie de irregularidades, entre ellas la falta de una orden de aprehensión, el traslado por elementos de sexo masculino y sin la compañía de su abogado ni de la guardia que la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) había asignado a la periodista. Días más tarde fue difundida por la radio una conversación entre el empresario poblano afectado por las revelaciones del libro y el gobernador del estado de Puebla, Mario Marín, que revelaba un plan de afectar y escarmentar a la periodista.<sup>15</sup>

El congreso de la unión solicitó a la SCJN que investigara la posible violación de garantías individuales de la periodista Lydia Cacho. Inicialmente, la SCJN decidió ejercer la facultad de in-

<sup>14</sup> El uso de la FIVGDH produjo 24 criterios en la novena época: 23 de ellos de procedimiento y uno jurisdiccional. Ver Caballero, 2010.

<sup>15</sup> De acuerdo con Góngora *et al.*, (2010: 15-17), las autoridades que presumiblemente estaban implicadas se encontraban, el mismo gobernador del estado de Puebla, la ministerio público del estado de Puebla, el procurador General de Justicia del estado de Puebla, el procurador de Justicia del estado de Quintana Roo, la juez Quinto de lo Penal del estado de Puebla, el director de la Policía Judicial del estado de Puebla, los presidentes de los tribunales superiores de justicia de los estados de Puebla y Quintana Roo y el director de Comunicación Social del estado de Puebla, lo que denotaba una acción concertada de autoridades de distintos niveles y poderes para acallar a una periodista.

investigación y designó dos ministros para realizarla. Los trabajos concluyeron que sí hubo violaciones a las garantías de la periodista así como la violación reiterada y sistemática de los derechos fundamentales de menores de edad. No obstante, el 29 de noviembre de 2007, por votación de mayoría de seis votos, el pleno de la SCJN determinó que no se probó la existencia de violaciones graves de las garantías individuales de la periodista con motivo del proceso penal seguido en su contra. En la opinión pública, la respuesta de la SCJN se interpretó como que a la corte le parecía menor el abuso de autoridad sufrido por la periodista. En su libro, Góngora *et al.*, 2010 señalan que en la votación pesaron y ganaron la presión que ejerció el gobernador de Puebla por distintos medios sobre algunos jueces y el criterio de que una grabación ilegal no es una prueba lícita.

El caso sin embargo conllevó a la SCJN a una definición de la gravedad de la violación a las garantías individuales y que sostuvo a partir de entonces, en el sentido de que es grave (se debe investigar) si tiene un impacto trascendente en la forma de vida de una comunidad alterándola, independientemente de si la violación se dio en perjuicio de una o varias personas. Se esclareció también que el criterio de gravedad debía referirse a la gravedad de los hechos y no a su excepcionalidad; que la facultad del artículo 97 es un mecanismo no jurisdiccional, pero sí cuyo objetivo debiera ser el de esclarecer hechos y reorientar el ejercicio de las facultades de las autoridades para resarcir la violación y, en su caso, para reparar los daños y perjuicios. Por otro lado este caso —si bien se refería a los derechos de la periodista— tenía como antecedente la denuncia de una red de pederastia y pornografía infantil, lo cual llevó a la corte a revisar los criterios para la calificación de los casos a manera de contribuir al trabajo de las instituciones encargadas de proteger los derechos humanos.

*Atenco*

En el mismo año de 2006, el tercer caso se dio con motivo de un enfrentamiento entre policías estatales y municipales con un grupo de comerciantes floricultores y pobladores de San Salvador Atenco, en el Estado de México. El enfrentamiento inició cuando los floricultores se negaron a obedecer el acuerdo de reubicación e intentaron continuar con su venta en las afueras del Mercado Belisario Domínguez el 3 de mayo. El resultado del enfrentamiento, que duró varias horas, fue de un menor de edad muerto, muchos lesionados, 15 policías estatales detenidos por el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el bloqueo de la Carretera Texcoco-Lechería. Esa misma noche se dio una reunión entre autoridades federales y estatales<sup>16</sup> y el 4 de mayo la policía ingresó nuevamente al poblado de San Salvador Atenco donde detuvo a 110 personas, incluidos cinco extranjeros que fueron deportados. Los detenidos fueron posteriormente trasladados al penal de Santiaguito. Las imágenes de la refriega transmitidas por la televisión daban muestra de una violencia desmedida durante las detenciones. Las denuncias de agresión, trato indigno, agresiones físicas y sexuales y deficiente atención médica de las víctimas hablaban de violaciones a los derechos

<sup>16</sup> La reunión fue entre el secretario de Seguridad Pública Federal, Eduardo Medina Mora Icaza; el jefe del Estado Mayor de la Policía Federal Preventiva, Ardelio Vargas Fosado; el delegado Estatal del Centro de Investigación de Seguridad Nacional, Ramón Pequeño García; el coordinador de las Fuerzas Federales de Apoyo a la Policía Federal Preventiva, Héctor Sánchez Gutiérrez; el gobernador del estado, Enrique Peña Nieto; el secretario de Gobierno, Víctor Humberto Benítez Treviño; el comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal del Estado de México, Wilfredo Robledo Madrid; el subsecretario de Gobierno del Valle de México, zona oriente, Héctor Guevara Ramírez; el director de Operaciones del Valle de México de la Agencia de Seguridad Estatal, Rogelio Cortés Cruz; el coordinador de direcciones del Valle de México de la Agencia de Seguridad Estatal, David Bital Espinosa; para restablecer el estado de derecho en la zona. Más tarde se da una segunda reunión en la que se define la estrategia para llevar a cabo el operativo.

humanos también durante el traslado. A los pocos días, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez denunció los hechos y la CNDH comenzó su investigación. A petición del ministro David Góngora Pimentel, la SCJN decidió también ejercer su facultad de investigación por de lo sucedido los días 3 y 4 de mayo de 2006 en Texcoco y San Salvador Atenco en el Estado de México.<sup>17</sup> El resultado de la investigación de la SCJN encontró violaciones graves a los derechos humanos; sin embargo, por mayoría de siete votos, la corte encontró violaciones graves a los derechos humanos, pero señaló que no era posible atribuir participación de las autoridades y funcionarios que se reunieron el 3 de mayo de 2006 y que autorizaron el uso de la fuerza pública, así como de aquellos que participaron en la reunión en la que se diseñó la estrategia para implementar el operativo; en cambio, sí señaló participaciones individuales y concretas en los constitutivos de violaciones a las garantías individuales. El resultado fue que algunos policías fueron detenidos para enfrentar su responsabilidad penal en los hechos, pero la posible responsabilidad de autoridades de niveles más altos fue descartada.

### *Appo*

En marzo de 2007, la cámara de diputados del congreso de la unión solicitó a la SCJN que investigara lo sucedido de mayo de 2006 a enero de 2007 en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca. El primero de mayo, la Sección xxii del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación había presentado un pliego petitorio al gobierno del estado, en el cual exigía que se firmara un convenio

<sup>17</sup> Se consideraban violaciones a la vida, la integridad personal, la libertad sexual, la no discriminación por género, la inviolabilidad del domicilio, la libertad personal, el debido proceso, el trato digno de los detenidos, el derecho a la justicia y, en el caso de los periodistas golpeados, la libertad de trabajo y de expresión.



entre el gobierno del estado y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que los trabajadores de la educación de Oaxaca fueran reubicados en la zona económica número tres, que traería como resultado mejoras salariales y en prestaciones, y aumentos financieros, préstamos y becas para sus hijos. Para la resolución de las peticiones se inició al día siguiente una mesa de negociación en la que participaron funcionarios estatales, como el gobernador del estado, el secretario de gobierno, el director del Instituto Estatal de Educación Pública y la procuradora General de Justicia. Pero el 9 de mayo, el magisterio declaró un receso en la mesa de diálogo porque el gobernador les había notificado que estaba incapacitado para lograr la re zonificación, que era de competencia federal. Ante la falta de respuesta del gobierno estatal, el 22 de mayo la sección XXII del magisterio estableció un plantón en el zócalo de la entidad con el apoyo de distintas organizaciones sociales. El 1 de junio, algunos integrantes de la legislatura estatal exigieron a los profesores que regresaran a impartir clases y solicitaron el desalojo de los inconformes de la vía pública. El movimiento magisterial bloqueó entonces los cinco accesos al aeropuerto internacional del estado. El 14 de junio se dio el primer enfrentamiento, cuando la policía intentó fallidamente llevar a cabo un operativo para desalojar a los manifestantes del zócalo de la ciudad. Al día siguiente, el magisterio rompió el diálogo con el gobierno estatal y algunos de sus integrantes tomaron siete palacios municipales, ante lo cual se inició una nueva fase de negociación en la que participó la Secretaría de Gobernación como mediadora. El 17 de junio se constituyó formalmente la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) con 85 organizaciones sociales, y diez días después, la APPO solicitó al senado de la república la desaparición de poderes en la entidad. El 1 de agosto, integrantes de la APPO se apoderaron de las instalaciones de la televisión

estatal y de varias estaciones de radio, así como las oficinas del Tribunal Superior de Justicia. El 19 de agosto se creó el Consejo de Representantes Ciudadanos, en el que participaban, entre otros, Samuel Ruiz, Francisco Toledo, Pablo González Casanova, Carlos Monsiváis y Rodolfo Stavenhagen, para fungir como mediadores en el conflicto, y el 4 de octubre se reunieron en la Secretaría de Gobernación el gobernador de Oaxaca y diversos sectores de la población, logrando aprobarse el “Pacto por la Gobernabilidad, la Paz y el desarrollo de Oaxaca”. El 11 de octubre, una subcomisión del senado de la república conformada por miembros del PRD, PAN y PRI, llegó a Oaxaca para realizar una visita con el fin de revisar la situación que se vivía en la entidad. Pero el 14 de octubre, hombres armados abrieron fuego en contra de integrantes de la APPO en la colonia Miguel Alemán, y los ataques y disparos contra los campamentos y barricadas de la APPO continuarían hasta el día 18 de octubre. El 19 de octubre, la comisión del senado decidió la improcedencia de la declaración de desaparición de poderes y el 27 de octubre los enfrentamientos entre integrantes de la APPO y grupos de desconocidos dejaron un saldo de cuatro muertos por herida de arma de fuego, entre ellos el camarógrafo norteamericano Bradley Roland Will. Al día siguiente, el gobernador solicitó al ejecutivo federal su intervención en el conflicto, y el 29 de octubre iniciaría la incursión de la Policía Federal Preventiva (PFP) en el estado, con el “Operativo Benito Juárez”. Después de un largo recorrido de avance y repliegue, la PFP logró entrar al zócalo de la ciudad por la noche y replegar a los integrantes de la APPO hacia las instalaciones de la Universidad de Oaxaca con un saldo de cerca de 50 detenidos y por lo menos un muerto. El 3 de noviembre se produciría un nuevo enfrentamiento entre la PFP e integrantes de la APPO, cuando los policías intentaron liberar algunas vialidades aledañas a la Universidad Autónoma Benito

Juárez de Oaxaca (UABJO), y el 25 de noviembre se produjo otro más cuando la APPO realizó una marcha por la ciudad de Oaxaca y se enfrentó a la PFP en una refriega en la que varios inmuebles y automóviles fueron incendiados y en la que nuevamente hubo heridos y detenidos. El 27 de noviembre, la PFP realizó cateos y detenciones de integrantes de la APPO que fueron trasladados a penales de Oaxaca, Nayarit y Tamaulipas, y el 1 de diciembre fueron detenidos cuatro integrantes de la APPO en la ciudad de México, entre ellos Flavio Sosa, uno de sus líderes. Finalmente, el 29 de marzo, la cámara de diputados solicitó a la SCJN ejercer la facultad de investigación sobre la probable violación grave a los derechos humanos en el caso Oaxaca.

La SCJN decidió investigar y encontró violaciones al derecho a la vida, al derecho de acceso a la justicia, al derecho a la integridad personal, a la garantía de libertad de trabajo, a la garantía de libertad de tránsito, a las garantías a la educación, a la libertad de pensamiento y expresión, al derecho a la propiedad y posesión, al derecho a la paz y al derecho a la información, e identificó como posibles responsables a: *a)* autoridades locales: el gobernador del estado de Oaxaca, Ulises Ruiz, cuya participación fue lisa y llana, sin atenuantes; el director General de Seguridad Pública del Estado; el director de la Policía Ministerial; el director de la Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial y siete mandos operativos; *b)* autoridades federales: 10 comandantes en el “Operativo Juárez”, encargados de ejecutar el “Plan rector de operaciones”; 28 elementos policíacos de la Policía Federal Preventiva; y tres mandos de diversos cuerpos de policía que actuaron en el operativo del día 16 de julio de 2007.<sup>18</sup> Como en los

<sup>18</sup> La CNDH por su parte encontró violaciones a los derechos humanos: libertad de reunión; libertad personal, por detención arbitraria y retención ilegal; a las libertades de expresión y a la información; a la integridad y seguridad personal, por afectaciones a la integridad física y por actos de tortura; a la propiedad y po-

casos anteriores, la SCJN entregó su investigación al poder ejecutivo federal. No obstante no prosiguió proceso judicial alguno y el gobernador Ulises Ruiz terminó su mandato completo.

Como resultado de su investigación, la SCJN estableció en el Acuerdo General 16/2007 las reglas a las que deben sujetarse las investigaciones y reiteró los criterios que había fijado hasta entonces, en particular los de la solicitud 3/2006, precisando además que las investigaciones realizadas por diversas autoridades no eran incompatibles con la de la SCJN, porque esta facultad de la SCJN tenía por objeto la protección de la sociedad en su conjunto, y el retardo, omisión o incumplimiento de las autoridades para mantener el orden público también son hechos que pueden dar lugar a violaciones graves a las garantías individuales; e incluso que el ejercicio oportuno de las autoridades para mantener el orden público es una garantía individual, por lo que su omisión implica en condiciones extremas una violación grave de garantías.

### *ABC*

En 2009, el ministro Sergio Valls Hernández solicitó a la SCJN que investigara los hechos acaecidos el 5 de junio de 2009 en

sesión, por ataques a la propiedad privada; a la legalidad y seguridad jurídica, por dilación en la procuración de justicia, por irregular integración de la averiguación previa, por falta de motivación y fundamentación jurídica, por incomunicación y por insuficiente protección de personas; y a la vida. Y emitió recomendaciones al presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, a los secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Educación Pública, de Seguridad Pública del gobierno federal, al gobernador del estado y a los ayuntamientos de Oaxaca de Juárez, Santa Lucía del Camino, San Bartolo Coyotepec, San Antonio de la Cal, Santa María Coyotepec, San Lorenzo Cacaotepec, San Pablo Etla, Santa María Atzompa, San Jacinto Amilpas, San Andrés Huayapam, San Agustín Yatareni, Santa Cruz Amilpas, San Sebastián Tutla, Santa Cruz Xoxocotlán, San Agustín de Las Juntas, Ánimas Trujano, Tlalixtac de Cabrera, San Raymundo Jalpan y Villa de Zaachila, Oaxaca.

la guardería ABC, subrogada del IMSS de la ciudad de Hermosillo, Sonora, en el cual resultaron muertos o heridos 49 niños en un incendio que, de acuerdo con los peritajes, se inició en un inmueble vecino ocupado por la SHCP. Inicialmente, la SCJN rechazó la solicitud de los padres de los menores fallecidos en la guardería para que hiciera una investigación de acuerdo con el art. 97 constitucional. No obstante, en el mes de agosto decide por votación aceptar la solicitud presentada en esta ocasión por el ministro Sergio Valls en virtud de que se estimó que no existía duda de que los hechos acaecidos en dicha guardería tuvieron un impacto que había afectado de manera severa la vida, no solamente de la comunidad directamente involucrada, sino de muchos sectores sociales a nivel nacional y que, por tanto, habían alterado de alguna manera el orden público y la paz social.

La SCJN decidió investigar y encontró violaciones graves a las garantías y la responsabilidad constitucional política y ética de los servidores públicos que por acción u omisión incurrieron en ellas. El dictamen señalaba como responsables de las violaciones a autoridades del estado, del municipio y del IMSS. De las autoridades del gobierno del estado señaló a Eduardo Bours Castelo, gobernador del estado de 2003 a 2009; Wilebaldo Alariste Candiani, titular de la Unidad Estatal de Protección Civil de 2003 a 2009; Ernesto Vargas Gaytán, secretario de Hacienda de 2007 a 2009; Fausto Salazar Gómez, director General de Recaudación de la Secretaría de Hacienda de 2008 a 2009; Jorge Luis Melchor Islas, subdirector de Control Vehicular de la Secretaría de Hacienda desde 2006. En el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, identificaba como responsables a Ernesto Gándara Camou, presidente municipal de 2006 a 2009; Jesús Davis Osuna, director de Inspección y Vigilancia Municipal de 2006 a 2009; Roberto Copado Gutiérrez, titular de la Unidad Municipal de Protección Civil de 2006 a 2009. Y del IMSS en-

contró como corresponsables a Daniel Karam Toumeh, director General de marzo de 2009 a la fecha; Juan Francisco Molinar Horcasitas, director general de 2006 a 2009; Sergio Antonio Salazar Salazar, director de Prestaciones Económicas y Sociales de 2007 a 2009; Carla Rochín Nieto, coordinadora de Guarderías de 2007 a 2009; Arturo Leyva Lizárraga, delegado Estatal en Sonora de 2006 a 2009; Noemí López Sánchez, titular del Departamento Delegacional de Guarderías de 2001 a 2009.

Varios funcionarios tuvieron que enfrentar procesos judiciales y penales por las demandas presentadas en su contra. Incluso, el presidente municipal no concluyó su mandato. Renunció a su cargo en 2008 para atender las demandas en su contra por este caso. No obstante, cabe aclarar que esos procesos no fueron consecuencia directa de la investigación de la corte.

#### APRENDIZAJES

La lista de posibles lecciones que el uso de la FIVGDH entre 1995 y 2011 dejó para los actores políticos seguramente es más amplia que la que en seguida se propone. Aquí enumero algunas señales que considero como las más relevantes en términos de este mecanismo de control para el balance entre poderes que entró en operación en el marco de la nueva relación democrática entre ellos. Particularmente, me refiero a tres tipos de lecciones aprendidas o señales enviadas durante la etapa inicial de democracia en México. Las primeras, aquellas señales que se enviaron en el sentido del poder político ganado por la SCJN para realizar investigaciones y pronunciarse respecto del desempeño de autoridades del poder ejecutivo; tanto las provenientes de los poderes electos como importantemente aquellas relativas a la determinación y el alcance político que la SCJN estaba dispuesta

a darle al ejercicio de esta facultad. Las segundas, aquellas relacionadas con el uso político que el ejecutivo estaba dispuesto a darle a los resultados de las investigaciones. Las terceras, algunas que la sociedad pudo derivar de las dos anteriores y que tienen una relación indirecta con el balance entre poderes por la vía de la percepción pública que afecta la legitimidad y fortaleza política de los actores.

Desde luego, su mera utilización dejaría la lección de que la FIVGDH constituía un mecanismo que podía “revivirse” para limitar el poder de las autoridades estatales y municipales. En el primer caso; el de Aguas Blancas, ante la petición de una ONG, la SCJN inicialmente estimó que si la CNDH estaba siendo atendida por las autoridades estatales, no era necesaria una investigación por su parte. No obstante, sería el mismo titular del ejecutivo federal, el presidente Ernesto Zedillo a través de su secretario de Gobernación, el que solicitara a la SCJN, por primera vez desde 1946, una investigación. Y cabe notar que tanto el presidente como el gobernador del estado eran de extracción priísta. En los otros cuatro casos, que se presentarían hasta una década después, en 2006, 2007 y 2009, durante la gestión del presidente panista Felipe Calderón, las peticiones vinieron del poder legislativo o de los ministros de la corte: el congreso de la unión solicitaría la investigación de la SCJN en el caso Puebla; el ministro Góngora Pimentel en el caso de Atenco; la cámara de diputados en el caso APPO y el ministro Sergio Valls en el caso de la Guardería ABC.

Tanto el congreso como la SCJN y de forma muy importante, los ministros individualmente, pronto aprendieron que podían utilizar ese poder político para solicitar a la corte la investigación de un caso. Más aún, el poder judicial federal aprendió que efectivamente tenía el poder para llevarla a cabo. Pero pronto también la SCJN veía la necesidad de reservarse la facultad de discrecionalmente decidir en pleno la atención o no de las so-

licitudes. Aun cuando la facultad para solicitarla ya estuviese limitada constitucionalmente a los actores políticos más importantes del estado (el presidente de la República, alguna de las cámaras del congreso, los gobernadores y el jefe de Gobierno del DF) la SCJN vería la necesidad de reservarse la decisión de cuándo actuar y así evitar convertirse en un instrumento político de los otros dos poderes. Desde el primer caso, tanto los poderes federales como las autoridades estatales y municipales aprendieron que existía un mecanismo limitante a la actuación de las autoridades, y que estaba en manos del poder judicial.

El uso de la FIVGDH también enseñó a la SCJN que para poder llevar a cabo este tipo de investigaciones requería de un poder irrestricto y no sujeto a los procedimientos judiciales que regularmente utiliza para sus competencias jurisdiccionales. Al no existir una ley reglamentaria al artículo 97 constitucional, el poder para el ejercicio de la facultad era tan amplio como la corte lo dispusiera, por lo cual, a raíz del primer caso, esta establecería que las investigaciones debían hacerse hasta descubrir la verdad de los hechos. La señal para los funcionarios estatales era clara: el poder judicial podía investigar sus actos a discreción y las comisiones investigadoras actuarían con un poder irrestricto en sus investigaciones.

El segundo caso conllevó a otra lección importante para la SCJN principalmente y que tenía que ver con la decisión de la corte de acceder o no a realizar una investigación de esta naturaleza. En el primer caso, la SCJN respondía a una petición del ejecutivo federal, y en el segundo caso, a una petición del congreso federal. Políticamente era difícil esperar una negativa de la SCJN en ambos casos, dada la naturaleza de los peticionarios. No obstante, en el segundo caso se trataba de una probable violación a los derechos fundamentales de una sola persona, lo cual ponía en tela de juicio si el caso era suficientemente grave



como para ameritar la intervención de la corte. En este caso, la SCJN determinó que la gravedad debía determinarse no con base en el número de personas afectadas, sino a partir de la trascendencia del impacto y la alteración a la forma de vida de una comunidad. La lección para los actores políticos investigables (los funcionarios del poder ejecutivo estatal y municipal) fue doble. Por un lado, el poder legislativo, particularmente el congreso, daba muestras de estar dispuesto a pedir la intervención de la SCJN ante casos de abuso contra derechos humanos, y por otro, la señal de la SCJN claramente era la de que aun las violaciones a los derechos humanos de una sola persona podían detonar una investigación por parte de la SCJN.

El tercer caso, el de Atenco, enviaría una señal más de empoderamiento relativo de la SCJN y más aún, de empoderamiento de sus ministros. Al solicitar la investigación de la SCJN un ministro de la corte por primera vez se enviaba una señal clara de la posibilidad, pero sobre todo de la disposición de algunos de sus ministros para pedir al pleno de la SCJN el uso de la FIVGDH contra autoridades estatales e incluso federales. La lista de autoridades posiblemente involucradas era amplia y clara, dada una reunión oficial entre autoridades federales y estatales previa a los segundos enfrentamientos violentos. No obstante, el ministro Góngora Pimentel y la SCJN se mostrarían dispuestos a llevar a cabo una investigación aun sin mediar petición por parte de otros actores.

El cuarto caso reforzaría la señal de la disposición del congreso a pedir una investigación por parte de la SCJN, pero enviaría dos señales adicionales importantes a los actores investigables. Como resultado de su investigación, la SCJN precisó mediante un acuerdo general (16/2007) que las investigaciones realizadas por otras autoridades, incluso del poder judicial, no eran incompatibles con las de la FIVGDH porque estas últimas tenían por objeto la protección de la sociedad en su conjunto, y encon-

tró además que no solo el retardo, la omisión o incumplimiento de las autoridades para mantener el orden público también son hechos que pueden dar lugar a violaciones graves de los derechos humanos, sino que incluso el ejercicio oportuno de las autoridades para mantener el orden público es una garantía individual, por lo que su omisión implicaba en condiciones extremas una violación grave de garantías. Es decir, no solo por actos, sino incluso por omisiones, la SCJN estaría dispuesta a investigar y a señalar responsables.

Finalmente, el quinto caso reforzaría la señal de la determinación de los ministros a solicitar una investigación a título personal, pero añadiría una más importante, también en términos del empoderamiento de la SCJN frente al poder ejecutivo estatal y federal. Aun antes de iniciarse la investigación, era clara la posibilidad de encontrar corresponsabilidad de autoridades no solo estatales sino federales de la SHCP y del IMSS, sino que era sabido que entre los responsables de la guardería incendiada estaba una prima de la primera dama. No obstante, el ministro Sergio Valls se mostró dispuesto a hacer suya la petición de los padres de los menores fallecidos y solicitó la investigación.

En su conjunto, estas señales de empoderamiento de la SCJN, de sus ministros y de los cuerpos legislativos, significaban lecciones y avances democráticos importantes en términos del equilibrio entre poderes y del establecimiento de límites a la autoridad de los gobernantes y funcionarios públicos en protección a los derechos humanos. Más aún, sentaban incentivos para el futuro comportamiento normativo de los actores que al menos tendrían que incorporar la posibilidad del uso de la FIVGDH en sus subsecuentes acciones o estrategias.

No obstante, estas claras señales de empoderamiento y determinación de la SCJN por hacer de la FIVGDH un mecanismo de balance de poder y rendición de cuentas efectivo y acorde

con la nueva naturaleza democrática del sistema, los mismos cinco casos enviarían también algunas señales negativas en términos del juego democrático entre los poderes del estado a través de las decisiones o pronunciamientos de la corte. Entre las más importantes estaría desde luego la de la decisión en el caso Puebla en el que la corte determinó que aun cuando sí hubo violaciones graves a las garantías individuales de la periodista, así como la violación sistemática de los derechos fundamentales de menores de edad, no se probó la existencia de violaciones graves a las garantías de la periodista con motivo del proceso penal seguido en su contra bajo el criterio de que una grabación ilegal no es una prueba lícita. Aun cuando técnicamente la decisión fuese correcta y enviara un mensaje positivo en términos de la protección a la presunción de inocencia y el debido proceso —ambas instituciones importantes de la protección de los derechos y bases de un sistema democrático—, enviaría también dos mensajes negativos importantes. El primero a los actores investigables en el sentido de que el poder de la SCJN era limitado y no tan irrestricto como el primer caso lo había hecho parecer; y el segundo mensaje a la opinión pública, que se quedó con la percepción de una corte politizada o sin intención de llegar “al fondo” de las cosas para encontrar la verdad. El primero restaría fuerza a las señales de empoderamiento relativo de la SCJN y de sus ministros. El segundo no está directamente relacionado con el balance entre poderes, sino con la percepción pública y la legitimidad de la corte.

El resultado de la investigación en el caso Atenco también envió una señal negativa importante. Aun cuando la investigación encontró una larga lista de violaciones graves a los derechos humanos, por votación de mayoría de siete votos, la SCJN señaló que no era posible atribuir la participación de las autoridades y funcionarios que se reunieron el 3 de mayo de 2006 y que au-

torizaron el uso de la fuerza pública, así como de aquellos que participaron en la reunión en la que se diseñó la estrategia para implementar el operativo; en cambio sí se señalaron participaciones y responsabilidades individuales y concretas de violaciones por parte de policías. Este caso que inicialmente enviaba la señal de empoderamiento y determinación de algunos ministros de usar la FIVGDH como control a los funcionarios del poder ejecutivo en casos de violaciones graves, finalmente enseñó que dentro de la corte habría también otros dispuestos a proteger a funcionarios de alto nivel de un señalamiento de este tipo. Más aún, había un mensaje a los funcionarios menores, particularmente a los policías era que “iban solos” aun cuando siguieran órdenes respecto del uso de la fuerza pública.

Pero estas decisiones de la corte no serían las únicas señales negativas para la democracia que se enviarían los tres poderes del estado entre sí y a la ciudadanía observadora a través del uso de la FIVGDH. Probablemente la lección más negativa en el sentido de la consolidación democrática fue la respuesta del poder ejecutivo a los resultados de las investigaciones. Como se mencionó en un principio, los resultados de las investigaciones se entregaron conforme a lo establecido constitucionalmente a las autoridades correspondientes, a saber, en todos los casos al poder ejecutivo federal, al presidente de la república directamente, o bien a través de su secretario de Gobernación; al congreso federal, en los casos en los que este poder solicitó la investigación, y a las autoridades ejecutivas y judiciales de los estados, respectivamente. Como se mencionó anteriormente, lo que según los ministros debía ocurrir después era que la Procuraduría General de la República iniciara las investigaciones para los procesos penales correspondientes. No obstante, no existe constitucionalmente una obligación para que así hubiera sido y esto en ningún caso ocurrió. Las investigaciones no deriva-

ron en averiguaciones penales ordenadas por la PGR en respuesta a lo encontrado por las comisiones investigadoras de la SCJN. Como lo señalan Góngora *et al.* (2010), el poder judicial federal no puede dar órdenes al ejecutivo; no obstante, menciona que nada le prohibía habérselo solicitado. De acuerdo con el ministro Góngora, nada impedía que la corte hiciera una recomendación al ejecutivo, pero nunca se hizo. La labor de la SCJN siempre terminó en la entrega de los resultados de las investigaciones al titular del poder ejecutivo federal. En cualquier caso, el presidente de la república no necesitaba solicitud alguna para haber procedido. No es posible comprobar qué uso político le dio el presidente a los resultados de las investigaciones y al poder que le daban de iniciar, de haberlo querido, las investigaciones para los procesos penales. Pero no es descabellado pensar que el desprestigio político sufrido por los funcionarios estatales y municipales investigados, y más aún, aquellos señalados como responsables en las investigaciones de la corte —todos por cierto de un partido opositor al del presidente—, hayan sido usados por la presidencia como cartas de negociación política para conseguir el apoyo del PRI. En conclusión, el mensaje era tan claro como fuerte: el uso de la FIVGDH estaba incrementando importantemente el poder relativo de la SCJN, más aún, le daba a los jueces un poder muy amplio para afectar políticamente a los gobiernos de los estados y de los municipios principalmente, y era claro que algunos estaban dispuestos a utilizarlo. Pero más grave aún, la FIVGDH le daba al presidente de la república un poder político enorme para controlar a la primera fuerza de oposición de una forma mucho muy efectiva, y el costo político de los enfrentamientos lo cargaba desde luego el poder judicial.

Dos fueron las consecuencias perversas para la democracia que derivaron de la decisión del poder ejecutivo federal de no dar seguimiento a los resultados de las investigaciones: por un

lado, se envió la señal a todos los actores —participantes, potenciales participantes y observadores— de que la aplicación de las reglas del juego no era creíble. El abuso grave a los derechos humanos podría investigarse, con los consabidos costos políticos de desprestigio, pero no llevaría a sanciones o a investigaciones o procesos penales. Pero por otro lado, se enviaba la señal de que el poder ejecutivo sería el beneficiario directo del poder político efectivo acumulado por el poder judicial. No es entonces difícil entender por qué la iniciativa de reforma al artículo 97 constitucional provino del grupo parlamentario del PRI en el senado de la república. Los costos del desprestigio político habían sido asumidos por el PRI, y el poder judicial asumía los costos de ser el responsable de señalarlos, mientras que el ejecutivo se quedaba con la ganancia política de negociar con los resultados de las investigaciones.

Más aún, los costos ante la opinión pública derivados de que los resultados de las investigaciones de la corte no llevaran a investigaciones judiciales o a sanciones de los responsables restaban legitimidad a la corte y en parte también, derivados de los resultados de las investigaciones de la corte en los casos Puebla y Atenco dejaban la sensación de que la corte no estaba dispuesta a entrar “al fondo” de los casos. Para la democracia, la no concreción del ciclo de justicia dejó una lección negativa importante en términos de credibilidad de las reglas y las instituciones. En términos de los derechos humanos, pese a su aparente valoración inicial, tanto los ciclos de justicia inconclusos como la posterior desaparición de la FIVGDH de la SCJN dejaron su protección en un estado de extrema fragilidad. Pero los ciclos de justicia inconclusos o truncos, combinados con la impunidad de la que gozan algunos de los agentes principales, no solo destruyen la función de las normas como incentivos para el comportamiento normativo de los actores, sino que generan incentivos para

que los comportamientos violatorios de la norma se repitan. Si los ciclos virtuosos en los que “todos los actores aceptan las reglas democráticas como las únicas posibles” institucionalizan las buenas prácticas democráticas, la repetición de jugadas o estrategias violatorias impunes y/o en las que los ciclos de justicia quedan inconclusos, también institucionalizan sus reglas reforzándolas o haciendo regresar el “viejo juego” autoritario en el que la posición política da ventajas o desbalancea la equidad entre los actores, y crea fueros sobre la regla. Los ciclos inconclusos, interrumpidos por la impunidad o transgredidos por el peso político de algunos actores, destruyen las funciones de las instituciones como incentivadoras del comportamiento “cooperativo” de los actores, invalidan las condiciones de equidad entre participantes y destruyen el poder de las instituciones como protectoras de la vigencia de los derechos y del estado de derecho.

En la etapa de aprendizaje de los actores jugando con nuevas reglas del juego democrático, algunas ideas, creencias y prácticas positivas para la democracia y el balance entre poderes pueden comenzar a acreditarse con la participación de todos los actores relevantes; no obstante, para que ese rumbo perdure con dirección democrática, se requiere que los todos los actores involucrados hagan uso de los mecanismos de control en protección de los principios de equidad, libertad y justicia. Lecciones a partir de reglas incumplidas son incorporadas en las estrategias o jugadas de los actores para los siguientes juegos, incluyendo la decisión de cooperar y volver a participar, la de abandonar el juego, la de volver “al juego anterior”, y la de modificar las reglas.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMBRIZ, Agustín. 1996. “Cuando se negó a intervenir, la Corte abandonó su facultad de salvaguardar las garantías individuales”. *Proceso* (9 de marzo).
- BERMEO, Nancy. 1992. “Democracy and the Lessons of Dictatorship”. *Comparative Politics*, vol. 24, núm. 3 (abril): 273-291
- CABALLERO, Edgar. 2010. “La facultad indagatoria de la SCJN. Crónica de una evolución jurisprudencial, y de un error legislativo”. 21 de diciembre, [http://edgarcaballerogonzalez.blogspot.mx/2010/12/la-facultad-indagatoria-de-la-scjn.html#\\_ftn11](http://edgarcaballerogonzalez.blogspot.mx/2010/12/la-facultad-indagatoria-de-la-scjn.html#_ftn11)
- CABALLERO, Edgar. 2011. “Los jueces constitucionales que le dieron vida a la facultad de investigación, aun estando muerta”. 3 de febrero, [http://elextranjero.com.mx/wordpress/?p=1053#\\_edn6](http://elextranjero.com.mx/wordpress/?p=1053#_edn6)
- DAHL, Robert. 1972. *Polyarchy. Participation and Opposition*. Londres: Yale University Press.
- DIAMOND, Larry. 1999. *Developing Democracy toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- FINKEL, Jodi S. 2005. “Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s”. *Latin American Politics and Society*, vol. 47, núm. 1 (abril): 87-113.
- FINKEL, Jodi S. 2008. *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.



- GINSBURG, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian cases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GÓNGORA Pimentel, Genaro David, y José María Soberanes Díez. 2010. *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Porrúa.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. 1979. *La suprema corte y la política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- HILBINK & WOODS. 2009. "Comparative Sources of Judicial Empowerment: Ideas and Interests". *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 4 (diciembre): 745-752.
- HIRSCHL, Ran. 2004. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Institutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- INCLÁN, Silvia. 2007. "Reforma judicial y consolidación democrática". En *El estado actual de la democracia en México / Retos, avances y retrocesos*, coordinado por Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, 51-84. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- INCLÁN, Silvia. 2009. "Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy?" *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 4 (diciembre): 753-766.
- INCLÁN, Silvia. 2012. "La reforma judicial mexicana a la luz de la experiencia regional". En *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*, coordinado por Miguel Armando López Leyva, Fernando Castaños y Julio Labastida Martín del Campo. México: Instituto de investigaciones Sociales de la UNAM.

MORALES Arturo, César. 2008. “Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, RIJ 25, 07.

# POLÍTICA Y DERECHO EN MÉXICO: ¿DIDÁCTICA PARA LA DEMOCRACIA?

RENÉ MILLÁN<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Uno de los factores que más inquietaron en la sociedad posrevolucionaria y autoritaria mexicana fue la relación entre política y función del derecho o, más precisamente, lo que la bibliografía especializada llama *rule of law*.<sup>2</sup> Con matices, una buena parte de la bibliografía especializada ha advertido que en el marco del presidencialismo y corporativismo que caracterizó a esa sociedad, el derecho se comportaba como una variable dependiente de la política.<sup>3</sup> En línea con esta observación, al menos tres consideraciones parecen desprenderse: *a)* dado el control centralizado que se mantenía sobre los instituciones del sistema político y judicial, la influencia política (del presidente y otros agentes) podría alterar, selectivamente pero dentro de un rango amplio, el proceder de la esfera jurídica profesionalizada y

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, [renem@sociales.unam.mx](mailto:renem@sociales.unam.mx).

<sup>2</sup> En adelante usare la noción “derecho” para referirme tanto a su función como a él mismo. En el contexto debería establecerse la diferencia.

<sup>3</sup> “En México predominó la visión de un sistema político que apuntaba al incumplimiento de las reglas jurídicas, de la Constitución, como uno de sus rasgos más característicos” (Aziz Nassif y Alonso Sánchez, 2003: 32).

las decisiones que de allí surgían; *b*) al parejo de esas circunstancias, fue notable la minusvalía del estado de derecho y, en contraste, la supremacía de una concepción que consideraba al estado como condensación exclusivamente política y, bajo esa cualidad, como factor suficiente para garantizar la integración, la estabilidad y la cohesión completa de nuestra sociedad. Y *c*) de la predominancia del carácter político sobre el jurídico se desprendía la minúscula —o francamente ausente— importancia que los aspectos normativos parecían adquirir tanto en la dinámica general del sociedad mexicana posrevolucionaria como en la regulación de aspectos medios y micro: por ejemplo, en el actuar de los partidos o en las interacciones entre individuos o ciudadanos. (Millán, 2008). Lejos de constituir un rasgo marginal, los tres puntos representaban aspectos centrales y determinantes del orden posrevolucionario mexicano. En el núcleo de los tres está, simple y llanamente, lo que indicamos como el predominio de la dimensión política sobre el derecho.

Es obvio que si derecho y política se relacionan en un cuadro como el anterior, la función de aquel queda desvirtuada. En ese cuadro, la relación tiene un efecto de distorsión en los parámetros democráticos y modernos que deberían conducir la socialización política de ciudadanos y agentes; en los valores y normas que motivan el funcionamiento de las instituciones, en la cultura cívica que da sustento, precisamente, a un sentido democrático de lo público. Pero no solo: influye sustantivamente en los criterios con lo que se juzga algo como relevante o pertinente —un evento, una decisión, un tipo de interacción social—; influye, por cierto, en los “sistemas cognitivos” (Douglas, 1990) con los que nos orientamos en la vida en común. Todas las normas correctamente institucionalizadas, y por ello el derecho mismo, son también formas sociales que condensan espec-

tativas recíprocamente aceptables de manera estable;<sup>4</sup> son, en términos conceptuales, estructuras de expectativas (Luhmann, 1990: 81-101) y por eso mismo son referentes de cálculo en las interacciones con los otros.

Sin “estructuras de expectativas colectivas” institucionalizadas adecuadamente, y por ello socializadas como un rango de comportamientos esperables o posibles, es improbable configurar interacciones sociales relativamente ordenadas en el plano micro o macro. No sería posible, en parámetros razonables, procesar acuerdos o conflictos a partir de las mismas expectativas que se encuentran condensadas en las normas que facilitaron los primeros o que enmarcan posibilidades de solución de los segundos. Este aspecto es de fundamental importancia para el comportamiento de todos los agentes en un orden democrático determinado y para la democracia misma. De allí que constitucionalmente se considere consolidado un régimen democrático cuando gobierno, agentes políticos y ciudadanos resuelven sus conflictos dentro de los marcos jurídicos y con los procedimientos establecidos por el proceso democrático (Linz y Stepan, 1996). La creación de sistemas electorales es un claro ejemplo. Sin embargo, la consideración es factible de extenderse, sin dificultad, a otros aspectos de la vida democrática: en el orden cotidiano podría afirmarse lo mismo. Si las normas jurídicas no adelantasen el rango de nuestros posibles comportamientos ante determinados conflictos, viviríamos permanentemente amenazados ante su posible escalada; si la política y los actores que allí se desenvuelven no se ajustan al derecho, la incertidumbre se abriría ante nosotros de un modo inquietante y peligroso.

<sup>4</sup> Desde luego que el derecho puede cambiar, pero los procedimientos normativos para cambiarlo deben ser estabilizados; de otro modo se dependería de estados de ánimo o caprichos de coyuntura de manera todavía más acusada que la que podemos observar.

Precisamente porque la democracia requiere que los actores se ajusten a las “reglas del juego” y esas reglas deben constituir normas adecuadamente institucionalizadas, sin una sólida y robusta presencia del derecho, la democracia no puede consolidarse o desarrollarse (Elster y Slagstad, 1999, Carbonell, 2002; Nohlen, 2008). Hay un vínculo estrecho y delicado entre política, derecho y democracia que nos indica que si bien esta última abre enormes posibilidades para la primera, si se erosiona la fortaleza del segundo factor se imposibilita la democracia misma. Si se asume el derecho como un tipo de normas que, como las otras,<sup>5</sup> constituye estructuras de expectativas colectivas (en este caso institucionalizadas jurídicamente), se entenderá que en contex-

<sup>5</sup> En el seminario de “didáctica democrática” que dio origen a este libro, algunos miembros consideraban que la democracia, para ser tal, debía regirse primordialmente por “normas éticas”. Si esas normas están efectivamente institucionalizadas son también factor de cálculo en la interacción, pero presentan una enorme desventaja como soporte democrático o incluso como reguladores de la vida social, por varias razones: *a*) no existe una sola “ética” (ni un sistema de normas éticas) ni alguien que la imponga en cuanto tal: no tiene carácter vinculante, la obligatoriedad es jurídica; *b*) por ello, su escala de institucionalización —y así se entiende en el mundo moderno y democrático— es menor al derecho; el derecho universaliza mejor las normas respecto de una comunidad política; *c*) su capacidad regulativa es también más acotada en tanto que no se requiere la ética para el tratamiento de un buen número de objetos, sino técnicas jurídicas o normativas: el color de la bandera nacional, reglas de tránsito (como dar vuelta a la derecha), configuración de distritos electorales o reglas de juego no monopólicas; *d*) los conflictos “éticos” son extraordinariamente difíciles de procesar o administrar y aquellos que son tratados bajo esa perspectiva producen exaltadas y emotivas posiciones que no pocas veces se contraponen a derechos jurídicamente sancionados, por eso la sociedades modernas distinguen entre derecho y ética como una condición básica de la positividad de aquel (Luhmann, 1990); *e*) por su carácter, la ética no tiene instrumentos para ajustarse o adecuarse a la velocidad de los cambios, ella misma es resistente al cambio. Pese a su lentitud, el derecho es más ágil y los procedimientos de cambio están más claros y a la mano. Por todo eso, la ética es *extremadamente simple y rígida* para regular la complejidad del mundo moderno. De ahí que ninguna sociedad moderna asuma la “ética” como su sistema regulativo o normativo, y todas, en cambio, acogen al derecho para esa función. Que sea deseable que el derecho condense elementos éticos es otro problema que debe ser asumido a partir de la predominancia social de aquel.

tos de baja socialización e institucionalización normativa sea difícil esperar un buen funcionamiento democrático. Por ello, no basta con que en el específico ámbito electoral las reglas se cumplan; se requiere que las “estructuras de expectativas” estén macizamente consolidadas y, en ese sentido, socializadas en los distintos ámbitos de la vida asociada o en común; es decir, tanto en niveles micro como macro; entre individuos; entre ciudadanos y gobiernos; y, sobre todo, entre éstos y los procesos con los que se ejerce esa atribución.

Pensamos que la transición democrática, en los términos en que se dio, era suficiente para cambiar la relación entre política y derecho. No ha sido del todo así. Pese al evidente hecho de que ha ocurrido una especie de “transición jurídica” (Fix-Fierro y López-Ayllón, 2002), particularmente concentrada en el papel central que ha jugado la Suprema Corte de Justicia y, podríamos agregar con matices, en el sistema electoral, persisten muchas zonas en las que esa relación no ha logrado el equilibrio deseado. Por ejemplo, en una de sus primeras declaraciones, el nuevo procurador General estableció (*Reforma*, 5 de diciembre de 2012): “La Procuraduría no debe tener opciones políticas, debe ser absolutamente imparcial, ciega ante el color de la política, para estar absolutamente despierta en la justicia”. Producto de un nuevo gobierno priísta, “astutamente”, la declaración podría entenderse como una crítica al gobierno panista anterior; y lo era. Pero más allá de ello, la crítica hace sentido porque alude a una representación social más o menos generalizada: la política influye indebidamente en el ejercicio del derecho.

En ese contexto, este trabajo sostiene que, dada la ambigüedad con que se ejerce y se percibe la relación entre política y derecho, persiste una mala socialización o interiorización de las expectativas normativas colectivas y, con ello, un distorsionado aprendizaje de las pautas democráticas. Concretamente: el com-

portamiento de los agentes políticos, gubernamentales o no, la forma en que se procesan ciertos eventos de enorme importancia e interés público, dan espacio para una enorme ambigüedad o inconsistencia en la aplicación pulcra del derecho (desde su subordinación política a su glorificación artificial y discursiva, hasta su correcta aplicación). Mediante esa inconsistencia se trasmite a los ciudadanos comunes, a la sociedad en general, una pésima enseñanza democrática. Si las prácticas concretas de los agentes políticos socializan valores y expectativas (y no podrían no hacerlo), estas constituyen en un buen número de casos una equivocada didáctica para el aprendizaje democrático de nuestra sociedad. Más claramente: si apostáramos a que la ciudadanía media se socializara correctamente en los parámetros democráticos observando las actitudes de diversos agentes, en el ámbito de la relación que nos ocupa cometeríamos un error didáctico, porque elegiríamos un mal método de enseñanza. De eso, y de sus enormes consecuencias, no siempre reveladas, se ocupa este capítulo.

Con objeto de hacer plausibles las proposiciones anteriores, procedo en tres pasos: primero, analizo tres casos que llamaron la atención en la vida pública y que muestran la ambigüedad de la relación que nos interesa. Como se apreciará, al analizarlos utilizo algunos argumentos que retomo más adelante. En segundo lugar, puntualizo los aspectos que encuentro más significativos para explicar la distorsionada relación entre política y derecho en el país, y que considero tienen un efecto negativo en la enseñanza de una vida pública democrática (para lo que recupero ciertos argumentos ya planteados). A partir de esa precisión, por último, muestro a través del vínculo entre democracia, derecho y derechos, las enormes consecuencias nocivas de esa mala didáctica.



## RELACIÓN AMBIGUA ENTRE DERECHO Y POLÍTICA

Para ilustrar la ambigüedad de esa relación y su percepción contrastante, me refiero a tres casos relativamente recientes. Son casos que involucran a distintos actores o instituciones del sistema político: el nombramiento de los consejeros del IFE fuera del plazo constitucional; el encarcelamiento de distintas autoridades en Michoacán por supuestos vínculos con el narcotráfico, y el conocido caso de F. Cassez. En los eventos, en las acciones y en el debate a que dieron lugar, todos ellos muestran distintos aspectos que revelan la ambigüedad o inconsistencia que indicamos.

*Consejeros del ife: ¿acuerdo político o norma?*

A finales de 2007, en un contexto en que todavía se sentían las consecuencias de la pasada y conflictiva elección presidencial, la cámara de diputados debía designar por mandato constitucional a dos nuevos miembros del Consejo General del IFE; ratificar a tres, que permanecerían hasta agosto de 2008; y elegir a otros tres para que completaran su periodo en 2010. No obstante el imperativo normativo, el desacuerdo entre los tres principales partidos políticos sobre los candidatos llevó a que no se cumpliera con las designaciones y que el plazo fuese ampliado sin que quedase clara la base jurídica de tal medida.

La decisión de postergar la designación (hasta enero de 2008) fue tomada por la Junta de Coordinación Política, a petición del PRD, con el propósito de “consensar” los nombres de los candidatos. La decisión fue tomada porque se consideró conveniente que, a diferencia de la designación de 2003, el PRD quedara incluido en la negociación de manera que la integración de la propuesta de los posibles consejeros contase con el acuerdo de

los tres principales partidos.<sup>6</sup> Para los agentes partidarios, la anterior exclusión del PRD había acarreado, a la luz de la no aceptación de los resultados electorales del 2006, enormes consecuencias políticas. Para los diputados, esa “memoria” justificaba que se diera prioridad al “acuerdo político” sobre el cumplimiento de la norma establecida. De hecho, ante el asombro público por el veto partidario a distintos y distinguidos candidatos, el presidente de la Junta de Conciliación Política declaró que los expedientes —es decir, la carrera y perfil— de los candidatos eran solo un “referente”, ya que los nuevos consejeros serían designados por “acuerdo político” (*Reforma*, 13 de diciembre de 2007). Otros diputados, en contraste, insistieron en que el acuerdo de postergación ponía a la cámara de diputados en una “anomalía jurídica”.

A principios de febrero del 2008, los consejeros fueron designados, incluido el nuevo presidente del Consejo. Sin embargo, la falta de acuerdo partidario se repetiría a finales de 2010, fecha en la que deberían designarse tres nuevos consejeros. Tras 146 solicitudes para ocupar los cargos, quedó integrada una lista de 17 candidatos. En ese marco, los coordinadores de las bancadas del PRI, PAN y PRD acuerdan, nuevamente, posponer la decisión: los perfiles, pero sobre todo las lealtades políticas de los candidatos, entranpan la designación. La dilación obedeció a la misma lógica anterior: privilegiar el acuerdo entre los partidos sobre los plazos normativos fijados. La decisión se tomó pese que técnicamente la designación podría llevarse a cabo con el

<sup>6</sup>Héctor Larios declaró que el PAN y el PRI habían alcanzado un primer acuerdo: “En términos concretos sí hubo un acuerdo, y el acuerdo no abarcaba a todos los grupos parlamentarios, particularmente los más importantes o a uno de los más importantes, pero a petición del partido que no estaba incluido decidimos postergar la decisión” (*El Universal*, 15 de diciembre de 2007).

apoyo de dos fuerzas camarales. La coordinadora del PAN, lo expresó así:

Si hubiéramos escogido el camino fácil de la imposición o de acuerdos bilaterales, ya tendríamos consejeros, pero no tendríamos *el consenso ni la fortaleza institucional* que es lo que prevalece en esta importante resolución. Además, quiero destacar que en este proceso no se han violado disposiciones de tipo jurídico (*El Universal*, 3 de noviembre de 2010, cursivas mías).

El argumento, que sería recogido por distintos sectores de la política y de los medios, en realidad postulaba de un modo categórico —y de acuerdo con cierta cultura política muy extendida en el seno de la sociedad posrevolucionaria— el “lugar” en el que radicaba la legitimidad de las decisiones públicas. El argumento contraponía deliberadamente “consenso y derecho” como dos elementos que modulan, con distinto grado de eficacia, las posibilidades de lograr fortaleza institucional. En otros términos, se asumía que las decisiones de conformidad con procedimientos jurídicamente sancionados no dan fuerza a las instituciones. Su fortaleza (en este caso, la del IFE) no surge de la ley —que es en sí misma un acuerdo estable y de largo plazo—, sino de acuerdos políticos de coyuntura. En esa lógica, la política priva sobre el derecho. La primera es representada como un medio óptimo para el robustecimiento institucional y por tanto para la integración de agentes; el segundo, como un factor delicado: puede obstruir y provocar fragmentación. El consenso, de vez en vez construido, es la clave última de la cohesión.

Si la fortaleza para ejercer las funciones institucionales se hace depender de la política de coyuntura, a las instituciones mismas se les coloca, en la medida en que ellas son sobre todo entramados normativos, en un grado evidente de vulnerabilidad y se les obliga a desempeñarse en contextos de alta incertidumbre social y jurídica. No es difícil advertir que, si la política puede

dar solidez a la institucionalidad por encima del derecho, es solo porque en esa lógica ella misma genera la debilidad tanto de aquel como de esta. En ese marco, es obvio que el interés de los partidos se conforma como algo superior al interés general.

Sin importar si el argumento de que el consenso es prioritario respecto de la norma expresa acertadamente las condiciones institucionales o solo un tipo de cultura cívica, es innegable que apela a un conducta pública que subordina el derecho a la política y, en consecuencia, solo reforzando esa lógica, mediante el imperativo de alcanzar consensos de coyuntura, logra dar una estabilidad momentánea a la institucionalidad que, en cuanto tal, depende de los plazos asociados a las coyunturas de la política.

El 21 de marzo de 2011, el presidente Felipe Calderón llama al congreso a lograr los consensos para designar a los nuevos consejeros del IFE. Sostiene que el retraso afecta marcadamente a la institución:

a nadie conviene —decía— que se debilite su actuación. Fortalecer al IFE es fortalecer la democracia a través de su institución clave y para cumplir su tarea primordial en la organización de comicios, el árbitro electoral requiere de operar de manera óptima. Eso implica, entre otras cosas, contar con un Consejo General debidamente integrado y fortalecido (*El Universal*).

Sin embargo, y pese a varios intentos de negociación, a principios de octubre no se había logrado ningún acuerdo.

El 5, el diputado del PRI Emilio Chuayffet señalaba que al no nombrar todavía a los tres consejeros faltantes “hemos violado la Constitución, en esa situación nos encontramos, lamentable y penosamente” (*El Universal*). La “preocupación” normativa del PRI obedecía también al hecho de que, de presentarse un plazo y dada la falta de acuerdo, la coyuntura favorecería a sus candidatos. En ese sentido, el diputado del PAN, Agustín Castilla, indicó

que mantendrían el rechazo a que el PRI impusiese a dos de los tres consejeros: “preferimos —dijo— irnos al escenario de un IFE incompleto y frenar el riesgo de los empates en las votaciones del Consejo General, a irnos al escenario de un instituto dividido o claramente inclinado hacia el PRI”. Para unos agentes, el cumplimiento de la normatividad era solo un recurso para forzar su selección de candidatos, pero no un principio en sí; para otros, un referente que presionaba para evitar el necesario acuerdo. Los intereses de los partidos, como en otras ocasiones, tensaban enormemente la relación entre política y derecho. El horizonte inmediato era el proceso electoral de 2012 que, para efectos del IFE, iniciaría formalmente a mediados de octubre y sin la integración completa de los consejeros.

El 31 de octubre, un grupo de ciudadanos recurrió a la vía judicial para obligar a los legisladores a nombrar a los consejeros del IFE bajo la idea de que el próximo proceso electoral estaba en riesgo y se violaba el derecho al voto de los ciudadanos. Bajo clara presión política, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) rechazó, el 2 de noviembre, la solicitud argumentando que los ciudadanos solicitantes carecían de “interés jurídico” en el caso de los consejeros. Días después, el diputado Jaime Cárdenas García presentó una demanda contra la postergación de la decisión del órgano legislativo. Dos argumentos la sostenían: la omisión violaba, de manera clara y directa, sus derechos como legislador al no poder participar en la designación de los consejeros y, dos, trasgredía el principio de legalidad al no existir un argumento jurídico que la justificara. Contrariamente a la resolución anterior, el tribunal dictó sentencia para que la cámara de diputados designara los tres consejeros faltantes antes del 15 de diciembre o de inmediato en un periodo extraordinario. La resolución abrió una zona de incertidumbre, porque no era claro qué sucedería si el legislativo no cumplía con la

sentencia (se rumoraba que el TEPJF designaría por insaculación a los consejeros), y si eso no pondría en ruta de colisión a dos poderes, reproduciendo así la idea implícita de que las decisiones jurídicas generan, antes que apaciguar, enormes conflictos. Como sea, el 14 de diciembre son designados, finalmente, los consejeros faltantes.

La resolución del conflicto indica al menos un punto de la mayor importancia: en la medida en que la actividad política se entiende como un campo de estricta negociación de intereses y no persiste una noción clara de bien común desde el cual juzgar aquella disposición, la política misma se presenta como altamente incierta, contingente, determinada por intereses de coyuntura, y por ello como una dimensión que no es capaz de auto-limitarse más que cuando llega a acuerdos. Pero si la dinámica política no logra acuerdos instituidos como derechos y respetados como tales, la estricta negociación de intereses hace altamente probable que los acuerdos no se logren o se logren solo momentáneamente. La autocontención de la política por la política misma es riesgosa. Por eso, como puede comprobarse en todo país democrático, el derecho es un mecanismo que reduce ese riesgo.

El caso de los consejeros muestra que lo que la política mantiene abierto como conflicto y desacuerdo (los consejeros), el derecho y sus instituciones pueden —en determinados rangos— procesarlo para cerrar ese espacio y dar solución. La ambigüedad de este caso radica en que la apelación a los procesos jurídicos, y su resolución, se dan en un contexto de enorme politización y no como un mecanismo que conforma o se incorpora de manera cotidiana en todas las prácticas de los actores. Aunque reducir contingencia frente a la “arbitrariedad de la política” resulta ser una de sus funciones (Giorgi, 1998), si el derecho o las normas jurídicas se utilizan solo en último caso, como una situación de

emergencia y no como un regulador cotidiano de las interacciones entre agentes, persiste un déficit en su tarea de reducir contingencia, precisamente porque está demasiado abierto a la influencia de la política.

*El caso de Michoacán: debilidad institucional y circularidad política*

Tras un sorpresivo operativo federal, realizado en el estado de Michoacán el 27 de mayo del 2009, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) decreta la detención formal de los 29 funcionarios<sup>7</sup> por los delitos de “delincuencia organizada y contra la salud en la modalidad de fomento para posibilitar la ejecución del delito”. Inmediatamente el operativo es acusado de ocultar intereses políticos. El dirigente del PRD, partido al que pertenecía el gobernador de Michoacán, establece: “el combate contra el crimen organizado no debe utilizarse con sesgos políticos”. En tanto, el coordinador de los senadores de ese partido señala que: “el presidente tiene la enorme tentación de usar la lucha anti narco como arma políti-

<sup>7</sup>Entre los detenidos se encuentran los presidentes municipales de Apatzingán, Tepalcatepec, Arteaga, Uruapan, Coahuayana, Aguila, Buenavista, Ciudad Hidalgo, Tumbiscatío, Zitácuaro; el ex procurador de Justicia, el ex procurador de la región de Morelia, la asesora del gobernador, el coordinador de asesores del procurador del estado y ex subprocurador, el director del Instituto Estatal de Formación Policial, el director de Sí Financia, el jefe de Agentes de la Dirección de Gobernación estatal, el director de Seguridad Pública de Arteaga, el director de Seguridad Pública de Tumbiscatío, el jefe de grupo de la Policía Ministerial de Morelia; el encargado de la comandancia de Lázaro Cárdenas, el primer comandante de Protección Ciudadana, Policía y Tránsito de Morelia, el primer comandante regional de Zitácuaro, un síndico del municipio de Lázaro Cárdenas, el director de Obras Públicas de Arteaga, el jefe de grupo de la Policía Ministerial de Lázaro Cárdenas, dos policías municipales de Lázaro Cárdenas y una juez de Primera Instancia en La Piedad. En total fueron detenidas 29 personas y trasladadas a la ciudad de México en un primer momento. El número se elevó a 35 tiempo después.

ca” (*La Jornada*, 28 de mayo). Unos días después, la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) indica que el Ministerio Público Federal rompió las normas internacionales sobre la observancia de los derechos humanos al decretar el arraigo por 40 días de los detenidos sin contar con los argumentos jurídicos y penales de su incriminación. Es decir, arbitrariamente.

Estos elementos, uso político de la ley y violación de las normas protectoras de los derechos humanos, configuran —más allá de la culpabilidad jurídica— el sentido público del caso de Michoacán y determinan dos de los principales rasgos que en ese, como en otros casos, obstruyen una adecuada y pulcra aplicación del derecho. De un lado, una deficiente aplicación de los procedimientos jurídicos y de respeto a los derechos humanos; del otro, un uso arbitrario, político, de las normas y, simultáneamente, presión pública y/o política para que los estándares jurídicos se cumplan. Lo primero es indicativo de una asombrosa debilidad estructural de las instituciones encargadas de la consecución de la ley; lo segundo revela un signo inconveniente de la vida pública que nos demuestra que, por la debilidad en la formación de un estado constitucional democrático, todavía se insiste en depositar la certeza —que debería derivarse de la jurisdicción establecida— en las acciones “virtuosas” de los agentes políticos o públicos.

Debilidad institucional y procedimental,<sup>8</sup> de una parte, y necesidad de actores virtuosos, de otra, se refuerzan mutuamente. Pese a que la calidad “virtuosa” de los actores es importante en ciertas coyunturas o eventos, si ese reforzamiento se conforma como una condición estructural de una sociedad, se hace extremadamente incierta la capacidad del derecho de generar certi-

<sup>8</sup> Para ver la importancia de lo procedimental en la vida democrática, véase Dahl (1993), en especial cap. 12.



dumbre, jurídica y política, ya que con esa condición se abren enormes zonas de arbitrariedad. Es esa arbitrariedad la que se ha socializado entre amplios sectores sociales y políticos, en gran parte de la memoria colectiva; y es ella la que pre-dispone invariablemente, con o sin referencias objetivas, una cierta dificultad en la aplicación del derecho: estamos convencidos de que el mismo no tiene capacidad de sostenerse. Ciertamente, casos como este refuerzan la creencia de que esa representación es correcta.

El 2 de julio, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) anuncia que se revisarán las denuncias de violaciones a las garantías individuales durante los operativos contra el narcotráfico en Michoacán y que se visitará a los funcionarios detenidos en el penal del Nayarit. Dada la relevancia del caso, en octubre se crea el Grupo Plural de Trabajo, integrado por siete diputados, uno de cada grupo parlamentario (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Nueva Alianza, Convergencia) para dar seguimiento a la situación jurídica y procesal de los funcionarios de Michoacán. Con ello se refuerza la politización del caso bajo signos recurrentes en la vida pública nacional, los cuales ya sugeríamos anteriormente: 1) la detención de los funcionarios “era” política; 2) el sistema jurídico se encontraba afectado por esa influencia y consecuentemente su debilidad institucional no podía dar certeza jurídica; 3) para contrarrestar eso, los actores partidarios presionan políticamente; 4) se da así un círculo: la influencia política distorsiona la aplicación del derecho y solo la influencia política (de otro signo) puede corregir tal anomalía. Se requiere presión política (de la “buena”, se entiende) para que el derecho adquiera vigencia. En ese círculo, su fragilidad institucional y funcional (capacidad de estructurar expectativas) es evidente. La certeza está en la actuación acertada de los agentes políticos y no en algún plano normativo o estrictamen-

te procedimental. Así, el círculo concluye con el reforzamiento arriba indicado: la “virtud” de los actores políticos “subsana” la debilidad institucional del derecho. Esa lógica es casi mística pública.

En ese contexto, el 30 de octubre, la CNDH emitió una recomendación en la que se indicaba que las fuerzas federales y los militares habían incurrido en violación de derechos humanos. Los derechos violados eran: de legalidad, de seguridad jurídica, de debido proceso y defensa, todos previstos por la Constitución. El 29 de enero de 2010, el Tribunal Unitario del Poder Judicial de la Federación con sede en Acapulco, Guerrero, ordena la liberación inmediata de 12 detenidos. Para septiembre de ese año, casi la totalidad de ellos, funcionarios, presidentes municipales, policías y ex procuradores, son declarados inocentes de las imputaciones. El 28 de septiembre, la PGR presenta una queja ante el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) en contra del juez primero de distrito con sede en Morelia y lo acusa de diversos delitos “contra la administración de justicia por haberse excedido en sus funciones al dictar fallos contrarios a la jurisprudencia y norma imperante al ordenar la libertad de los políticos y funcionarios michoacanos”. La acusación prospera: el 1 de junio de 2012, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) suspende de forma indefinida al juez primero de distrito con sede en Morelia. Su suspensión no cuestionó o revocó la validez de sus fallos. Con ello, se evidenció aún más la debilidad institucional de las normas que privan en el ámbito de aplicación de justicia.

Finalmente, en abril de 2011, tras 19 meses de reclusión es liberado el último detenido. El dirigente nacional del PRD evaluaba así la liberación: “nos da la razón a quienes sostuvimos desde un principio que los expedientes que se configuraron en contra de ellos adolecían de pruebas reales para privarlos de su libertad”. Pidió además “cumplir el compromiso explícito de no

utilizar la administración y la procuración de justicia con fines político electorales” (*Prensa nacional*, 12 de abril).

Este caso se identifica con el anterior en dos puntos. De un lado es evidente la vulnerabilidad del derecho ante las instancias de gobierno; del otro, muestra —paradójicamente— el límite de esa vulnerabilidad porque las dimensiones políticas que se juegan en ambos casos solo pueden ser resueltas afirmando aspectos normativos. De nuevo, el derecho resulta absolutamente necesario para destrabar, mediante procedimientos jurídicos, lo que la intención política provoca y abre como conflicto e incertidumbre. En medio de su debilidad institucional, es el apego a la normatividad lo que frena la arbitrariedad de los intereses políticos. Ciertamente, en el marco del “círculo” indicado. En conjunto, el caso revela, de un lado, que la ambigüedad de la relación entre política y derecho no aniquila o suple la necesidad de los aspectos jurídicos, solo abre la puerta a su incerteza. Y es la conciencia de esa incertidumbre la que da vigencia, recurrentemente, al círculo que hemos señalado. De otro, se hace claro, como hemos sostenido, que la natural arbitrariedad y contingencia de la política precisa, lo quiera o no, del derecho para contenerse y desarrollarse convenientemente.

*Florence Cassez: opinión pública  
y racionalidad sustantiva*

El 9 de diciembre de 2005, elementos de la Agencia Federal de Investigación (AFI) realizan un operativo en contra de la banda de secuestradores Los Zodiacos en el rancho “Las Chinitas”: liberan a tres personas secuestradas y detiene a dos presuntas secuestradoras, una, Florence Cassez (FC), de nacionalidad francesa. Sorprendentemente, el operativo se trasmite en vivo por los principales noticieros matutinos de la televisión (Primero

Noticias, Televisa y Hechos am, TV Azteca). Los reporteros entrevistan a los secuestradores y sus víctimas. Ese mismo día se decreta el arraigo por 90 días a los acusados.

Dos meses después, en un programa de televisión, el titular de la Unidad Especializada en Investigación y Secuestro de la Procuraduría General de la República y el Director General de la AFI increíblemente acepta que el operativo había sido recreado para los medios a petición de los reporteros. Ahí mismo, y por vía telefónica, FC señala que fue detenida el día 8 de diciembre y no el 9 como oficialmente se decía y ratifica lo del montaje televisivo. En tanto, las víctimas del secuestro (una madre, su hijo y otra persona) y una testigo<sup>9</sup> reconocen ante las autoridades, en segunda declaración y tras haber sido reconocido el montaje televisivo, la plena participación de FC. En la primera, no había sido inculpada, por lo que la corrección testimonial cambió radicalmente la situación de la acusada.<sup>10</sup> A mediados de febrero, los reporteros de los medios de comunicación implicados se deslindan de toda responsabilidad y aseguran que no sabían que se realizaba un montaje. En ese contexto, el vocero presidencial acepta el “error” del montaje, pero advierte que lo importante fue la detención de los secuestradores y la liberación de las víctimas.

Desde su inicio, el caso de FC quedó así caracterizado por una serie de elementos que estarían presentes a lo largo del proceso:

<sup>9</sup> Se trata de una comerciante que vivía cerca de la casa de Cristina Ríos y que declaró haber reconocido por medio del reportaje en la televisión a Florence Cassez como la persona que estuvo siguiendo a Cristina Ríos en su localidad. Esta testigo murió el 21 de mayo de 2006 en un accidente automovilístico.

<sup>10</sup> Para algunos sectores, “las declaraciones de las “víctimas” son contradictorias entre sí. Ejemplo: el 9/02/05 (la testigo x) declara que “no conozco a esas personas (FC y Vallarta, otro inculpado) [...] no conozco la voz de ellos”. El 15/02/06, días después de haber sido revelado el montaje, declara que “la voz de Cassez era la misma que escuché en diversas ocasiones” (Eduardo Huchin, *Reforma*, 21 de marzo de 2012).

*a)* el montaje televisivo convirtió a la “opinión pública” en “testigo ocular” y configuró naturalmente una percepción colectiva acorde con esa experiencia; *b)* vicios claros en el procedimiento de detención de la acusada, al ser retenida sin presentación al ministerio público por más de 24 horas en espera del montaje televisivo y al no permitirle que se comunicara a su consulado; *c)* implicación de los medios televisivos y de las autoridades en acciones que condujeron a vicios de procedimientos; *d)* falta de profesionalismo de las autoridades judiciales motivada por la búsqueda de legitimidad frente a la opinión pública; *e)* una enorme politización del caso con dos dinámicas: de un lado, el activismo de algunos sectores organizados contra la delincuencia y, en concordancia con ello, el interés particular del presidente de la república por condenar a FC, acompañado de una persistente campaña en la opinión pública y de claros actos de intromisión en el ámbito judicial; del otro, sectores de oposición que en la defensa de FC lograban cierta capitalización política contra el gobierno de la república; y *f)* un punto de enorme importancia: pese a la diferencia entre autoridades y medios por el montaje, ambos compartían el interés de poner el acento en la culpabilidad de los implicados y diluir, así, su posible responsabilidad en la alteración de los procedimientos correspondientes: la opinión pública se hace una variable de enorme importancia. A estos factores se agrega la presión del gobierno francés para lograr la extradición de FC alegando la poca imparcialidad de la justicia mexicana. Así, el juicio sobre FC era también una valoración de las instituciones de justicia y el gobierno mismo y, en otra escala, de los propios medios de comunicación.

A finales de abril se dicta sentencia condenatoria contra FC y se le imponen 96 años de prisión. Tras una primera apelación, se resuelve que no había evidencia de su participación en uno de los tres secuestros. Se rechaza, sin embargo, el alegato de viola-

ciones al proceso porque la detenida, se dice, sí había sido puesta a disposición del ministerio público inmediatamente después de su arresto y no se había dado valor probatorio a las notas informativas o al montaje televisivo. La pena se redujo a 60 años.

Previamente, uno de los secuestrados había publicado una carta en la que acusaba a FC. El 11 de mayo de 2009 es capturado otro de los secuestradores y en su testimonio igualmente sostiene la culpabilidad de FC por haber planeado y ejecutado varios plagios y por haberse hecho cargo del cuidado de algunas de las víctimas. Antes, a principios de marzo de ese año, el presidente francés había visitado México y el caso dominaba la agenda bilateral. El gobierno mexicano fundamenta las razones para negar la extradición con el soporte de cartas a la opinión pública (de Isabela Miranda de Wallace) en el sentido de que tras haber pasado por el “infierno” del secuestro, las víctimas no merecían sufrir la “terrible injusticia de la impunidad”. No obstante, el gobierno francés insistirá en distintos foros internacionales —y de conformidad con ciertos tratados— en la demanda, y el caso tensará enormemente las relaciones entre ambos países. En febrero de 2010 se publica en Francia un libro escrito por FC en el que da su versión de lo ocurrido, se concibe como prisionera de estado y señala enormes deficiencias de la justicia mexicana.

El 30 de agosto de ese año, ella solicita un amparo y protección de la justicia federal con base en los siguientes puntos: 1) no gozó de un debido proceso ni de un juicio justo e imparcial; 2) se rompió el principio de “buena fe ministerial;<sup>11</sup> 3) violación del principio de inmediatez en la valoración de las declaraciones de los testigos, ya que las declaraciones que en principio no la incriminaban se modificaron como consecuen-

<sup>11</sup> A causa de la indebida actuación policial, la mentira en el operativo, al hecho de que los testigos cambiaron sus declaraciones y el retardo en la puesta a disposición ante el ministerio público.

cia del montaje televisivo; 4) no fueron excluidas las pruebas ilícitas; 5) el trato degradante del que fue objeto; 6) violación al derecho del debido proceso;<sup>12</sup> 7) la declaración de un testigo (y cómplice) fue obtenida mediante tortura; 8) la valoración de sus declaraciones fue inequitativa y parcial; 9) no fue informada sobre el derecho a la asistencia consular; 10) se rompió el principio de legalidad y presunción de inocencia (por el contexto del arresto).

El 10 de febrero de 2011, el amparo es rechazado porque en opinión de las autoridades las violaciones alegadas resultaban, en algunos casos, infundadas, y en otros fundadas pero inoperantes. Los argumentos de la sentencia fueron los siguientes: es normal que las víctimas que han experimentado procesos traumáticos recuerden paulatinamente; en el juicio no se otorgó valor probatorio a los videos de los programas televisivos; no está probado que la autoridad ministerial autorizara la presencia de los medios informativos; las autoridades habían regresado al rancho, lo que comprueba que la dilación en la puesta a disposición del ministerio público se debió a causas de fuerza mayor: preservar la vida e integridad de las víctimas y brindarles atención médica y psicológica de urgencia; se transgredió efectivamente el derecho de la quejosa a ser informada sobre la asistencia consular de su país, pero dicha violación fue subsanada inmediatamente.

El 7 de marzo de 2012, los abogados de FC interponen otro recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), alegando, de nuevo, la violación de la buena fe ministerial; la errónea interpretación que el tribunal colegiado hiciera en la solicitud de amparo anterior del mandato constitucional “puesta a disposición sin demora del inculpado”; la violación de su derecho fundamental a ser informada de la asis-

<sup>12</sup> Por no tener certeza sobre la fecha y hora de la detención.

tencia consular y de asumirse la presunción de inocencia. La polaridad del ambiente político nacional e internacional que se alcanzó en el caso condujo al presidente, y parte de su equipo, a tratar de influir sin recato alguno en la decisión de la corte. Unos días antes de que el caso fuese discutido, exigió al poder judicial que, en su interpretación de la ley, no abriese “rendijas para la impunidad”. Textualmente dijo: “¿Justicia qué implica? La obligación elemental de que quien comete un delito sea verdaderamente juzgado y castigado y que nunca la interpretación de las leyes sea la rendija por donde escape, nuevamente, la impunidad, sino un verdadero instrumento para hacer justicia.” Y más adelante demandó “justicia para las víctimas”, para que se cumplieran los fines del derecho (*Reforma*, 20 de marzo de 2012). En el mismo sentido, el secretario de Gobernación aseguró que era el “momento de enfatizar la justicia para las víctimas de los delitos”. Y la candidata del PAN al DF: “no podemos permitir que los derechos de las víctimas estén por debajo de los de los acusados” (*Reforma*, 21 de marzo de 2012).

Las declaraciones son extraordinarias: culminan una sistemática campaña de las autoridades gubernamentales que en correspondencia con el sentir de largos sectores sociales van configurando una racionalidad sustantiva frente a derecho. Esa racionalidad (y este punto lo retomaremos en la siguiente parte del trabajo) se expresa como un predominio absoluto de los fines (castigar a los culpables) sin que se repare en la importancia de los medios (vigencia de los procedimientos y el derecho) para lograrlos. Como en otros casos, esa racionalidad o lógica sustantiva se configura aquí mediante la “certeza” de que alguien es culpable y, por tanto, no se requiere ninguna otra consideración para imponer el castigo y “reparar” el daño. Como indicaremos más adelante, cuando aquello que se considera “justo” o “bueno” en sí se sobrepone a los procedimientos, el derecho pier-



de su carácter positivo y se ve sometido a estados emocionales y, con ello, priva entonces una clara arbitrariedad conformada como contingencia abierta (Luhmann, 2010: cap. 5). Se erosiona así la certidumbre jurídica. Los individuos aprenden que no es racional estructurar su interacción con otros individuos y con las instituciones mediante normas constituidas como derecho (y en general sobre ningún otro sustrato normativo).

La racionalidad o lógica sustantiva se expresa de varias maneras. En primer lugar, mediante el claro intento de influir y orientar el juicio de la Suprema Corte. En segundo lugar, porque se propone una argumentación discutible y, en varios sentidos, amenazante de ciertos fundamentos democráticos que dan sustento a las garantías individuales y al sustrato axiológico que obliga al estado a proteger esas garantías en función de un fin superior (castigar al culpable). Asume que FC es culpable y coloca como contradicción, como una suma cero, “los derechos de víctimas *vs.* delincuentes” sin solución de continuidad. De esa forma, los primeros —y no el derecho— se constituyen como criterio de “justicia” que, en esa secuencia, predeterminan y subordinan la lógica jurídica.

La confrontación implícita entre “justicia y derecho” de la argumentación gubernamental proclama públicamente una “justicia sustantiva” y, en consecuencia, menosprecia la valoración de los procedimientos y garantías que deben privar en cualquier juicio así como las normas jurídicas que obligan a su cumplimiento. Bajo esa argumentación, en extremo, se podría decir que si una persona es “culpable” podría ahorrarse el juicio y suspender las garantías que el estado democrático debe garantizar. Los linchamientos son un proceso similar que no usa instituciones ni normas. Pero además: la SCJN no discutiría (en correspondencia con la solicitud de amparo) la culpabilidad o no de FC, sino precisamente la violación o no de esas garantías. La

confrontación entre justicia y derecho postulada gubernamentalmente reclamaba a la primera por encima de esa valoración y, por tanto, del derecho mismo. Paradójicamente, el gobierno representaba así las prácticas que el amparo denunciaba como indebidas y, en ese sentido, la resolución de la SCJN era también un juicio sobre la posición política del presidente y su idea sustantiva de la justicia.

La presión sobre el poder judicial fue tal que el presidente de la SCJN, advirtió:

En el poder judicial queremos que imperen los valores y principios constitucionales [...]; los jueces seguimos estando dispuestos [...] a corregir a costo presente las desviaciones y los abusos del poder que desborden los cauces constitucionales [...]; eso manda la Constitución y eso, nada más eso, será lo que haremos [...]. La verdadera seguridad es la que se constituye en la legalidad. El sistema se sostiene en la credibilidad y en la solidez del estricto cumplimiento de la Ley (*Reforma*, 22 de marzo de 2012).

Así, el caso de FC se discutió entre el interés político del ejecutivo, la politización social, y el interés del poder judicial en mostrarse necesariamente como autónomo y apegado a derecho.

En la primera sala de la corte fue sometido a debate el dictamen el ministro Arturo Zaldívar. El dictamen establecía con toda claridad que efectivamente se habían violado los derechos alegados en la solicitud de amparo. Consideraba particularmente grave la negación a la asesoría consular, porque ella no solo constituía un derecho en sí mismo, sino uno “instrumental para la defensa de los demás derechos”. Sostuvo que no existía “sustento constitucional alguno” para no presentar de inmediato a FC ante el ministerio público y que se le había retenido con el único objeto de “exponerla ante los medios” como culpable, acto del cual se detonaba la violación de una serie de derechos fundamentales que afectaron de manera clara y decisiva todo

el proceso. Se afirmó también que “la exposición pública” y el montaje negaban el derecho de presunción de inocencia y afectaban del mismo modo al proceso.

En consecuencia, el dictamen concluía que tanto el procedimiento jurídico como los resultados estaban viciados de origen y proponía la liberación inmediata de FC. Cuatro de los cinco magistrados integrantes de la sala concordaron con la afirmación de que los derechos de FC habían efectivamente sido violados. Sin embargo, no se logró la mayoría para avalar el amparo y liberar a FC. En esas condiciones, los magistrados resuelven desear el proyecto de dictamen y se encarga la redacción de uno nuevo. El acuerdo de la sala indicó que no fue posible encontrar un balance entre la violación de derecho y la ponderación de la responsabilidad de la inculpada.

En otros términos, de un lado, en apego al derecho, se reconocía la violación de garantías e, implícitamente, su efecto en el proceso; de otra, permanecía imprecisa la interpretación o ponderación del peso de esa violación en la posible anulación del juicio o el otorgamiento del amparo. En esa tensión no resuelta pesó sin duda el ambiente y los previsibles efectos “políticos” para el gobierno federal y la posible valoración de la opinión pública de la decisión de la corte. El tema de fondo era determinar si el derecho al debido proceso es una requisito que de no cumplirse acredite la liberación del acusado en función de las garantías que lo protegen constitucional y jurídicamente. En otro ambiente político y con una discusión más amplia sobre la importancia del debido proceso, como se dio después, previsiblemente la decisión de la corte hubiera sido más neta y garantista. Fue posiblemente la injerencia de una lógica política en la conformación de la opinión pública lo que, a la luz de lo

expuesto, evitó aquella concepción.<sup>13</sup> De hecho, en un segundo dictamen, los errores procedimentales fueron valorados con todo su peso y se resolvió otorgar el amparo y por consiguiente la liberación de la acusada. Ciertamente, el ambiente político y el gobierno federal habían cambiado.

#### EFFECTOS Y “LECCIONES” DE LA TENSIÓN ENTRE POLÍTICA Y DERECHO

Los tres casos anteriores, aunque se desarrollan en esferas de acción distintas, mantienen un elemento común: muestran que la tensión entre política y derecho es todavía un dato no marginal o accidental en nuestro país. No se registra solo, como normalmente ocurre en algunos otros países de democracias consolidadas, en ciertas coyunturas específicas (la elección presidencial entre Gore y Bush, o la resistencia a ciertas políticas, por ejemplo, fiscales o de educación pública como sucedió recientemente en España o Reino Unido). Al parecer, la tensión persiste porque, no obstante la transición democrática, están presentes rasgos profundos y culturales del viejo orden posrevolucionario en nuestra vida pública. Esos rasgos dan a las coyunturas de tensión características muy particulares que, en más de un sentido, no se asemejan a una expresión acorde con la “modernidad democrática” que correspondería a la sociedad pos-transición. Bajo ese signo, la tensión entre política y derecho socializa mal o deficitariamente parámetros democráticos. Una breve reflexión sobre algunos aspectos servirá para aclarar esa proposición y mostrar la gravedad de asuntos que están en el trasfondo de los casos analizados.

<sup>13</sup> Según encuestas distintas, la mayoría de los mexicanos consideraban culpable a FC y estaban contra su liberación, aunque no conocían los detalles.

IMPLICACIONES DEMOCRÁTICAS DE LA RELACIÓN  
ENTRE POLÍTICA Y DERECHO

De un modo esquemático, las implicaciones se pueden tratar a partir de las siguientes características observadas en los casos:

*a)* Tensión entre intereses políticos (o personales que se filtran por esa vía) y la lógica de operación del derecho. Es difícil negar la evidencia de que el estricto razonamiento o procedimiento jurídico fatiga para aplicarse en ese contexto. Consideraciones de otro tipo —extrajurídicas— dan la impresión de pesar significativamente y en consecuencia —si bien en un grado impreciso, pero difuso— la relación entre política y derecho parecería reproducirse bajo el esquema de dependencia que regía en el anterior régimen posrevolucionario y pre-democrático. Si eso priva, incluso en casos muy particulares, el derecho —las reglas y normas que lo conforman— se revela en la dinámica política como “des-codificado”. Descodificado significa que no puede aplicarse a partir de su propio, singular y autónomo criterio (Giorgi, 1998; Luhmann, 1990): es un derecho que no opera mediante derecho porque esa recursividad está alterada por múltiples influencias.

Si eso ocurre, o así se percibe por el ciudadano medio, el derecho se nos revela cómo extremadamente contingente, caprichoso, y por ello incapaz de garantizar un horizonte de certidumbre para las interacciones entre el ámbito público y privado, y en cada uno de ellos. Si no es capaz de reducir incertidumbre —diríamos radicalmente— demerita enormemente una de sus principales funciones. La democracia necesita, por ejemplo, certeza plena en sus procedimientos y reglas (Przeworsky, 1999).

Para algunos analistas, las normas, en su calidad de instituciones, encuentran su razón de ser prioritariamente en la capacidad de reducir incertidumbre (Ostrom, 2005; North, 1993). Para

J. Elster, es esta la principal función del derecho (o del *rule of law*).<sup>14</sup> Para él, un orden democrático se estructura racionalmente en términos políticos cuando mantiene, por vocación propia —como Ulises ante el canto de las sirenas— ciertas “ataduras” que ponen límites a las infinitas posibilidades de acción de los individuos y con ello se alcanzan ciertos horizontes predecibles (Flores, 2011: 5-12). El derecho representa esas ataduras y por ello debe ser él mismo calculable y constituirse como un horizonte de estabilidad. Es decir, debe garantizar su propio cumplimiento en un tiempo futuro y no solo presente.

Si eso no se logra, se tiende a depositar en la política —como les fascina a muchos actores de nuestra vida pública— la posibilidad de construir interacciones conmensurables no obstante que, paradójicamente, ella misma requiere de normas para tal fin, y pese a que su predominio irrestricto sobre otros criterios de regulación de la interacción en sociedad es, como indicábamos, fuente de descodificación del derecho y de incertidumbre social.<sup>15</sup> Es por eso que los “acuerdos o pactos políticos” —desde las constituciones a otros más particulares— necesitan “firmarse”. Parafraseando a Durkheim sobre su idea de que en las posibilidades de existencia de los contratos hay algo no contractual, se podría decir que en las posibilidades de lograr acuerdos y

<sup>14</sup> “Las incertidumbres acerca de las decisiones futuras pueden deberse a dos fuentes distintas: la ley no puede ser *ambigua* (como en el antiguo derecho chino) o constantemente cambiante (como en el neo-mercantilismo contemporáneo). Muchos de los autores, desde Leibniz, han observado que los requerimientos formales de las leyes inequívocas y constantes son, en muchos aspectos, más importantes que la necesidad de leyes justas, porque si podemos predecir las decisiones del tribunal, podemos tomar medidas precautorias que nos protejan de leyes injustas” (Elster, 1989: 71). Desde luego, él reconoce que el derecho puede y debe cambiar, pero mediante procedimientos o normas establecidas.

<sup>15</sup> Así lo muestran los análisis electorales. Para un análisis teórico véase Luhmann (1990).

realizar acciones políticas hay algo extra-político que condiciona la existencia de esas posibilidades.

*b) Debilidades institucionales.* Si las condiciones de debilidad institucional de las instancias que preservan el derecho en todos los ámbitos de acción (en el gobierno, en el congreso o lo electoral, en las transacciones comerciales, en los ministerios públicos) fincan a la política o a su influencia como el referente de certeza para las interacciones del propio ámbito jurídico, o de sus relaciones con otros, la posibilidad de arbitrariedad debe ser incorporada en el propio cálculo que se hace de esas interacciones (Millán, 2008). En primer lugar, porque la incorporación anticipada de la posibilidad de un acto arbitrario en la proyección de una acción predetermina en los actores de una relación cualquiera, pero sobre todo de implicaciones públicas, el grado y modo en que se confiará en las normas para coordinar dichas acciones y los términos de esa relación. Así podemos registrarlo, por ejemplo, en los conflictos post-electorales. En segundo lugar, porque el nexo perverso entre arbitrariedad y confianza, que de ese modo resulta, erosiona de manera indeseable el carácter necesariamente vinculante que todo derecho moderno, positivo y democrático debe tener. Jurídicamente, vinculante significa la naturaleza obligatoria de cada norma y el hecho de que quien decide (incluso sobre qué normas son aceptadas) debe también estar incluido en dicha obligatoriedad (Luhmann, 2004: 146).

El carácter vinculante del derecho es, entre otras, una característica de los órdenes democráticos y reviste un punto clave, porque sin ella toda decisión pública tendría, independientemente de su contenido, un sentido arbitrario: sería parcial en su obligatoriedad. Eso ocurre en los sistemas autoritarios y se presentaba en el viejo presidencialismo mexicano (Carpizo, 1990; Cossío Villegas, 1972). El carácter vinculante del derecho plantea el problema del control del “monarca” por medio de la ley

y la efectividad de la propia ley para estructurar interacciones calculables en los propios parámetros de la norma.

*c)* Evidentes signos de impunidad. Registrada como sistema o bajo cierta extensión, la impunidad es una indicación de que, en el ámbito en que ocurre, existen condiciones estructurales que debilitan la institucionalización del derecho y las normas que lo rigen, incluida la posibilidad de sanción. En ese sentido, la impunidad remite a la debilidad del entramado institucional que verifica la observancia de los imperativos normativos, e indica que no hay una sostenida correspondencia entre el carácter vinculante del derecho y las sanciones que corresponden si ese no es acatado como tal. En cualquiera de los niveles, macro o micro, que registran condiciones de impunidad, se está generalizando la posibilidad adelantada de que actos de arbitrariedad —como indicábamos— sean incorporados en los criterios con que se calculan las interacciones entre los individuos, y entre ellos y las instituciones. Podría decirse que, al menos en un sistema democrático, el grado de impunidad presente en los distintos ámbitos de acción de una sociedad, corresponde con el grado de “socialización” de la expectativa de que las normas jurídicas no regulen suficientemente las relaciones entre los individuos, que ellas no sean vinculantes y que el derecho, por ineficiencia o por influencia política, no esté correctamente codificado en su operación.

*d)* Interpretación de la ley que hace vacilar la función del estado democrático. Esta interpretación parece encontrar su causa, según los casos analizados, en una racionalidad que privilegia marcadamente una lógica sustantiva sobre una procedimental, como indicábamos en uno de los análisis. En términos generales, pero ilustrativos, podríamos decir que la racionalidad sustantiva está vinculada al logro de fines que se conciben como superiores o valores últimos, y por eso el imperativo de



alcanzarlos está por encima de los medios para lograrlos.<sup>16</sup> La racionalidad sustantiva suspende el delicado problema de la relación entre fines y medios en la actuación social. Simplemente, subordina los segundos frente a los primeros. Debido al predominio de los fines que sostiene, la lógica sustantiva valora exclusivamente a partir de los específicos “resultados” o “productos” de los procesos o las acciones, no por los métodos. Normalmente la prioridad de los fines que se persiguen, sin importar los medios que se utilizan, está justificada en el discurso por la “superioridad moral” de esos fines o valores. Alcanzar la derrota del narcotráfico, negar resultados electorales porque el “mesías” no ganó o la erradicación de cualquier otro mal social para lograr una sociedad justa y perfecta, sin que importen las garantías individuales o los derechos fundamentales, sería un ejemplo extremo pero ilustrativo.

Ese carácter sustantivo<sup>17</sup> está en la base de posiciones teológicas, movimientos de izquierda o derecha que creen que encarnan “la razón”, que niegan la pluralidad porque, contrariamente a Berlin (2009), creen que es la única posibilidad de mantener un núcleo de valores comunes. Ese carácter está también en las creencias de sociedades o comunidades que no han diferenciado su derecho de la moral o las costumbres. La idea de que la

<sup>16</sup> De ahí que Simmel distinga entre razón ilustrada y racionalidad de medios. En este sentido es interesante la posición de B. Russell (2010: 8-9): “la ‘razón’ tiene un preciso y completamente claro significado. *Significa la elección de un medio correcto para realizar un fin deseado.* La razón no tiene nada que ver con la elección de fines [...] deseos, emociones, pasiones [...] son las únicas causas de la acción. La razón no es una causa de la acción, es tan solo un regulador” (cursivas mías).

<sup>17</sup> Distingo de esta lógica, con toda claridad, la racionalidad del concepto de democracia sustancial de Firraji (2001), que pone los derechos humanos como valor central del orden democrático y constitucional, como fundamento incuestionable de los mismos e incluso superior. Lo hago por la importancia que, no obstante esa posición, le asigna a los procesos y procedimientos constitucionales y democráticos, y concretamente al papel de las cortes.

finalidad última (la justicia, el bien político o social, la “buena” sociedad)<sup>18</sup> justifica la suspensión de los derechos fundamentales o su distorsión normativa; introduce una lógica sustantiva que está asociada a pautas y conductas autoritarias. Esas lógicas sustantivas abren un espacio considerable para que la política, o la opinión pública y sus humores, influyan desproporcionadamente, de manera tal que las normas y garantías o derechos humanos se aplican según el caso. Las lógicas sustantivas tienen a erosionar el carácter positivo del derecho democrático.

Como se ha insistido, la democracia encuentra certeza en los procedimientos (las normas) y debe, dentro del marco que el derecho establece, abrirse al resultado contingente que se produce a partir de ellos (Przeworsky, 1999: 93): es el caso de las elecciones. Es el caso también de una dimensión deliberativa de la democracia: dicha deliberación (en el espacio público, en las cámaras, en los medios, en una cena) es un “medio”<sup>19</sup> para alcanzar decisiones razonables, pero cuyo resultado es, en principio, abierto y contingente. Si la decisión está pre-establecida, el debate no tiene función ni sentido.

Cuando se le exige a la ley que “haga justicia” por encima del derecho que la conforma, y de los medios (procedimientos) que están establecidos para ello, se suspende precisamente esa relación. La tentación, registrada también en los casos analizados, de sobreponer el “consenso” a la norma en medio de ciertos imperativos de coyuntura, reproduce igualmente una cierta lógica sustantiva, porque el objetivo que persigue se construye —bajo un singular tono trascendente— como un “valor” ulterior. Tiene además, consecuencias poco deseables para una dinámica

<sup>18</sup> Otro asunto es que el diseño y contenido del derecho, en su formulación, se oriente a lograr ciertos fines.

<sup>19</sup> Es por eso que Habermas (1986) asume la necesidad de cumplir con ciertas “reglas” de argumentación para lograr una razonable deliberación.

democrática. Olvida, en nombre del consenso precisamente de coyuntura, que el derecho es resultado de un consenso previo de mayor portada.<sup>20</sup>

En la medida en que la posibilidad de una operación semejante permanece a disposición de, y además es altamente valorada por los actores políticos, la lógica sustantiva se expresa como una separación fuerte entre legalidad y legitimidad. Si esa separación se instala con cierta fuerza o como sistema, contrariamente a la naturaleza de un régimen democrático que debería facilitar una cierta identificación o unidad entre ambas dimensiones (Giorgi, 1998; Linz y Stepan, 1996; Nohlen, 2008), el contenido de las decisiones y acuerdos, es decir, la legitimidad entendida como aspecto sustantivo, privará sobre el criterio de la legalidad. De ese modo, casi cualquier desacuerdo con el contenido de una decisión por parte de un grupo o un sector social (sin importar su extensión) tendrá un enorme piso para justificar casi cualquier medida de actuación en contra de o para perseguir un determinado fin.

Si la legalidad (que condensa un acuerdo de largo término) es un criterio residual frente a la legitimidad (que condensa un acuerdo de coyuntura), se conforma un ambiente —como se

<sup>20</sup> Es revelador que uno de los miembros del Seminario insistiera en que la búsqueda de consenso, en el caso analizado del IFE, era un fin “superior” a la norma, porque de otro modo se derrumbaría el orden social ante el desacuerdo partidario. Según esa posición, la política había alterado el derecho, pero no de manera “arbitraria”, a diferencia de los otros casos. Así, lo no arbitrario dependería de la finalidad que busca la política al alterar el derecho; en algunos casos sería aconsejable y conveniente (aunque no se sepa quién y con qué criterios se determina el ingreso en ese supuesto). El fin, si es “bueno o deseable” estaría por encima de los medios (la norma o ley). Este es un claro ejemplo de una lógica sustantiva. Es también sintomático que su posición estuviese dentro de la idea de que la moral es el criterio rector de la democracia. Por lo demás, resta el hecho de que cuando el TEPJF le fijó un plazo impostergerable al congreso, indicando un tiempo muy reducido, los consejeros fueron nombrados y el orden social no se derrumbó. Algunos deben haberse sorprendido.

comprueba en México— en el que las decisiones de gobierno tienen a ponderar sobre todo las consecuencias “políticas”, antes que las jurídicas, en temas incluso muy delicados para la vida democrática y pública del país (Millán, 2008: 165) con las consiguientes zonas de impunidad y arbitrariedad que se imponen de ese modo. Es obvio que, en esa dinámica, el derecho pierde su carácter vinculante y se descodifica, no funciona más como un mecanismo de integración de expectativas recíprocas. La incertidumbre jurídica se instala y la certeza recae —con los límites que hemos indicado— en la política.

*e)* Incierta garantía en la protección de los derechos humanos. La probabilidad de que derechos fundamentales de los ciudadanos o individuos sean alterados, retardados o disminuidos, es un indicador no solo de la escasa profesionalización de los procesos judiciales o de la corrupción imperante; es sobre todo una expresión nítida de que el derecho está, por periodos o de forma estructural, inscrito en contextos cuyas dinámicas políticas alteran elementos sustantivos de los sistemas democráticos. Es, efectivamente, expresión de que el sistema político opera, por momentos o sistemáticamente, como si los poderes que en él residen, del judicial al ejecutivo, no tuviesen demarcaciones propias y actuaran indivisamente, sin diferenciación funcional (Millán, 2008), como ocurría en el régimen posrevolucionario mexicano (Casar, 2002).

Cuando el sistema político se desempeña en condiciones de concentración de poder, en lo local o nacional, se tienen altas posibilidades estructurales de violación de derechos y, además, sin consecuencia alguna. Esas posibilidades surgen precisamente del hecho de que la conformación del sistema político no puede asegurar la autonomía de los distintos poderes y, en consecuencia, tampoco la del judicial. La relación entre ellos está previsiblemente plagada de influencias políticas y de otro tipo.

Los derechos humanos son una condición relevante en sí misma para una democracia, pero también los son, como ha indicado Luhmann (2010), porque su plena vigencia es un marcador social de primer orden: señala que el sistema político se desarrolla precisamente en condiciones de diferenciación, con límites entre poderes,<sup>21</sup> lo que posibilita su división y, en consecuencia, nos indica que la influencia política está razonablemente impedida para alterar la condición que hace posible la autonomía del sistema judicial. Esa autonomía favorece la codificación jurídica: el derecho debe aplicarse conforme a derecho. Es decir, muestra que su aplicación ocurre mediante una alta “indiferencia” frente a las presiones de distinta índole, incluidos los flujos de opinión pública. En un sistema democrático, esa indiferencia, como resultado de su propia autonomía, debe ser aceptada. De ahí que la presión de la opinión pública sobre el legislativo, o cierta intervención del ejecutivo sobre él, estén contempladas como parte del juego democrático y, en cambio, no se considere así la presión o la intervención sobre el judicial.

El mismo Ferrajoli,<sup>22</sup> dentro de su concepto de democracia sustancial, entiende que la función de los derechos fundamentales es instituir —de manera constitucionalmente establecida— “límites a la actuación de los poderes públicos, pues su presencia en el ordenamiento jurídico implica garantías [...] ante el Estado y poderes particulares” (Durango, 2007: 192). “Los derechos fundamentales —dice Ferrajoli (1995: 93)— están estructurados desde el punto de vista formal como *aquellas expectativas de prestaciones o de no lesiones* que se atribuyen, de manera universal

<sup>21</sup> Del mismo modo que el derecho de las minorías impone límites a lo que la mayoría puede decidir. Sobre esto véase Priest (2010).

<sup>22</sup> Los derechos fundamentales, dice, “existen como situaciones de derecho positivo en cuanto son establecidos en las constituciones” (2001: 53).

e indisponible, a todos los sujetos en cuanto *personas con capacidad de obrar*” (cursivas mías).

Como insistiremos en seguida, es claro que sin los límites que los derechos fundamentales o humanos imponen a la dinámica de “comunicación” entre poderes instituidos en un sistema político y a la que se genera entre estos y los individuos, es decir, sin diferenciación de ese sistema y sin protección constitucionalmente establecida, la persona como tal o en calidad de ciudadano no podrá incorporar las expectativas de seguridad y de garantías para ejercer a plenitud ambos roles. En ese contexto, sus expectativas de comportamiento con los otros individuos y con las instituciones incorporaran cálculos y posibilidades de arbitrariedad en el conjunto de sus interacciones y, en consecuencia, no se tenderá a actuar conforme a derechos constitucionalmente establecidos.

#### DERECHO, DEMOCRACIA Y DIDÁCTICA: VÍNCULOS

A pesar de que ciertas posiciones académicas no lo revelan, los órdenes democráticos, como las transiciones de ese tipo, están íntimamente ligados a un sustrato jurídico y a la expectativa general de que los actores asumirán las reglas y normas que se condensan en aquel (Elster y Slagstad, 1999). En este sentido es innegable que “la consolidación democrática requiere del desarrollo de un hábito de obediencia a las normas jurídicas y a los procedimientos que regulan el conflicto democrático, el cual debe desarrollarse tanto entre los gobernados como entre, principalmente, los gobernantes” (Báez Silva, 2010: 215). Por esa misma razón, Linz y Stepan (1996: 30) establecen dentro de las tres condiciones de consolidación democrática, una “dimensión constitucional” que igualmente indica el hecho de que

los actores políticos —oposición y gobierno— se someten a la constitución y en ese marco resuelven los conflictos.

El imprescindible vínculo entre derecho y democracia ha sido particularmente resaltado por las corrientes que postulan una “democracia constitucional” y a partir de ese nexo se preguntan sobre la función de la jurisdicción constitucional en el funcionamiento y consolidación democráticos (Carbonell, 2003; Nohlen, 2008). Aunque con matices distintos, entienden al estado como una dimensión constitucional de derecho —antes que como una condensación meramente política— que debe ajustarse estrictamente a las normas que así lo constituyen, generando órganos de regulación de esa constitucionalidad y, en ciertas vertientes, asumiendo que esa regulación (y por tanto la orientación jurídica) debe tener como criterio y fundamento la vigencia de los derechos humanos. En esta, como en otras perspectivas (Luhmann, 2010; Ferrajoli, 2001), persiste entonces una conexión mutuamente condicional entre democracia-derecho-derechos fundamentales y/o humanos. Para nosotros esa conexión es de vital importancia tanto en la dinámica política y en el juego de los actores, propiamente, como en la generalización social de las expectativas democráticas en los distintos ámbitos de interacción y vida.

En esa línea, Ferrajoli dice:

El progreso de lo que he llamado democracia sustancial se produce, además de mediante la expansión de los derechos y sus garantías, también a través de la expansión del Estado de derecho al mayor ámbito de vida y de esferas de poder, de modo que también en ellos se tutelen y sean satisfechos los derechos fundamentales de las personas (1995: 934).

En otros términos, la “expansión del estado de derecho” puede entenderse como la necesidad, imprescindible, de que en los distintos ámbitos de experiencia humana, de la política a otros me-

nos públicos, las normas jurídicamente sancionadas propicien comportamientos con arreglo al vínculo entre democracia y derecho. Si ha de prescindirse de elevados costos de monitoreo (del tipo un policía para cada individuo), lo anterior solo es posible si el derecho se configura efectivamente como una estructura generalizada de expectativa.

Es indudable que los casos que hemos analizado, con sus características de codificación política de la aplicación jurídica, racionalidad sustantiva, debilidad institucional, impunidad, desprotección de derechos fundamentales, obstruyen vigorosamente que el derecho cumpla aquella tarea generalizadora. En términos de una sociedad moderna, son las normas, y en especial las jurídicas, bajo la forma de derecho positivo, las estructuras encargadas de generalizar expectativas de modo que el comportamiento entre individuos o agentes asegure cierta correspondencia. Como las normas están en la base de ese tipo de generalización, si ellas no se cumplen, resulta evidente que tampoco se generalizaran expectativas recíprocas democráticas en la diversa interacción de la esfera política o cotidiana.

El déficit en la generalización de expectativas tiene enormes repercusiones. Esta larga cita de Luhmann (2010: 177) ayudará a entender el punto:

Un orden social no puede conformarse con abrir posibilidades de individualización a la presentación de sí mismo. Debe, además, suministrar una medida suficiente de complementariedad de las expectativas de comportamiento. Debe coordinar de tal modo el horizonte de expectativas en relación con la acción propia y la ajena, que las acciones que se avengan entre sí puedan esperarse fiablemente [...]. El problema no es que todos deban hacer lo mismo, sino que todos los que actúan de modo diverso puedan convenir en la expectativa de lo diverso. Esto significa que la coordinación necesaria no se alcanza en el plano de la acción, sino en el plano de la expectativa diferenciada y generalizada de los contextos de acción: la concordancia —en razón de la insuperable diversidad tú/yo— no se consigue en la acción, sino solo en las expectativas de comportamiento.



En resumen, la concordancia no se alcanza igualando acciones, sino en un plano más general y abstracto: igualando —generalizando— expectativas de comportamiento (*idem*). De ese modo, lo diverso tiene sentido, por ejemplo, bajo la expectativa de comportamiento con arreglo a la libertad individual o política. Una sólida democracia no debería conformarse, para parafrasear la cita, con garantizar la individualización de opciones políticas, llamadas partidos o preferencias ideológicas, sino que debe tener fuertemente apuntaladas estructuras de reciprocidad en el nivel de las expectativas de comportamiento. De ese modo, como en el fútbol o en la política, las normas permiten una variabilidad de acciones y estrategias y simultáneamente consentirán una complementariedad para que el “juego” o la “competencia electoral” se realicen. Aunque expresado —a mi juicio— de un modo más limitado, es en esa diferencia entre acción y expectativas generalizadas donde radica todo el sentido del imperativo democrático sobre el respeto a las “reglas del juego”.<sup>23</sup>

Se entiende entonces que la generalización de expectativas de comportamiento, en tanto mantiene firmes la diversidad de acciones, hace posible la individualización, de modo que esa diversidad tenga sentido para otros y bajo ese signo las interacciones sean posibles. En cierto nivel de la dinámica social, esa individualización ocurre mediante el mismo principio, tanto para un colectivo —por ejemplo, un partido— como para una persona. Es precisamente aquí donde radica uno de los puntos más fuertes y fundamentales del vínculo entre derecho y democracia. Y ello puede apreciarse en el hecho de que los derechos fundamentales forman y complementan ese vínculo. Quizá no hay instancia que articule mejor la esfera política y los ámbitos

<sup>23</sup> La importancia de este punto en la bibliografía sobre democracia es ampliamente conocida. Para su desarrollo en términos neo-institucionales véase North (1993: 67).

de vida que esos derechos. Normalmente se entienden como una “garantía” de libertad frente al estado que al mismo tiempo que la posibilita puede amenazarla. Los derechos son por ello condición para que las personas sean sujetos de acción, como individuos, ciudadanos o militantes. Habermas (1998: 365), dice: “sin los derechos básicos que aseguran la autonomía privada de los ciudadanos, no habrá un medio adecuado para la institucionalización jurídica de las condiciones bajo las cuales los ciudadanos pueden hacer uso de su autonomía pública”. Es decir, hay una cierta condicionalidad y continuidad entre esferas pública y privada desde el punto de vista de las condiciones (mínimas) en las que las personas puede ser consideradas sujetos de su propia acción.

Y esas condiciones están garantizadas por los derechos fundamentales. Pensemos en el derecho a la libertad y la dignidad. Una sociedad moderna y democrática desarrolla una clara sensibilidad hacia los comportamientos individualizados y hacia la necesidad de respeto. De ese modo, se reducen o se sancionan las situaciones y actitudes que ofenden u humillan a los otros (Luhmann, 2004: 141). La sanción corresponde porque tal trato niega a la persona como individuo o sujeto (así sea de su propia existencia) y su propia libertad: es decir, el derecho a representarse a sí mismo como lo desee. La generalización de expectativas de comportamiento recíproco con arreglo a la libertad y la dignidad, es la que da fuerza social a esos derechos y permite que las interacciones se conduzcan, en la diversidad, con un determinado entendimiento. “Libertad y dignidad —dice Luhmann (2004: 150)— son condiciones previas que, en este sentido, hacen que el ser humano pueda socializarse como individuo o como compañero en la interacción”.

Claramente, en un contexto donde los derechos no se respetan, muchas de las interacciones ocurrirán de un modo en el

que la individualidad, y la calidad de sujeto que a ella corresponde, se constituirán arbitrariamente o mediante la negación de esa calidad a los otros. Si eso ocurre, es previsible que se repita en ámbitos más públicos, así como entre las instituciones de gobierno y los ciudadanos. La probabilidad de que esa situación domine ciertos contextos sociales está en directa relación con el grado en que el derecho como tal no condensa o generaliza expectativas de comportamiento. En consecuencia, si las estructuras normativas son alteradas por rasgos como descodificación jurídica, racionalidad sustantiva, impunidad, debilidad institucional o falta de garantía a los derechos, como en los casos analizados, estamos socializando mal los parámetros democráticos. Para México, se podría afirmar, en consecuencia, que la vida pública, en lo que concierne a la relación entre política y derecho, no es didácticamente el método más apropiado para aprender a conducirnos bajo expectativas de reciprocidad democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

- AZIZ NASSIF, Alberto, y Jorge Alonso Sánchez. 2003. “Los poderes y las instituciones”. En *México al inicio del siglo xxi: democracia, ciudadanía y desarrollo*, coordinado por Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, 27-27. México: CIESAS / Miguel Ángel Porrúa.
- BÁEZ SILVA, Carlos. 2010. “Cambio político y poder judicial en México”. En *Sociología del derecho. Cultura y sistemas jurídicos comparados. Globalización y derecho, justicia y profesión jurídica*, compilado por José Antonio Caballero *et al.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- BERLIN, Isaiah. 2009. *El estudio adecuado de la humanidad*. México: Fondo de Cultura Económica.

- CARBONELL, Miguel (comp.). 2003. *Neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta.
- CARBONELL, Miguel *et al.* 2002. *Estado de derecho. Conceptos, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI.
- CARPIZO, Jorge. 1990. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- CASAR, María Amparo. 2002. “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”. En *Lecturas sobre el cambio político en México*, compilado por C. Elizondo y B. Nacif. México: CIDE / Fondo de Cultura Económica.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel. 1972. *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- DAHL, Robert. 1993. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- DOUGLAS, Mary. 1990. *Come pensano le istituzioni*. Bolonia: Il Mulino.
- DURANGO ÁLVAREZ, Gerardo. 2007. “Aproximaciones conceptuales a la democracia constitucional y a los derechos fundamentales en la teoría de L. Ferrajoli”. *Opinión Jurídica*, vol. 6, núm. 12 (julio-diciembre): 189-204.
- ELSTER, J. 1989. *Ulises y las sirenas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ELSTER, J., y Rune Slagstad. 1999. *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica / CNCPP.
- FERRAJOLI, Luigi. 1995. *Derecho y razón / teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.

- FERRAJOLI, Luigi. 2001. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- FIX-FIERRO, Héctor, y Sergio López-Ayllón. 2002. "Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de transición jurídica en México". En *Estado de derecho y transición jurídica*, compilado por José María Serna de la Garza y J. Antonio Caballero. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- FLORES, Daniel E. 2011. "Derecho y sociedad en el estado constitucional". *Revista de Derecho*, núm. 35, Baranquilla.
- GIORGI, Rafaelle. 1998. *Ciencia del derecho y legitimación*. México: Universidad Iberoamericana.
- HABERMAS, Jürgen. 1986. *Teoría dell'agire comunicativo*, vol. I. Bolonia: Il Mulino.
- HABERMAS, Jürgen. 1998. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- LINZ, Juan J., y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LUHMANN, Niklas. 1990. *La differenziazione del diritto*. Bolonia: Il Mulino.
- LUHMANN, Niklas. 2004. *La política como sistema*. México: Fondo de Cultura Económica / Universidad Iberoamericana.
- LUHMANN, Niklas. 2010. *Los derechos fundamentales como institución*. México: Universidad Iberoamericana.
- MILLÁN, René. 2008. *Complejidad social y nuevo orden en la sociedad mexicana*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Miguel Ángel Porrúa.

- NOHLEN, Dieter. 2008. "Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia". *Desafíos* 18 (septiembre): 115-155.
- NORTH, Douglass C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OSTROM, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- PRIEST, George. 2010. "Derechos económicos, derechos de personas y otras restricciones sobre las decisiones de la mayoría". *Revista de Economía y Derecho*, vol. 7, núm. 27.
- PRZEWORSKY, Adam. 1999. "La democracia como resultado contingente del conflicto". En *Constitucionalismo y democracia*, compilado por Jon Elster y Rune Slagstad. México: Fondo de Cultura Económica /CNCPPA.
- RUSSELL, Bertrand. 2010. *Human Society in Ethics and Politics*. Oxford: Routledge.

# PROTESTA SOCIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA: DIDÁCTICA DEMOCRÁTICA EN TORNO A DISPUTAS POR EL EJERCICIO DE DERECHOS

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA\*

## A MANERA DE INTRODUCCIÓN

“Didáctica” tiene dos acepciones muy claras: “Propio, adecuado para enseñar o instruir” y “Arte de enseñar” (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: <lema.rae.es/drae/>). La democracia es, en una generalización abusiva, un régimen político, es decir, un conjunto de reglas que regula el acceso y el ejercicio del poder político.<sup>1</sup> Si anudamos las dos palabras, podría decirse que “didáctica democrática” alude a *las enseñanzas que la democracia puede arrojar a partir de su funcionamiento regular*. Pero como conjunto institucional, en abstracto, dicho

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Aunque algunas de las definiciones procedimentales o mínimas, como se le adjetive, de la democracia ponen el acento en el *acceso* al poder (por ejemplo, Huntington, 1994, y Przeworski *et al.*, 2000), lo cierto es que los criterios para evaluar un régimen con ese carácter se han extendido a los rasgos del control del poder político, es decir, a su *ejercicio* (véase, por ejemplo, Diamond, 1999, y O'Donnell, 1997). Sobre la importancia de hacer esta distinción, véanse Labastida, Castaños y López Leyva (2007) y Cadena-Roa y López Leyva (2012).

régimen no puede derivar ninguna capacidad de enseñanza si no se precisa el rango de observación, esto es, si no se precisa quiénes son los sujetos de su regulación y los contextos en los que se desenvuelven. Solo así es posible verificar la medida en que el “ideal” democrático se traduce, en la práctica, en algún tipo de parámetro a seguir (o evitar, según el caso).

Detallemos. En la democracia se producen acuerdos y decisiones, y se llevan a cabo acciones cuyo objetivo principal es influir en lo público (así, en términos generales). Pero lo relevante de un enfoque didáctico es observar que las conductas y comportamientos que enmarcan los acuerdos, decisiones y acciones, generan “lecciones” para los actores políticos y sociales que, si se repiten, pueden constituirse en patrones de comportamiento reproducibles en el tiempo. Esto es lo que “aprenden” a hacer dichos actores, de conformidad con las restricciones de su entorno (institucionales, primordial aunque no exclusivamente) y de su propia interacción entre ellos mismos.

Estos “aprendizajes”, amplificadas al gran público, moldean conductas colectivas de mayor alcance que, transmitidas progresivamente, difunden mensajes de cómo dirimir conflictos o resolver situaciones críticas. Esto es lo que el aprendizaje de los actores políticos y sociales “enseña” a la sociedad (entendida de forma agregada o desagregada, en el concepto que se prefiera: pueblo o ciudadanos) de acuerdo con criterios de validez sobre lo que se *puede* hacer (porque lo hacen los otros y las condiciones lo permiten, así vaya contra el interés general) y lo que se *debe* hacer (porque es lo deseable en tanto mejora el régimen y su funcionamiento, y equilibra los intereses individuales en torno a una idea de bien común).

Derivado de lo anterior, pueden observarse dos niveles de una “didáctica democrática”: los *aprendizajes* de los actores y las *enseñanzas* que su propia acción reiterada genera entre la sociedad.



Claro está, la enseñanza es, en sí misma, un aprendizaje que deben tomar en cuenta los actores en su desempeño rutinario. Ambos niveles pueden verificarse en varios ámbitos de la vida pública. A tal efecto, en las siguientes líneas nos interesa analizar las tensiones que se producen de la interacción entre aprendizajes y enseñanzas en el entendimiento sobre el ejercicio de derechos, ilustradas en casos en donde estuvieron involucrados personajes, movimientos y organizaciones de la sociedad civil preocupados por el tema de la inseguridad.<sup>2</sup>

En lo particular, se propone discutir, en un par de coyunturas específicas, lo siguiente:

- 1) Cómo ciertos grupos políticos y sociales se apropian —bajo lógicas antidemocráticas— de la *protesta social* como mecanismo de expresión de descontento, y pretenden la exclusión de aquellos otros que quieren hacer uso de ella. Para tal propósito, se apela a identificaciones partidistas e ideológicas excluyentes, con argumentaciones poco elaboradas sobre la validez *a priori* de ciertas estrategias de acción para esos grupos por encima de aquellos otros de los que se supone cultivan una intencionalidad política “oscura”. Aquí analizaremos el movimiento social en contra de la inseguridad (MSCI) en su versión 2004.
- 2) Cómo ciertas organizaciones sociales, amparadas en la posición de víctimas del delito, contraponen (y privilegian)

<sup>2</sup> La inseguridad ha sido un tema de preocupación consistente entre la población, de acuerdo con lo que arrojan las encuestas de los últimos años (lo cual se ilustrará en el análisis de las coyunturas siguientes). Solo para ilustrar, el dato más reciente proviene de una encuesta del final de sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) en la que 59% de los entrevistados considera que el crimen es el principal problema que hay en el país (contra 40% que lo pensaba en marzo de 2007), y 80% opinó que en el país hay “mucho” delincuencia y criminalidad (Moreno y Mancillas, 2012).

su defensa a la de los presuntos delincuentes, restándole a estos la posibilidad del *acceso igualitario a la justicia*, contraviniendo con ello principios democráticos. Ahí se interpreta que el castigo a la maldad es ajeno a los procedimientos o “tecnicismos formales” de la ley, porque la moral de unos (las víctimas) es superior a la de otros (los victimarios). Aquí analizaremos el debate en torno a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre el amparo interpuesto por la ciudadana francesa Florence Cassez, en 2012.

En ambos casos se objetan o impugnan algunos derechos civiles,<sup>3</sup> fundamentales en cualquier régimen democrático, y que deben ser resguardados.<sup>4</sup> En el primer caso, nos encontraremos con objeciones a las libertades de expresión, asociación y reunión a nombre de un “derecho adquirido” sobre la *protesta*; en el segundo, con la literal impugnación del derecho al *acceso a la justicia* a nombre de una especie de “derecho inalienable de las víctimas”.

<sup>3</sup> Para Morlino (2011) los derechos civiles engloban lo siguiente: libertad personal, derecho a la defensa legal, derecho a la privacidad, libertad para elegir el lugar de residencia, libertad de movimiento y residencia, derecho a expatriarse o emigrar, libertad y secrecía en la correspondencia, libertad de pensamiento y expresión, derecho a la educación, derecho a la información y a la libre prensa, y las libertades de reunión, asociación y organización. Los derechos humanos aluden a los que preservan la “dignidad” básica de las personas, mientras que los políticos remiten a los que le garantizan al ciudadano la posibilidad de elegir a sus gobernantes. Para todos esos derechos, como se verá adelante, debe existir un sistema legal que garantice el pleno disfrute de cada uno de ellos.

<sup>4</sup> La bibliografía sobre democracia ha establecido que cualquier régimen político que se defina como tal debe asegurar como principio básico de convivencia el ejercicio de esos derechos y el disfrute de las libertades fundamentales de los ciudadanos.

## DEMOCRACIA Y DERECHOS: (MUY) BREVE ENMARQUE TEÓRICO

En su acepción mínima, la democracia engloba una serie de rasgos que posibilitan aquello que Schumpeter (1968) definía de manera simple y limitada: “competencia por el caudillaje político”.<sup>5</sup> Uno de esos rasgos definitorios es, de acuerdo con la formulación de Linz (1990: 17), “la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona”. Esto quiere decir que el momento electoral necesita del ejercicio de esas libertades, entre otros elementos, para que se puedan crear partidos políticos y se lleven a cabo “elecciones libres y honestas a intervalos regulares” (Linz, 1990: 17). Pero estas “libertades básicas de la persona” no operan exclusivamente en las contiendas comiciales, pues tendrían un sentido restrictivo, sino que deben quedar garantizadas dentro del funcionamiento constante de la democracia misma. Dahl (1993) lo dejaba ver así cuando proponía como dos de las condiciones a garantizar por los estados-nación, las libertades de asociación y expresión. Más explícitamente, Diamond (1997) ha planteado que, más allá de los partidos y las elecciones, los ciudadanos deben contar con múltiples canales de expresión y representación de sus intereses y valores.

Por otra parte, en las discusiones sobre los procesos de democratización (consolidación y calidad democráticas) ha adquiri-

<sup>5</sup> Es bien sabido que Schumpeter (1968) definía la democracia exclusivamente como un “método político” en estos términos: “método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (343).

do relevancia la dimensión del Estado de derecho,<sup>6</sup> no solo en términos de normas y leyes, aceptables y aceptadas por todos los ciudadanos de un país, sino como garantía de estabilidad y previsibilidad para las acciones de los sujetos regulados.<sup>7</sup> Es en ese sentido que cobra importancia que exista un vínculo estrecho entre el acceso igualitario a la justicia y la estructura que la procura e imparte, en términos de una aplicación objetiva y universal de la ley, un propósito plenamente armónico con la pretensión normativa de la democracia.

Probablemente haya sido O'Donnell (2005: 20) quien mejor ha planteado este vínculo, cuando se refiere a los dos sentidos de la “igualdad formal” que entroniza la concepción de Estado de derecho, a saber:

Primero, ella es establecida en y mediante normas legales cuya validez estriba al menos en que han sido sancionadas conforme a procedimientos cuidadosamente preestablecidos. Segundo, los derechos y obligaciones previstos son universalistas, en el sentido de que rigen para cualquier individuo sin que interfiera su posición social, con el único requisito de que aquel haya alcanzado la mayoría legal de edad y no se encuentre bajo supuestos, clara y previamente definidos, que lo inhabiliten. Estos derechos dan sustento al reclamo de trato igualitario en las situaciones legalmente definidas que subyacen o pueden resultar de la clase de actos recién ejemplificados.

<sup>6</sup> Para Morlino (2011), el Estado de derecho abarca no solamente el cumplimiento de las normas legales, también el principio de la “supremacía de la ley” y la capacidad estatal para cumplirlas y hacerlas cumplir (bajo el supuesto de que dichas normas se caracterizan por ser no retroactivas, conocidas públicamente, universales, estables y claras). Así entendido, hay autores que le colocan dos adjetivos al Estado de derecho para distinguirlo de otras formas: “constitucional” o “democrático” (Cf. Attili, 2010).

<sup>7</sup> Carbonell (2007: 154) agrega a estos dos factores uno más: “es por medio de las reglas jurídicas como se delimita el lugar y el papel de cada uno de los sujetos actuantes en un contexto democrático (partidos políticos, poderes públicos, ciudadanos, medios de comunicación, etcétera)”.

“Igualdad (de todos) ante la ley” es la expectativa tendencialmente inscrita en este tipo —formal pero nada intrascendente— de igualdad.<sup>8</sup>

Los distintos esfuerzos por medir y/o evaluar la situación de las democracias contemporáneas, a nivel comparado, parten del supuesto de la existencia y garantía a los derechos civiles. Algunos ejemplos ayudan a ilustrar lo anterior. En el esquema utilizado por IDEA Internacional (Beetham *et al.*, 2008), la preocupación por los derechos de los ciudadanos es muy clara y se resume en la pregunta: ¿están los derechos civiles y políticos garantizados de igual manera para todos? Se argumenta: “la garantía de los *derechos civiles y políticos* no necesita justificación especial en la evaluación de una democracia, dado que estos derechos son evidentemente necesarios para participar en el proceso político en asociación con otras personas” (27-28). En relación con el segundo derecho de nuestro interés, la preocupación se enmarca dentro de la siguiente pregunta: ¿El Estado y la sociedad están siempre sujetos a la ley? Este punto, limítrofe con otra dimensión fundamental (el Estado de derecho o “imperio de la ley”), supone que el Estado tiene la capacidad para garantizar, a través de procesos constitucionales y legales, los mismos derechos a todos los ciudadanos.

Otro ejemplo. En el reporte anual de *Freedom House* (<[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)>), los derechos civiles abarcan cuatro aspectos fundamentales, a saber: libertad de expresión y creencia, derecho a organizarse y asociarse, Estado de derecho, y derechos

<sup>8</sup>De acuerdo con Beetham (2007: 117), la protección efectiva de derechos requiere, además de la prevalencia del “gobierno de las leyes”, de dos condiciones complementarias: “La primera es el derecho individual de apelar a los tribunales en caso de una violación a sus garantías, con la expectativa realista de un remedio o restitución. La otra condición es el poder de los tribunales para determinar si se dan o no las condiciones que permiten la restricción o incluso la derogación de un derecho”.

individuales y autonomía personal. Las preguntas ligadas con la preocupación por las libertades que nos ocupan se resumen del siguiente modo: ¿hay discusión privada abierta y libre?, ¿existe libertad de asociación, manifestación y discusión pública abierta? En cuanto al Estado de derecho, las preguntas relevantes son estas: ¿el “imperio de la ley” prevalece en asuntos civiles y criminales?, ¿las leyes, policías y prácticas garantizan trato igualitario a los distintos segmentos de la población?

En el modelo de evaluación de la calidad de la democracia propuesto por Morlino y Tovar (2009), abundan en lo que denominan “derecho al acceso igualitario a las cortes y tribunales” (derecho a la defensa legal, según Morlino, 2011, o acceso igualitario a la justicia, en términos más generales). Para ellos, este derecho abarca los siguientes aspectos relacionados con nuestro propósito, a saber: protección efectiva en contra de detenciones sin juicio; información adecuada y en detalle de la naturaleza y causa de los cargos que se le imputan a un presunto delincuente; garantía a las personas del derecho a ser juzgadas en su presencia, a defenderse por ellas mismas, personalmente o a través de asistencia legal de su elección. En el fondo de estos aspectos, íntimamente relacionados con la “igualdad formal” de la que habla O’Donnell, lo que aquí se resguarda es el derecho al “debido proceso”.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> De acuerdo con la doctrina mexicana del derecho, por “debido proceso” se entiende lo siguiente: “el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados [...] [esta idea se extiende a los siguientes sectores] a) la exigencia de un proceso previo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; [...] d) derecho o garantía de audiencia; e) fundamentación y motivación de las resoluciones dictadas por autoridad competente; f) aspectos sustanciales del debido proceso legal que alude ya a la evaluación de lo decidido por los tribunales y su compatibilidad con los principios lógicos y jurídicos del sistema” (Gómez Lara, 2006: 345). Es de hacerse notar que en la Convención Americana de Derechos Humanos,

En estas referencias se puede apreciar el refrendo de la importancia teórica de estos derechos para la democracia y los esfuerzos de indagación empírica de su vigencia plena en los países del mundo. Ahora bien, ¿en qué medida los derechos civiles son incontrovertibles en la práctica? Si son básicos en la definición y funcionamiento del régimen democrático, ¿pueden ponerse en duda bajo algún argumento o posición política en particular? ¿Existen experiencias democráticas en donde ello ocurra o los límites de la institucionalidad democrática son suficientes para evitarlo? En los casos que se exploran en seguida se tratará de mostrar que, aun siendo garantizados estos derechos civiles por el Estado, en algunos momentos ciertas instancias de gobierno, y actores políticos y sociales, son capaces de cuestionar su ejercicio introduciendo valoraciones muy concretas relacionadas con quienes eran los sujetos en disputa y las (supuestas) motivaciones que derivan de su propia acción en el espacio público. De estas actitudes y comportamientos se podrán desprender algunas enseñanzas posibles para los ciudadanos, no generalizables en sentido estricto, pero útiles para el observador preocupado por una idea global de “didáctica democrática”.

dentro del rango de los derechos civiles y políticos, se alude a sectores importantes del debido proceso legal, tales como: las garantías judiciales, la indemnización por error judicial y la protección judicial. García Ramírez (2006) hace notar que no existe una definición universalmente aceptada del concepto (como “garantías procesales debidas”) y, más aún, no toda constitución hace mención expresa del mismo. No obstante, arguye, el debido proceso se halla abarcado con frecuencia en las constituciones en calidad de garantía innominada: “En todo caso, la ley suprema aloja los principios del debido proceso a título de bases, referencias, normas rectoras, instrucciones, fundamentos del enjuiciamiento penal [...]. En fin de cuentas, el debido proceso se instala entre las ‘grandes decisiones constitucionales’, cualesquiera que sean su denominación o tratamiento, deducidas de la determinación política fundamental de colocar al hombre en el centro de la escena, honrar la dignidad humana, asegurar la libertad y la igualdad de los individuos, todo lo cual acredita la calidad antropocéntrica de la Constitución y del Estado” (655-656).

## ¿QUIÉN TIENE LA LEGITIMIDAD PARA PROTESTAR? APROPIACIÓN DEL DERECHO A LA MANIFESTACIÓN

El primer caso al que nos referiremos es el del movimiento social en contra de la inseguridad (MSCI), que ha tenido cuatro expresiones claras: 1997, 2004, 2008 y 2011. Los cuatro momentos fueron importantes en la expresión colectiva de uno de los problemas públicos más importantes en la preocupación de los ciudadanos de los últimos años.<sup>10</sup> Nos detendremos en el segundo de ellos (2004), pues fue ahí donde se observó la fuerte tensión que generó un movimiento cuyas bases de apoyo y movilización no eran las que tradicionalmente hacen uso de la acción colectiva.

El movimiento surgió ese año a consecuencia del incremento de los secuestros en el país y, en particular, en el Distrito Federal.<sup>11</sup> Un par de ellos, que derivaron en asesinatos (de los hermanos Vicente y Sebastián Gutiérrez Moreno, y de la jefa del

<sup>10</sup> Entre 1995 y 2009, el desempleo y la delincuencia han sido —incrementalmente— los problemas más importantes en la percepción de la gente, de acuerdo con el Latinobarómetro (2009). Solo para ilustrar: en 1995, 23% de los entrevistados consideraba el desempleo en ese carácter y apenas 5% la delincuencia; para 2009, 21% correspondía al desempleo y 19% a la delincuencia. En México, la crisis económica ha sido consistentemente el principal problema percibido desde 2001, salvo los años 2005 y 2006, en que ese lugar lo ocupó la inseguridad (24.7% en ambos años); en 2001, 2002 y 2007 a 2010, la inseguridad fue el segundo problema percibido, y en 2003 y 2004 fue el tercero (desplazado por el desempleo, que ocupó el segundo) (Consulta Mitofsky, 2011).

<sup>11</sup> Lo singular es que hacia 2004 el impacto del secuestro había disminuido sustancialmente, si lo vemos en términos de denuncias (otra valoración debería implicar la “cifra negra” u oculta). En términos longitudinales se aprecia esta tendencia: “De 1997 a 2006 observamos una reducción de las denuncias de secuestro en 49% [...]. Si observamos la evolución de los secuestros nos encontramos que en el periodo de 1997 a 2004 existió una evidente reducción del fenómeno. Sin embargo, para 2005 se reintroduce de forma abrupta a la sociedad con un alza de 84% de 2005 a 2006” (Ch y Rivera, 2012). En coincidencia con estos datos, el número de averiguaciones previas iniciadas a nivel federal por ese delito fue disminuyendo entre 2000 (591) y 2004 (323), para comenzar un alza en 2005 (325); en el Distrito Federal la ten-



Departamento del IFAI, Lizbeth Itzel Salinas), detonaron la preocupación en los medios por la inseguridad pública (17 y 19 de mayo).<sup>12</sup> De especial interés resultaron las demandas al respecto con motivo de una serie de secuestros *express* que se extendieron en el centro comercial *Perisur*, al sur de la ciudad de México. Ante las denuncias de los clientes por el incremento de delitos y la amenaza de realizar un boicot en contra de dicho centro, la Secretaría de Seguridad Pública lanza el operativo *Perisur Seguro* a fin de contrarrestar el delito (31 de mayo).

Con base en esta preocupación, Guillermo Velasco Arzac<sup>13</sup> anuncia públicamente los preparativos para una gran marcha nacional en contra del secuestro, a realizarse el 27 de junio de 2004 (2 de junio). Desde el comienzo, el agravio de quienes comienzan a gestar la movilización se decanta en dos aspectos concretos: el problema irresuelto, la inseguridad, y el secuestro como indicador del estado de la situación; y las respuestas ineficientes, cuyo reflejo más evidente es la desatención gubernamental. Ambos aspectos tocan los dos niveles de gobierno involucrados: el gobierno del DF y el de la república.

A partir de esta convocatoria, comienza el proceso de agregación organizativa. Se reúnen organizaciones civiles y empresariales para definir hora, estrategia y convocatoria para la marcha en contra de la delincuencia en la ciudad de México, con el fin de

dencia es diferente: 2004 representó el segundo año con más averiguaciones previas durante el periodo 2000-2008 (sólo detrás de 2001, con 148) (MUCD, 2009).

<sup>12</sup> La descripción de hechos que aquí se realiza del movimiento en contra de la inseguridad está basada en la revisión de dos fuentes periodísticas: *La Jornada* y *El Universal*. Las fechas que se indican son de la ocurrencia de los sucesos descritos. Agradezco la colaboración de Marco Antonio León Rojo en la revisión y sistematización de la prensa.

<sup>13</sup> Ex consejero y ex presidente de la organización México Unido contra la Delincuencia (MUCD) e integrante del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (CCSPJP).

que la sociedad participe, según se dice. A la reunión asisten Arturo Mendicuti, de la Cámara Nacional de Comercio (Canaco); María Elena Morera, de México Unido contra la Delincuencia (MUCD); Rosa María Navarro, de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra); Laura Elena Herrejón, del Movimiento Provecino; Alejandro Arvide, de Manos a la Obra; Fernando Shute, del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal (CCSPDF) y Ángel Corona, del Consejo Nacional de Seguridad (3 de junio). Es posible apreciar que el perfil de algunas de estas organizaciones es empresarial.

La respuesta inmediata del gobierno local es de aceptación, incluso de simpatía. Por ejemplo, una vez conocida la convocatoria lanzada por Velasco, el secretario de gobierno del DF, Alejandro Encinas, pide a los habitantes del DF confiar en las autoridades capitalinas para denunciar el secuestro, al tiempo que considera positivas tanto las iniciativas ciudadanas como las manifestaciones a las que convocó el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (CCSPJP) (3 de junio). Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, llama al gobierno federal a coordinarse y trabajar de manera conjunta en el tema de la seguridad pública. Sobre la convocatoria a la marcha, López Obrador dice que está “justificada” así como las que realizan otros sectores (7 de junio).

No obstante, días después la respuesta cambia y pasa de la negación progresiva a la descalificación por las intenciones ocultas de los organizadores —aparece aquí ya la etiqueta de “derecha” que se le adjudica al MSCJ— y por la politización y manipulación del tema. Encinas acusa al PAN de encabezar una campaña en contra del gobierno del DF en torno a la inseguridad, orquestada por el grupo conocido como *El Yunque*, y que algunos de sus integrantes operaban desde Los Pinos. Reconoce que el

problema existe en la ciudad, pero que lo están combatiendo de manera responsable (8 de junio).

López Obrador, en la misma sintonía, dice que un grupo del PAN, *El Yunque*, estuvo detrás de las protestas contra la inseguridad en Perisur; reconoce que todos tienen derecho a manifestarse, pero que “nada más que sin capucha, que no se disfracen, que no se hagan pasar como ciudadanos independientes, como miembros de la sociedad civil, cuando hay detrás una intención política” (13 de junio).<sup>14</sup> Más claro es cuando pide no politizar el tema de la inseguridad y los secuestros, como respuesta a los pronunciamientos de varias organizaciones empresariales en apoyo a la marcha (16 de junio). Encinas trata de matizar posteriormente cuando dice rechazar que la administración capitalina reste legitimidad a la marcha, pero aclara: “no es legítimo manipular el sentimiento, el sentir de la gente con un fin partidario o político” (26 de junio).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Un día después, Alejandro Encinas declara prácticamente lo mismo que su jefe: que todo mundo tiene derecho a manifestarse y que el gobierno debe de dar todas las garantías, que comparte las demandas, pero que se opone a que se utilice el problema para hacer campañas políticas. Y López Obrador repite lo mismo: “los que están convocando ahora son prácticamente los mismos que tienen intereses políticos, nada más que se disfrazan de ciudadanos y sociedad civil” (14 de junio).

<sup>15</sup> Desde el partido del cual formaban parte Encinas y López Obrador, se apuntaló la posición que sostuvieron consistentemente. Un par de ejemplos. Agustín Guerrero, presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el DF, dice que adversarios de AMLO quieren politizar el problema de la inseguridad en la capital (8 de junio). Más tarde, Guerrero informa que el área de comunicación social del partido realizó un monitoreo en medios electrónicos e impresos sobre los mensajes transmitidos para promocionar la marcha, y que el resultado obtenido fue que se han gastado 13 millones de pesos, por lo que pide a los organizadores explicar de dónde salieron los recursos, ya que para dichas organizaciones es imposible de costear (26 de junio). (El anuncio de Guerrero era coherente con la afirmación del jefe de Gobierno, en cuanto consideraba que algunos conductores de programas de radio y televisión se dedicaban a “pontificar” según “el evangelio de Los Pinos”: 18 de junio). Por otro lado, el presidente del PRD, Leonel Godoy, dice que hay personajes vinculados con grupos de extrema derecha, como Jorge Espinosa, Guillermo

La descalificación a los motivos del MSCI alcanza un nivel impensable para una democracia en la que el respeto a la pluralidad y el ejercicio de libertades tendrían que ser inobjetable. El titular de la Procuraduría General de Justicia del DF (PGJDF), Bernardo Bátiz, dice en referencia a la organización de la marcha: “hay mano negra e intereses políticos y grupos que no puede desconocerse” (23 de junio). En un momento posterior, durante el encuentro *Hacia un acuerdo nacional para la seguridad pública*, convocado por la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la cámara de diputados, Bátiz dice que se quiere crear una “ambiente de terror” en la ciudad por el miedo a la inseguridad, y pide a los diputados no dejarse aturdir “con esa alharaca con motivo de la marcha”, y no dejarse presionar para apresurar reformas legales. En el mismo encuentro, el coordinador de los diputados del PRD en la Cámara de Diputados, Pablo Gómez, lanza la posición que define en buena medida la irritación que produce el movimiento. Luego de criticar que el presidente Vicente Fox se dedique a promover la marcha, ironiza con la idea de que los convocantes a la misma utilicen esta forma de lucha, de protestar y exigir en las calles, *propia de la izquierda* (24 de junio).<sup>16</sup>

Velasco y José Ortega, que buscan “manipular y polarizar” las expresiones ciudadanas para plantear falsas salidas autoritarias como tratos humillantes, vejaciones, torturas y pena de muerte (24 de junio). Dos días después, califica las declaraciones del presidente Vicente Fox, de apoyo a la marcha, como de “oportunismo político”, por querer (junto con la derecha) apoderarse de la marcha y presentarla en contra el gobierno del DF (26 de junio).

<sup>16</sup> La expresión literal de Gómez fue esta: dio la “bienvenida” a los convocantes de la marcha “a esta forma de lucha, que consiste en protestar y exigir soluciones a las calles, método tradicional de la izquierda. Me da mucho gusto que la derecha también lo utilice”. A lo anterior, agregó lo siguiente: “La propagación de estados de alarma entre la población invoca soluciones autoritarias. La verdad sobre la incidencia criminal debe ser difundida, pero sin alarmismo. La legítima protesta frente a ac-

A pesar de este clima desfavorable,<sup>17</sup> en especial de la actitud descalificadora del gobierno de la ciudad y del PRD, la marcha a la que convocaba el MSCJ se llevó a cabo y tuvo un éxito considerable, a juzgar por la convocatoria que logró y el impacto que tuvo en términos de atención pública.<sup>18</sup> Lo singular es que, a pesar de haberse puesto en duda las intenciones y los moti-

tos criminales aborrecibles y ante la débil seguridad pública y la deficiente persecución de delitos no debe contaminarse con discursos, exhortos y actos autoritarios”.

<sup>17</sup> A este tono de animadversión, se presentaron algunas respuestas directas del sector empresarial y del presidente de la república. José Luis Barraza, presidente electo del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), señala que el sector privado es apartidista y que es la ciudadanía la que está organizando el movimiento civil en defensa de su propia seguridad. Alberto Núñez Esteva, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), señala que los pleitos entre la derecha y la izquierda no sirven para ocultar los problemas reales y la incapacidad del jefe de Gobierno capitalino ante un problema de inseguridad que ya lo rebasó (15 de junio). El presidente saliente del CCE, Héctor Rangel Domene, dice en la 23 asamblea de ese organismo cúpula que los tres poderes de la unión y los tres niveles de gobierno “nos están fallando a los mexicanos en brindar seguridad, que es uno de los fundamentos del Estado” (22 de junio). Finalmente, el presidente Vicente Fox envía una carta a las organizaciones del MSCJ en donde señala, entre otras cosas, en relación con sus declaraciones en contra del gobierno de la capital: “no tienen ninguna intencionalidad”, solo intenta señalar dónde están los problemas, pero también señala, refiriéndose al gobierno del DF (sin mencionarlo), que “un gobierno responsable no puede lavarse las manos de los problemas. Un gobierno democrático no puede descalificar las manifestaciones sociales. Por el contrario, debe entender el mensaje y actuar en consecuencia” (25 de junio).

<sup>18</sup> La marcha se realizó en las ciudades de México, Morelia, Toluca, Puebla, Pachuca, Cuernavaca, Guadalajara, Querétaro, Torreón, Monterrey, Ciudad Juárez, San Luis Potosí, Chiapas, Zacatecas, Acapulco y Tijuana. En el Distrito Federal, las estimaciones de participación oscilaron entre las 250 000 (*La Jornada*) y las 350 000 personas (*El Universal*). Un día después de ocurrida la movilización, López Obrador sostuvo que en su organización hubo “mano negra o blanca” para manipularla, y resumió la manipulación en estos tres puntos: “Una, la manipulación de las derechas, la politiquería de las derechas; dos, el oportunismo del gobierno federal, eso de que tenían por poner un caso bajo custodia desde hace dos, tres meses a unos policías y en vísperas de la marcha los presentarán como secuestradores, como muchas otras cosas, las mismas declaraciones del ciudadano presidente, a eso me refiero; y también amarillismo en algunos medios de comunicación, no en todos” (28 de junio).

vos de los organizadores, por su supuesta filiación política y el uso de este repertorio de acción colectiva para pugnar por una causa, y de acusar a los medios de parcialidad en el tratamiento del asunto, el movimiento no sufrió una merma en términos de legitimidad. Visto desde la percepción pública, las encuestas reportaron un ánimo favorable al MSCI.

A manera de ilustración. De acuerdo con la encuesta de Consulta Mitofsky (2004), 71% de los entrevistados consideró que los medios habían sido moderados al informar sobre la marcha, contra 26.9% que consideraba que habían sido escandalosos; 65.3% consideró que los noticieros de Televisa habían actuado muy bien / bien frente al tema de la marcha (seguido por 63.5% de los noticieros de TV Azteca; de López Obrador pensaban que había actuado muy bien / bien 30.5%); 43.5% consideró que estaba organizada por la sociedad civil, frente a 5.6% por los medios de comunicación y 0.8% por el PAN; y finalmente, lo que resulta clave para efectos de nuestra argumentación: 7% pensaba que la marcha se había organizado para atacar al jefe de Gobierno contra un abrumador 87% que pensaba que era una queja ante todas las autoridades en general.<sup>19</sup>

Desde la percepción pública, la impresión que quedó es ésta: los medios fueron cautelosos en el tratamiento de la información, la marcha tenía como origen a la sociedad misma y la

<sup>19</sup> La encuesta de Consulta Mitofsky es telefónica, lo que puede implicar un sesgo, pero sus tendencias coinciden con la de *Reforma* (2004) en dos de los aspectos tratados: 76% de los entrevistados opinaba que la marcha es un acto ciudadano para demandar mayor seguridad (contra 18% que opinaba que es un acto político para dañar la imagen del gobierno), y 60% consideraba que la marcha la organizaban principalmente organizaciones ciudadanas (contra 24% que consideraba que eran grupos de ultraderecha). Una encuesta de vivienda (Parametría, 2004) reduce el margen de diferencia en la primera cuestión: 44% de los entrevistados considera que el reclamo es hacia todas las autoridades, contra 12% que cree que se protesta en contra del jefe de Gobierno y 11% en contra del presidente de la república.

demanda por mayor seguridad era un legítimo reclamo frente a las autoridades de todos los niveles. A pesar de la apropiación, por parte de algunos de los actores de izquierda retratados, del derecho a la protesta por una especie de “tradición de uso” o “precedencia en el tiempo”, y de la señal negativa que eso representaba en términos del cuestionamiento al ejercicio a las libertades de expresión y manifestación, una buena lección se había producido en los ciudadanos. Estos fueron capaces de distinguir con nitidez la legitimidad del reclamo por la seguridad, hecho por el MSCJ, y conceder el respeto irrestricto a las libertades y la posibilidad efectiva de su ejercicio para todos los ciudadanos, sin importar sus motivaciones, fueran reales o ficticias.

¿QUIÉN TIENE LEGITIMIDAD PARA DEFENDERSE?:

NEGACIÓN DEL DERECHO AL ACCESO IGUALITARIO A LA JUSTICIA

En el caso del encarcelamiento (2005) y solicitud de amparo (2010) de la ciudadana francesa Florence Cassez, y la primera resolución de la SCJN (2012),<sup>20</sup> encontraremos en la discusión

<sup>20</sup> Una breve relatoría de los hechos que antecedieron esta discusión ayudará a contextualizar: 1) A finales de 2005, elementos de la Agencia Federal de Investigación (AFI) detienen a dos presuntos secuestradores: Israel Vallarta y Florence Cassez, y liberan a tres personas secuestradas; el operativo es transmitido “en vivo” para los principales noticieros matutinos de la televisión, y los reporteros entrevistan a los presuntos secuestradores y sus víctimas. Ese día se decreta su arraigo por 90 días (9 de diciembre). 2) En 2006, en el programa de televisión *Punto de Partida*, el titular de la Unidad Especializada en Investigación y Secuestro de la Procuraduría General de la República (PGR), Jorge Rosas García, y el director General de la AFI, Genaro García Luna, aceptan que los medios de comunicación llegaron con posterioridad a los hechos y que fue a petición de los periodistas que se realizó una recreación del operativo. En una llamada telefónica al programa, Cassez señala que fue detenida el 8 de diciembre y no el 9, y que el operativo de las autoridades fue un montaje (5 de febrero). 3) Días después, el titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), José Luis Santiago Vasconcelos,

pública el cruce de tres niveles: el primero, el del debate jurídico, proveniente de las instancias judiciales y de los especialistas en el tema; el segundo, el debate político, de la que participaron el presidente de la república, el gobierno de Francia<sup>21</sup> y la misma SCJN; finalmente, el debate en el ámbito de la sociedad civil, entre activistas connotados y miembros de organizaciones dedicadas al combate de la inseguridad, particularmente en el tema del secuestro, muchos de ellos participantes del MSCJ, en la que

acepta que así fue, pero aclara que este hecho no incide jurídicamente en el proceso y que no tenía ninguna importancia (10 de febrero). 4) Se determina ejercer acción penal en contra de Cassez (3 de marzo), se le dicta orden de aprehensión y se ordena ponerla a disposición del juzgado en el Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Marta Acatitla en el Distrito Federal (4 de marzo); la juez de Distrito le dicta el auto de formal prisión (11 de marzo). 5) En 2008, se le dicta sentencia condenatoria por 96 años por varios delitos (25 de abril); Cassez presenta un recurso de apelación para revertir la sentencia ante el Juzgado Quinto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal (28 de abril). 6) En 2009, el Primer Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito dicta sentencia en la que modifica la sentencia original, pero ratifica su culpabilidad: se le reduce la pena a 60 años de prisión con una multa de casi 300 000 pesos (2 de marzo). 7) En 2010, Cassez solicita un amparo y protección de la justicia federal (30 de agosto). 8) Para 2011, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito confirma la pena y niega el amparo de protección (febrero 10). 9) En 2011 Cassez interpone un recurso de revisión en contra del Tribunal ante la SCJN, señalando como agravios: la buena fe ministerial, la interpretación que el tribunal hizo del mandamiento constitucional “puesta a disposición sin demora del inculpado”, la violación de su derecho fundamental a ser informada de la asistencia consular, y a su derecho fundamental a ser presumida como inocente (7 de marzo). La corte da por recibido el recurso, y al día siguiente admite a trámite el recurso de revisión y lo turna al ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la formulación del proyecto respectivo (9 de marzo). Esta relatoría de hechos está basada en una búsqueda pormenorizada del periódico *El Universal*. Las fechas que se indican son de la ocurrencia de los sucesos descritos. Agradezco la gentileza de Marco Antonio León Rojo al facilitarme esta secuencia de hechos, aquí sintetizada.

<sup>21</sup> Aquí no expondremos el interés del gobierno de este país por liberar a Cassez. Diremos si acaso que el presidente francés Nicolás Sarkozy tuvo una especial insistencia en el caso al grado de solicitar —en un par de ocasiones— al entonces presidente Felipe Calderón aplicar el Tratado de Estrasburgo para repatriar a Cassez.



se pueden hallar posiciones encontradas. En el enlace de estos tres niveles veremos la tensión que se genera de la oposición entre un principio legal, básico en cualquier democracia (concentrado en la idea del “debido proceso”), y una postura moral que reivindica la primacía del sujeto ofendido (la víctima).

El asunto se presenta relevante, además, por dos razones más que conviene apuntar. En primera instancia, porque pone en cuestión no solamente el principio mencionado arriba, sino también el desempeño del aparato mismo de procuración de justicia, uno de los que tiene la peor imagen en la percepción pública desde los últimos años.<sup>22</sup> En segundo término, porque muestra el funcionamiento de los controles constitucionales existentes para poner límite a las posibles arbitrariedades de las autoridades (“división de poderes”), un asunto vital que está en el basamento del ejercicio de cualquier poder democrático. Dicho en otras palabras, porque ha puesto a prueba —como en ocasiones anteriores— la independencia del poder judicial frente a la intención de intervenir del ejecutivo federal, en un asunto en el que este apostó una parte importante de su capital político.

El caso adquiere una dimensión pública formidable cuando se desarrolla la discusión en torno a la posible resolución de la

<sup>22</sup> Tanto en México como en América Latina. En el país, entre 2008 y 2012, la SCJN se ha mantenido con un nivel de “confianza media”, mientras que la policía con “confianza baja” (Consulta Mitofsky, 2012). En la región, de acuerdo con el último reporte del Latinobarómetro (2011), entre 1996 y 2010, en promedio, la policía ocupa el lugar 10 (de 15 instituciones / grupos / personas evaluadas), con 35%, en “mucha” o “algo” de confianza, mientras que el poder judicial ocupa el lugar 12, con 31% (el primer lugar lo tiene la Iglesia, con 71%; el último, los partidos políticos con 20%). Un dato interesante es el que deriva del estudio realizado en el marco del Proyecto Mundial de Justicia (*World Justice Project*): de 97 países analizados, México ocupa el lugar 91 tanto en impartición de justicia penal como en orden y seguridad, y el 89 en sistema de justicia (Agrast *et al.*, 2012).

SCJN, al conocerse el contenido del proyecto elaborado por el ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea,<sup>23</sup> quien proponía la revocación de la sentencia de la inculpada y su inmediata liberación (más adelante se abundará). En términos generales, la discusión en los niveles que anunciamos se divide en dos posturas: en defensa de las víctimas (“discurso victimista”) y en pro del debido proceso; en torno a ellas se ubicaron los distintos actores interesados en el caso. Es de hacerse notar que, incluso asumiendo alguna de las posturas, existen matices que relativizan la adhesión a cada una.<sup>24</sup>

En *defensa de las víctimas*, bajo consideraciones inclusive distintas, encontramos voces desde la sociedad e instancias del gobierno y el Estado. Desde el plano de su propio involucramiento o cercanía con el tema del secuestro, puede ubicarse la posición de las propias víctimas o de algunos de sus defensores. Ejemplo de ello, uno de los rescatados en el operativo en que fue apresada Cassez, Ezequiel Elizalde, quien asienta un argumento con pretensiones (casi) racistas que escapan a cualquier consideración de corte legal: “Por favor, se lo suplico, se lo ruego. No defiendan a esta mujer solo porque es rubia, de color blanco, de ojos de color; yo soy mexicano, esa persona vino del extranjero a secuestrar, a lastimar mexicanos, a mí me lastimó, a otras víctimas también” (13 de marzo).

Del lado del activismo social, Isabel Miranda de Wallace, cabeza de una organización civil denominada *Alto al Secuestro*,

<sup>23</sup> Dos semanas antes de que discutiera en la SCJN el mencionado proyecto, el ministro ponente lo hizo público en la página del alto tribunal. El proyecto (de 146 páginas) estuvo disponible para consulta desde el jueves 8 de marzo de 2012; la corte discutió el asunto en el pleno el 21 de marzo.

<sup>24</sup> La discusión de la que se da cuenta aquí está basada en una búsqueda y revisión del periódico *Reforma*. Las fechas que se indican son de las declaraciones y entrevistas encontradas.

planteó con nitidez la supremacía de las víctimas por encima de cualquier lógica jurídica:

Están dejando a las víctimas con las manos vacías con este proyecto, el ministro está viendo solo por los derechos de los procesados, pero no está viendo por los derechos de las víctimas y ese es el insulto, el hecho de ser ignorado, el hecho de que no sean tomados en cuenta, el hecho de que no tomen en cuenta sus declaraciones y el sufrimiento de las víctimas [...]. Sería el colmo que la máxima casa que administra justicia sea la que libere a quien secuestró, porque algo que decía la ministra Olga Sánchez Cordero [...] es que no se estaba viendo si Florence era culpable o inocente, su culpabilidad ya había quedado probada en el proceso, si la misma Suprema Corte está reconociendo que Florence es culpable, es el colmo que la dejen libre si piensan que es culpable, eso sería una incongruencia [...]. Verdaderamente quieren hacer justicia o solamente te están yendo por la parte técnica o de procedimiento [...]. El ministro está viendo solo por los derechos de los procesados, pero no está viendo por los derechos de las víctimas y ese es el insulto (10 de marzo).

En este extracto se compactan los trazos del argumento “victimista”: las víctimas tienen derechos (el sufrimiento no tiene comparación y no se repara), la culpabilidad de Cassez estaba demostrada y la justicia no tiene que verse opacada “por la parte técnica o de procedimiento”. Días después, Miranda completaría su postura agregando como tópicos la impunidad (“Ya quedó probada la culpabilidad en tres instancias, preocupa que el Ministro presente este proyecto [...]. Si se abre la puerta a Cassez, se abre la puerta a la impunidad”, 14 de marzo) y una especie de “patrioterismo” cuando se conocía la resolución (“Hoy lo que debemos de buscar es reforzar el trabajo que tengamos que hacer para los derechos de las víctimas, no podemos permitir que los derechos de las víctimas estén por debajo de los acusados. Hoy quedó de manifiesto que México gana, ganamos las víctimas y esperamos el siguiente proceso y estaremos preparados para ello”, 22 de marzo).

Con una postura moderada, matizando el respeto por las víctimas con el seguimiento del debido proceso, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Raúl Plascencia, planteó el asunto en estos términos:

Sí hubo algunas fallas en la detención y en esa exhibición ante los medios de comunicación de la señora Cassez, pero también hay elementos de víctimas que la refieren como responsable de un delito [...]. Es fundamental que en el tema de la justicia pueda ponderarse con toda precisión el derecho que tiene quien está siendo juzgado, pero también el testimonio de las víctimas del delito [...]. Esperemos que se pueda impartir una justicia que sobre todo llegue a quien ha sido víctima de un delito y no se favorezca a un delincuente (9 de marzo).

Días después, Plascencia invierte los términos de la relación entre defensa de las víctimas y debido proceso, y plantea un escenario ideal:

Desde la comisión estamos siempre a favor del debido proceso, pero también en defensa de que en este debido proceso se tome en consideración al principal actor del proceso penal, que es la víctima, en ese orden de ideas. Por eso la importancia de que si existieran fallas procedimentales que lastimaron, que afectaron el proceso penal, las mismas tienen que ser enmendadas, pero siempre, en buena medida, orientando los fallos en forma en la que se pueda retribuir y también satisfacer el reclamo de justicia de quien es víctima de un delito (13 de marzo).<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Un año después, en 2013, al presentar el informe especial sobre el caso una vez liberada Cassez (véase nota 33), Plascencia afirmaría en el mismo sentido: “Fue liberada una persona no por ser inocente de la comisión de un delito, sino porque servidores públicos, en lugar de proteger, auxiliar y hacer debidamente su trabajo en beneficio de la justicia, pervirtieron con sus acciones el proceso, y eso ocasionó una violación al debido proceso que generó como consecuencia la liberación [...]. Una buena parte de las conclusiones de la Suprema Corte de Justicia es que quedó bien claro que hubo un engaño a la sociedad en general. Se limitó el derecho efectivo a la justicia de las víctimas, quienes quedaron en una situación de indefensión y especial vulnerabilidad” (13 de marzo).

De parte del gobierno federal, Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública (quien en el momento de la detención de Cassez era Director General de la AFI), establece una declaración de principios en torno a las víctimas, sin hacer referencia directa al caso que se debatía por esas fechas:

En la Policía Federal estamos conscientes de combatir los delitos de alto impacto que más lastiman a la sociedad; por ello, en atención de casos de secuestro, cuando los minutos son cruciales, la prioridad siempre es proteger la vida de las víctimas [...]. Reitero mi convicción y compromiso permanente a favor de las víctimas de secuestro, a favor de las víctimas de la delincuencia. En una política de Estado, el bien superior es la Nación, la sociedad, las familias, por encima de intereses particulares o de grupo (10 de marzo).

No obstante, fue el presidente Felipe Calderón quien, de forma tajante, puso en la palestra pública la posición gubernamental. Su argumento es más elaborado que el de Miranda, pero asume la posición “victimista”, a saber:

¿Justicia qué implica? La obligación elemental de que quien cometa un delito sea verdaderamente juzgado y castigado y que nunca la interpretación de la ley sea la rendija por donde escape, nuevamente, la impunidad, sino un verdadero instrumento del juzgador para hacer justicia [...]. La impunidad es el estímulo más poderoso, el incentivo más destructivo e interminable que hace que el delincuente, que observa que se puede delinquir sin que al final pase nada, vuelva a cometer acciones delictivas y las multiplique [...]. Justicia es dar a cada quien lo que le corresponde de acuerdo a su propio derecho [...]. Justicia para las víctimas de los delitos. Justicia para una sociedad agraviada y humillada por la impunidad que prevalece en el país, precisamente, porque no se cumplen los fines del derecho (20 de marzo).<sup>26</sup>

<sup>26</sup> El abogado de Cassez, Agustín Acosta, reaccionó al discurso presidencial en estos términos: “Es preocupante el pronunciamiento del presidente porque nunca había visto un caso donde el titular del ejecutivo se pronuncie tan abiertamente sobre el sentido de un fallo, para eso tiene a la PGR, para que exponga argumentos y procedan a hacerlos valer [...]. Espero que solo quede como un dato anecdó-

La “interpretación de la ley” es la trampa que imposibilita la defensa de las víctimas; la “impunidad” es el resultado de que la ley se interprete de manera equivocada. Así, la justicia se deslinda del derecho cuando éste *premia* a los delincuentes y *no defiende* irrestrictamente a las “víctimas de los delitos”. Un par de días después, en el marco de la conmemoración del 206 aniversario del natalicio de Benito Juárez, Calderón volvió a referirse al caso en estos términos:

[Benito Juárez] no separaba la ley y la justicia. Él era un hombre de una sola pieza y defendió a México y los derechos de los mexicanos de principio a fin [...]. Sin desconocer el derecho, entendía perfectamente no sólo la ley y su formalidad, sino, sobre todo, sus fines, los fines que le son propios, y el impacto de la aplicación misma de la ley en la sociedad y en la convivencia. Por eso [...] fue inflexible ante quienes, violando la ley, robaban, asesinaban o secuestraban a los mexicanos de entonces. Juárez pudo, así, poco a poco, con la ley en la mano y con la justicia en el alma y en el corazón, restaurar el orden, la paz y la justicia, hasta que la muerte lo sorprendió (22 de marzo).<sup>27</sup>

Aquí resalta otra distinción, ya no solo entre justicia y derecho, sino también entre procedimiento y sustancia; más aún, entre fines y medios. La “formalidad” de la ley no tiene sentido si no

tico y que la corte resuelva independientemente pues esto es una intromisión en un principio fundamental que es la división de Poderes; solamente el Poder Judicial puede decidir sobre temas de justicia y sobre quién es culpable o inocente” (21 de marzo).

<sup>27</sup> Jesús Silva-Herzog Márquez (2012b) planteaba en estos términos el riesgo de la postura presidencial: “El presidente contrasta la justicia (que entiende como castigo) con las exigencias de la ley (que censura como traba). Evoca, por lo tanto, una idea de justicia que puede ir en contra de la vacuidad formal del derecho. Para Calderón, cumplir puntualmente con la ley no es el camino que los mortales tenemos para acceder a la justicia. No: para el presidente de México, cumplir la ley no es lo importante, lo que verdaderamente importa es hacer justicia: castigar [...]. No recuerdo embate más franco contra los rigores de la legalidad que este que le propina, desde la Presidencia, el orgulloso egresado de la Escuela de la Libre de Derecho”.

cumple con los “fines que le son propios”: si alguien viola, roba, mata, asesina o secuestra, es suficiente la prueba de su culpabilidad pública para castigarlo. No importan el medio, el “procedimiento” o la “parte técnica” (según la expresión de Miranda de Wallace) si ésta reduce la expectativa creíble de hacer justicia para los ofendidos por los delincuentes. En esta versión de la aplicación no igualitaria de la ley no se incluyen los derechos de quienes delinquen: pierden la posibilidad de ser tratados conforme a derecho porque no tienen derechos.

En el mismo acto del natalicio de Juárez, el presidente de la SCJN, Juan Silva Meza, defendió así el trabajo de los ministros sin referirse explícitamente al caso:

Es posible sostener hoy que los juzgadores federales al realizar nuestra labor interpretativa, no debemos equivocarnos el rumbo y las prioridades. La verdadera seguridad es la que se construye en la legalidad. El sistema se sostiene en la credibilidad y en la solidez del estricto cumplimiento de la ley [...]. Hoy, jueces, magistrados y ministros estamos atentos para aplicar el nuevo marco legal en materia de amparo y de derechos humanos, que exige que el nuestro sea un país en el que imperen la justicia y la igualdad, no la arbitrariedad [...]. [Justicia] basada en instituciones y procesos que hagan que sea justicia de verdad. No el abuso de poder, paso previo al autoritarismo y a la impunidad. No a la creencia de que la ley puede cumplirse a capricho. En el Poder Judicial queremos que imperen los valores y principios constitucionales (22 de marzo).

En pro del *debido proceso*, voces provenientes de distintos ámbitos lograron un consenso singular. Por ejemplo, desde el plano del activismo social, algunos miembros destacados del MSCJ (del cual hablamos en el primer caso de este capítulo) sostuvieron una postura que relativizaba la defensa irrestricta de las víctimas. Es el caso de María Elena Morera, dirigente de Causa en Común y presidenta de MUCD entre 2003 y 2008. En lo que parecía una respuesta a Miranda de Wallace, declaró:

La voz de las víctimas es muy importante, pero tiene que estar siempre acompañada de testimonios y pruebas. La voz por sí misma no puede valer. A nosotros sí nos gusta ser muy cuidadosos, creemos que si no vemos desde el principio faltas graves al debido proceso, y los ministros las están viendo, qué bueno, para que todos tengamos una mejor justicia (22 de marzo).

En esa misma fecha, Eduardo Gallo, participante de tres momentos del MSCI y, hasta 2011, dirigente de MUCD, planteó su postura en torno a la resolución de la corte:

[Me quedo] con la propuesta que hace incluso el ministro José Ramón Cossío, cuando dice que hay que invalidar los efectos de la corrupción que generó este video [el montaje para la televisión], quedarían invalidados precisamente esos testimonios que identifican a Florence por parte de Cristina y de Christian. Siempre hemos señalado que ni siquiera debieron ser tomados en cuenta [esos testimonios] y en ese contexto lo único que valía era la identificación original que dice: “no la identificamos ni por su voz ni por su físico y nunca hubo una mujer en nuestro secuestro” (22 de marzo).<sup>28</sup>

De parte de MUCD, su secretario general, Francisco Torres Landa, puso por delante la observancia de la ley como criterio para la obtención de justicia:

La inobservancia del debido proceso es práctica común y no la excepción en nuestro país [...]. No nos estamos pronunciando en favor o en contra de la inocencia de ninguna persona, lo que estamos diciendo es que si no se respeta el debido proceso en todas las actuaciones de las autoridades de este país, podemos caer en ejemplos identificables en Latinoamérica, donde hubo estados policíacos, donde el debido proceso no servía de nada (21 de marzo).

<sup>28</sup> Esta posición era importante porque aclaraba una declaración anterior de Gallo que parecía avalar el discurso “victimista” antes señalado, a saber: “Queremos que se detenga a los culpables, que se les sancione. Queremos que la autoridad responsable de ese trabajo lo haga a conciencia. Que aquél que violó los derechos de vivir de un ser amado como puede ser una hija lo pague con todo el peso de la ley, y eso es lo que a mí me mueve estar en este caso, me mueve que mi hija me enseñó que (es) el camino de la justicia, no el camino de la venganza” (15 de marzo).



Por su parte, José Antonio Ortega Sánchez, secretario de MUCD en su fundación y entonces dirigente del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A.C., en tono más estridente, lanzó una crítica contra la actuación gubernamental:

Lo que Arturo Zaldívar pretende es anular un linchamiento que se ha querido hacer pasar por un juicio penal, acaecido en una nación que se reclama sujeta a un Estado de derecho [...]. Pero en el caso de Florence Cassez, no han faltado quienes digan que no importa que la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), entonces dirigida por el actual secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, haya hecho un montaje para la televisión sobre la detención de unos secuestradores y de Cassez, sino que lo importante es la evidencia de la implicación de ella en secuestros [...]. Lo sorprendente de esta argumentación es que pretenda ignorar que los testimonios de las víctimas, en las que supuestamente reconocían a Cassez, se produjeran varias semanas después de que ella fuera detenida, exhibida por la policía y arraigada (13 de marzo).

Desde el plano internacional destaca la posición de la organización Human Rights Watch para defender el principio de legalidad. Su presidente, José Manuel Vivanco, director para las Américas de esta organización, planteó el problema en términos claros:

Hay razones de fondo para promover y preservar y respetar estas normas procesales penales que pueden parecer muy formales, pero que aseguran que no estamos frente a un linchamiento, una cacería de brujas, una investigación manipulada, sino que estamos realmente frente a un proceso limpio [...]. Por respeto a las víctimas, por respeto a las instituciones policíacas y de justicia, se debe garantizar el debido proceso, para no defraudarlas, para mirarlas de frente y decirles “todo esto lo hicimos por ustedes, por el Estado de Derecho y gracias a esto vamos construyendo institucionalidad” [...]. El testimonio de las víctimas, de los testigos, de los peritos, son centrales, evidentemente. Pero estas normas procesales que han sido concebidas para resguardar principios o derechos humanos fundamentales no pueden

ser vistas como meras normas protocolarias, como rituales, como reglas de Carreño (10 de marzo).<sup>29</sup>

El debate que se suscitó en los comentaristas de una parte de la prensa tendió a clarificar esta opinión de Vivanco, es decir, que la defensa del debido proceso no tenía por qué oponerse a los derechos de las víctimas; al contrario, están se verían beneficiadas si quienes son verdaderamente culpables reciben y cumplen sentencia en términos de ley, sin duda alguna sobre posibles sesgos o dilaciones, como parece haber sido la circunstancia específica en la detención de Cassez. Eduardo Bertoni (2012) lo planteó de manera nítida:

El nombre de la doctrina, para ser más técnicos, varía en los distintos países, pero en general la llamamos la “regla de exclusión”: toda la prueba o proceso realizados mediante actos que violen derechos fundamentales de las personas no son admisibles para fundar una condena [...]. La “regla de exclusión” se funda en valores éticos de las sociedades respetuosas del estado de derecho. Esos valores se verían afectados si quienes deben respetar las reglas (la

<sup>29</sup> Sobre este mismo punto, la defensa de Cassez, encargada al despacho de abogados Araujo, Acosta y Riquelme, planteó lo que llamó un “falso debate” entre optar por el debido proceso o sobre el derecho de las víctimas. De acuerdo con esta versión, el primero protege los derechos humanos y fundamentales, y no es un “tecnicismo” ni un “detalle formal” en un proceso; en esa dirección, los derechos de las víctimas y de los inculpados forman parte de una misma ecuación, porque si no hay respeto al debido proceso penal, no puede establecerse culpabilidad alguna ni hacerse justicia a las víctimas (17 de marzo). El abogado defensor, Agustín Acosta, lo expuso de esta forma: “¿Hay justicia sin debido proceso? No, no hay justicia, ciertamente. ¿Las víctimas tienen derecho?, tienen derecho a la justicia, pero la justicia debe tener un fundamento y ese fundamento es la verdad, a partir de la verdad puede haber justicia, si no hay verdad, si una culpabilidad se construye a través de una construcción mediática falsa, no estamos dando ni justicia a las víctimas [...]. Si son capaces de hacer un montaje ante las cámaras de televisión, si tienen la cara dura de mentirle a la opinión pública, ¿qué no pueden hacer después en un expediente jurídico de papel sobre el que tienen dominio total?” (21 de marzo).

policía) son los primeros en violarlas, y luego la condena se funda en actos o pruebas que muchas veces podrán ser consecuencia también de un delito.<sup>30</sup>

En efecto, las víctimas tienen derechos como los tienen quienes son inculcados; incluso, que se capture en flagrancia a un sujeto no elimina su derecho a ser juzgado mediante procedimiento legal.

Finalmente, el 21 de marzo de 2012 es discutido el proyecto de resolución del ministro Arturo Zaldívar. En la propuesta de dictamen que presentó al pleno de la Corte, se estudian los agravios que se refieren a la violación del derecho fundamental a la asistencia consular y la violación al mandato de puesta a dis-

<sup>30</sup> Un par de opiniones más de la prensa parecen relevantes para apuntalar esta postura. De Ana Laura Magaloni (2012): “El debate mediático y algunas de las plumas importantes del país estiman que el proyecto de Zaldívar se olvida de ‘los derechos de las víctimas’. Se trata, por lo que parece, de un dilema insalvable: si el juez garantiza la eficacia del debido proceso y del derecho de la acusada a un juicio justo, entonces deja desprotegidas a las víctimas. O dicho en sentido inverso, para que las víctimas queden ‘protegidas’, el juez debe permitir que policías y ministerios públicos violen los derechos constitucionales de la acusada [...]; quien dejó desprotegidas a las víctimas no es Zaldívar, sino quienes llevaron a cabo esas violaciones [...]. Este papel del juez, tan elemental en una democracia, es lo que viene a defender el proyecto de Zaldívar”. De Jesús Silva-Herzog Márquez (2012a): “el deber del Estado de castigar a los delincuentes solo puede justificarse cuando el poder público respeta cabalmente los derechos humanos. La gravedad de los delitos, la perversidad de los criminales no exime a los representantes del Estado de cuidar escrupulosamente las formas legales [...]. La crisis de seguridad puede llevarnos a creer en los atajos de la ilegalidad, en las ventajas de una arbitrariedad justiciera. El miedo puede hacernos pensar que los procedimientos y las formas son legalismos de los que se sirven los delincuentes para escapar de la justicia con la ayuda de un abogado [...]. Podría pensarse que la crisis que vivimos no es buen momento para preocuparse de los derechos. Se dirá que no estamos para cuidar a los malos y que, frente a tanta inseguridad, no se puede ser tan escrupuloso. Creo en lo contrario. Precisamente hoy que padecemos la violencia, la crueldad, la barbarie de los criminales, debemos afirmar los derechos de todos y los deberes del Estado. Lo único peor que la violencia que padecemos sería que, a la violencia de los delincuentes, sumemos la venganza arbitraria del poder público. La crisis de seguridad nos reta: podemos continuar la herencia de ilegalidad o inaugurar la vía de la ley para perseguir el delito”.

posición sin demora de un detenido;<sup>31</sup> y violación al derecho a la presunción de inocencia.<sup>32</sup> Zaldívar concluía así:

<sup>31</sup> El ministro argumentó en su proyecto lo siguiente: “la importancia del derecho a la notificación, contacto y asistencia consular radica en que se configura no solo como un derecho en sí mismo, sino como un derecho instrumental para la defensa de los demás derechos e intereses de los que sean titulares los extranjeros [...]. Lo anterior implica que los agentes de policía no pueden retener a una persona por más tiempo del estrictamente necesario para trasladarla ante el Ministerio Público [...], que en el caso concreto existió un periodo de tiempo [*sic*], entre la detención y la puesta a disposición ante el Ministerio Público, en el que la privación de la libertad de Florence Cassez no encuentra sustento constitucional alguno [...]. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se enfrenta a *un caso muy específico en el que la violación a los derechos fundamentales a la asistencia consular y a la puesta a disposición sin demora, produjeron, por sí mismas, una indefensión total de la recurrente*. Aunado a lo anterior, en el caso concreto esta indefensión se produce no solo por la violación individualizada de estos derechos, sino porque, además, estas violaciones han producido la afectación total del procedimiento al tener una incidencia devastadora en otros derechos fundamentales, como la presunción de inocencia y la defensa adecuada” [cursivas mías].

<sup>32</sup> El ministro argumentó: “nada sirven estos derechos cuando las autoridades encargadas de investigar el delito realizan diversas acciones que tienen como finalidad exponer públicamente a alguien como responsable del hecho delictivo. Frente a estas acciones se corre el enorme riesgo de condenar al denunciado antes de tiempo, ya que el centro de gravedad que corresponde al proceso como tal, se ha desplazado a la imputación pública realizada por la policía [...]. En las situaciones a las que nos estamos refiriendo la policía no pretende facilitar información de la causa que se tramita ante los tribunales, sino anticipar o reproducir su desarrollo, pero sin cumplir con las garantías del debido proceso [...]. Esta Primera Sala censura que las autoridades encargadas de una detención deformen conscientemente la realidad con el fin de crear un filtro de esta realidad a fin de exponer a una persona frente a la sociedad y, principalmente, frente a las futuras partes del proceso, como los culpables del hecho delictivo [...]. Florence Cassez fue expuesta repetidamente y en profundidad a *un espectáculo que resulta inadmisibles en un sistema democrático de derechos y libertades*. Nadie que hubiese visto la televisión ese día y durante los meses siguientes, podría negar que tal espectáculo fue, para los miles y miles de ciudadanos que lo vieron y oyeron, el auténtico juicio de Cassez. Cualquier proceso judicial realizado después, en el que víctimas y testigos fueron expuestos tan a fondo a este montaje, no podría ser más que una mera formalidad [...]. *Existe una violación al derecho fundamental de la recurrente a la presunción de inocencia como regla de trato y como regla probatoria que disciplina los requisitos que han de cumplir las pruebas de cargo para considerarse válidas*” [cursivas mías].

A juicio de esta Primera Sala, la violación a la presunción de inocencia derivada a su vez de las violaciones al derecho a la asistencia consular y a la puesta a disposición inmediata ante el Ministerio Público generaron en el caso concreto un *efecto corruptor* en todo el proceso penal y vicieron toda la evidencia incriminatoria en contra de la recurrente [cursivas mías].

Por lo tanto, la resolución del dictamen se inclinaba por la revocación de la sentencia de encarcelamiento y la orden de libertad inmediata de Cassez. No obstante, no hubo consenso en torno al proyecto del ministro ponente: cuatro de los cinco ministros reconocieron que los derechos de Cassez fueron vulnerados pero sólo dos votaron por liberarla (conceder un amparo “liso y llano”), uno porque se le dictara nueva sentencia (conceder amparo “para efectos”) y dos por negar el amparo. De este modo, la SCJN resolvió desechar el proyecto y solicitar la redacción de uno nuevo a la ministra Olga Sánchez Cordero quien, por cierto, había votado por el amparo “liso y llano”, junto con el ministro ponente.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> En enero de 2013, Cassez obtiene la libertad gracias a que se le otorga el amparo “liso y llano”, con el voto favorable de los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (de reciente incorporación a la corte), Olga Sánchez Cordero (quien en esta sesión había propuesto originalmente otorgar el amparo “para efectos”, lo que obligaría a dictar una nueva sentencia que no tomara en cuenta los tres principales testimonios que existían contra Cassez) y el propio Zaldívar (quien un año atrás había presentado el proyecto en ese sentido). Las respuestas de las víctimas fueron esencialmente las mismas, no así las del gobierno entrante. De parte de las primeras, Ezequiel Elizalde declaró en el extremo más radical: “Nosotros (víctimas) quedamos como basura, quedamos totalmente olvidados, o sea que todas las víctimas de secuestro no valen en este caso, nada, absolutamente nada [...]. Es una porquería de instituciones”. Para Isabel Miranda de Wallace: “no hay justicia, lo que hay es poder, lo que hay es dinero para poder comprar campañas ante los medios y hacer aparentar a una secuestradora como inocente. Hoy no creemos en las instituciones y no le podemos pedir al pueblo de México que las cosas cambien cuando no se está respetando el derecho de las víctimas [...]. Hoy la Corte le acaba de abrir la cárcel a los delinquentes y a los secuestradores. Hoy hago responsable a la Corte de la impunidad”. De parte de organizaciones relacionadas con el tema de la inseguridad, que habían tomado distancia de la anterior posición, en esta coyuntura exigieron castigo

Ahora bien, en términos de percepción pública, las encuestas reportaron un ánimo desfavorable hacia la causa de Cassez. De hecho, tiene mayor peso la consideración de su culpabilidad aun aceptando la existencia de irregularidades en el proceso. Al respecto, la encuesta en vivienda de Parametría (2012) es clarificadora. Entre febrero de 2011 y marzo de 2012 (el mes en que la corte discute el amparo) disminuyó en 25 puntos la postura que creía culpable a Cassez: 74% en la primera fecha y 49% en la segunda; concomitantemente, aumentaron las dudas sobre su culpabilidad: pasaron de 21% en la primera fecha a 45% en la segunda.<sup>34</sup> Sin embargo, a pesar de las irregularidades en su detención, para 53% de los entrevistados la ciudadana francesa debía permanecer en la cárcel; solo 17% estaba de acuerdo en que se le pusiera en libertad en acuerdo con la propuesta discutida a instancias del ministro Zaldívar.<sup>35</sup>

a los responsables del “montaje televisivo” y del seguimiento del proceso penal: “El montaje tuvo un poder corruptor en el sistema de justicia penal, es clave el montaje para la decisión de la Corte y por eso debe haber una investigación” (José Antonio Ortega Sánchez); “Tiene que haber un castigo a quienes violaron el debido proceso y no solamente hablando de policías, sino también estoy hablando del Ministerio Público que integró mal la averiguación previa” (María Elena Morera). Diferente postura fue la del gobierno de Enrique Peña Nieto, en contraste con el de su antecesor Felipe Calderón. Peña Nieto afirmó: “Lamento que en este y en cualquier otro caso, errores o violaciones al debido proceso impidan al Poder Judicial determinar la culpabilidad o inocencia de otra persona [...] he reiterado la instrucción al secretario de Gobernación y al Procurador General de la República para que todas y cada una de las acciones de la Policía Federal y del Ministerio Público de la Federación se realicen con estricto apego a derecho con un propósito fundamental: garantizar la aplicación de la ley y evitar que casos como el que hemos conocido vuelvan a suceder” (24 de enero).

<sup>34</sup> Una encuesta telefónica revela tendencias similares: 58% de los entrevistados considera que es culpable contra 10% que opina que no (GCE y *Milenio Televisión*, 2012).

<sup>35</sup> En la encuesta de *Excelsior* (Beltrán y Cruz, 2012), la posición de mantener en la cárcel a Cassez es abrumadora: 86% lo considera así (solo que 51% piensa que, además de no liberarla, se debe enjuiciar a las autoridades que la detuvieron, y 35%

Paradójico que la percepción de culpabilidad y, en lo particular, de permanencia en la cárcel, no se corresponda con la razón por la cual se discutía su posible liberación. En una encuesta de GCE y *Milenio Televisión* (2012), dicha liberación se adjudicaba, en primer término, a la corrupción del sistema jurídico mexicano (48%), después a las debilidades del mismo sistema (26%) y, al final, a una buena defensa de la acusada (14%). En esa misma tesitura, otra encuesta revelaba la creencia de la gente (88% de los entrevistados) en que una persona no debe ser excarcelada si se ha demostrado su delito, aunque se hayan violado sus derechos al momento de la detención (Beltrán y Cruz, 2012).

En suma, en la percepción pública quedó la impresión de que Cassez es culpable, así se hayan violado sus derechos; y de que, a pesar de lo irregular de su detención, no debía ser liberada. Una opinión pública sensible a los temas de inseguridad propone como criterio predominante la evidencia “pública” de su culpabilidad, así esta evidencia no surgiera de los canales judiciales, sino de los mediáticos, y sugiere cierta primacía de los derechos de las víctimas por el solo hecho de serlo. Una mala lección se había producido en concordancia con la pretensión de negar el ejercicio al derecho a una defensa justa, apegada al “debido proceso”.<sup>36</sup>

que la ciudadana francesa debe permanecer en prisión sin someter a proceso judicial a dichas autoridades).

<sup>36</sup> Silva-Herzog Márquez (2013), en su valoración de la “oportunidad perdida” por Felipe Calderón para edificar un Estado (“Dar a México, finalmente, una legalidad eficaz, dadora de tranquilidad y garante de los derechos”), plantea así la cuestión: “El inmenso porcentaje de mexicanos que se indigna con la liberación de Florence Cassez por el simple hecho de que se violaron sus garantías procesales es alumno de Felipe Calderón. Green, como el ex presidente, que las víctimas tienen un derecho al castigo que debe estar por encima de las frívolas solemnidades del procedimiento. Quienes repiten una y otra vez que Florence Cassez, la secuestradora francesa, fue liberada sin haber sido declarada inocente, son discípulos de Felipe Calderón, el presidente que se dedicó durante seis años a exhibir y a condenar en los

LO QUE SE APRENDE Y LO QUE SE ENSEÑA: LECCIONES  
DE LA PRÁCTICA DEMOCRÁTICA PARA ACTORES Y CIUDADANOS

En los términos en que se ha propuesto aquí la discusión sobre la didáctica democrática, podríamos resumir brevemente las lecciones que derivan de estos dos casos, encapsuladas en lo que llamamos “aprendizajes” entre los actores de la política y “enseñanzas” hacia un público más amplio. Aunque su tono es inevitablemente normativo, no tienen una pretensión generalizadora, es decir, no implica que exista tal cantidad de casos que nos lleven a plantear una condición general de la práctica democrática y lo que de ella abrevan políticos y ciudadanos. Indicaría, de manera incipiente, que hay territorios en disputa en el ejercicio de los derechos, y conflictos en torno a ellos que, venturosamente, se dirimen en la arena pública y permiten una deliberación cada vez más especializada. No obstante, como se habrá podido apreciar en ambas coyunturas expuestas, el resultado no siempre es el mejor.

En lo que corresponde al primer caso, el del MSCI, hemos visto como *mensaje negativo* hacia la sociedad la descalificación por parte del gobierno de la ciudad y su partido (el PRD) de ciertos grupos, etiquetados como de “derecha” y “pro empresariales”, en su propósito de protestar por el grave problema de la inseguridad (especialmente los secuestros). La descalificación operó bajo el fundamento de la existencia de intencionalidades oscuras, justo por las etiquetas mencionadas, o por su falta de legitimidad para hacer uso de esta forma de acción colectiva, al ser “propia de la izquierda”. En tanto el origen de los convocantes,

medios de comunicación a los hombres a los que apresaba [...]. [Calderón] cultivó en la sociedad mexicana un discurso pernicioso y primitivo, incompatible con los elementales valores democráticos. Sed de venganza y desprecio de la ley”.



sus recursos a la mano y sus repertorios de acción son diferentes a los que se ven en los movimientos sociales más conocidos de los últimos años, entonces su pretensión de movilización es espuria.<sup>37</sup>

Sin embargo, a contrapelo de este claro cuestionamiento al ejercicio a las libertades de expresión y manifestación, esta impresión no fue generalizada, es decir, la opinión pública mantuvo una percepción de legitimidad de la protesta —porque la inseguridad se sostiene como un tema de preocupación consistente a través de los años— y supo distinguir la validez del reclamo y las formas de manifestarlo de las intencionalidades oscuras que se le asignaban a quienes protestaban. Dicho de otra manera, la embestida de la izquierda de la capital del país contra el MSCI no tuvo efectos en un público más amplio, pues este concedió el respeto irrestricto al ejercicio del derecho a la protesta sin distinción. Así, en el terreno de las *enseñanzas*, esta fue *positiva*, a pesar del mensaje que se mandó de los actores políticos en sentido contrario.

Visto en el tiempo, el contraste entre *mensaje negativo* y *enseñanza positiva* deriva en un *aprendizaje positivo* para los actores de la política. Ello se puede inferir si se observa su comportamiento en otro de los momentos importantes del MSCI, en 2008. En la protesta de ese año, la sensibilidad gubernamental

<sup>37</sup> Llevado al extremo este prejuicio, el msci lejos estaría de ser un movimiento porque lo es el que busca un cambio, no promover una política pública específica; el que, marginado del sistema político, presiona con la “protesta en la calle”, no el que es incluido en él por su posición privilegiada y que utiliza ese espacio para exponer su voz; el que tiene profundos agravios, consecuencia de gobiernos autoritarios y represivos, no el que se inconforma porque el Estado garantice un derecho básico (éste es el caso de la seguridad, un tema muy ajeno a los movimientos sociales en México). Y así se puede seguir con las dicotomías. Entonces, solamente aquellos grupos marginados, que buscan el cambio o lo resisten (en un sentido amplio), con agravios profundos, son los que están legitimados para protestar.

para atender la causa y atraerla hacia el espacio de la política formal fue la nota destacable. Aquí ya no hubo descalificación hacia el movimiento, sino comprensión e, incluso, simpatía por las demandas. Ello no ha solucionado el problema en su sustancia, pero ha permitido procesos de colaboración más fluidos entre ciudadanos y autoridades, y con algunos resultados aceptables (para ejemplo, las leyes: General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, y General de Víctimas).

En lo referente al segundo caso analizado, el de Florence Cassez, hemos apuntado que el *mensaje negativo* radica en la postura presidencial (compartida por activistas sociales) de contraponer los derechos de las víctimas con los de los victimarios, incluso de separar la justicia del derecho (de su interpretación particular) en tanto las fallas procesales no pueden ir en contra de los derechos de las primeras. Estas tienen prioridad, por encima de los derechos de los delincuentes, con independencia de que el proceso originario que llevó a su condena esté en el centro de la discusión. Los derechos de los acusados o sentenciados no pueden ser sujetos de atención, porque eso enaltece la impunidad y niega la justicia *per se*. La contraposición de derechos cierra la posibilidad de observar su compatibilidad y coloca en estado de indefensión a quienes son condenados mediante procesos viciados.

Este mensaje tuvo un amplio respaldo de la opinión pública, al grado de considerar en cajones separados la culpabilidad de la ciudadana francesa y el proceso “corrompido” que condujo a considerarla como tal. Formulado de manera simple: ella era culpable, resultaba obvio y, por tanto, no se le debía liberar aunque su detención y juicio estuvieran sesgados por diversas irregularidades. En ese sentido, en el terreno de las *enseñanzas*, esta fue *negativa*, pues hubo plena sintonía entre la embestida presidencial en contra de la posible salida de Cassez y la posición generalizada de los ciudadanos que veían en la resolución

favorable a ella una deificación de la impunidad y, por tanto, de la injusticia.

Sin embargo, la compatibilidad entre *mensaje y enseñanza negativos* no nubla del todo el panorama. De lo analizado en estas páginas puede inferirse un par de *aprendizajes positivos* entre los actores de la política que, valorados en el futuro, podrán tener alguna incidencia posterior en un público más amplio. En primer término, la exposición pública del proyecto del ministro de la corte posibilitó la generación de un debate público documentado, con opiniones y análisis de todo tipo, tanto en la prensa escrita como en la academia, lo que alimentó planteamientos más especializados sobre la importancia del “debido proceso”, una prueba de la necesidad de los expertos en la deliberación de los asuntos públicos en la democracia.<sup>38</sup> Pero, en segundo lugar, el poder encargado de decidir lo hizo a contracorriente de presiones tan contundentes de la opinión pública, el gobierno y ciertos sectores sociales influyentes, dando una muestra de división de poderes y equilibrando la balanza hacia un criterio universal de la justicia.

Finalmente, evaluadas en conjunto, podemos anotar dos *lecciones generales* que se desprenden de lo que aquí se ha discutido. En el MSCI y en la resolución de Cassez hubo intervención destacada de organizadores, participantes y promotores de las movilizaciones en contra de la inseguridad. Lo que resulta pa-

<sup>38</sup> Ha sido Schudson (2006) quien ha planteado los servicios que puede rendir a la democracia el conocimiento de los expertos, a saber: *a*) decir la verdad (así vaya contra de la posición de la autoridad que consulta), *b*) clarificar las alternativas de acción (para que legisladores y un público amplio puedan participar en el proceso decisional) y *c*) diagnosticar la oportunidad y la injusticia de una situación (poner a la disposición de todos los recursos con los que se cuenta para tratar una cuestión de políticas y legitimarla entre un público amplio). Si bien es cierto que el autor está pensando en políticas públicas, estos tres servicios pueden ajustarse a la dinámica del debate público aquí expuesto.

radójico es que, en el primero de los casos, estos actores sociales fueron defensores acérrimos de su derecho a expresar su causa; sin embargo, algunos de ellos asumieron la lógica contraria cuando se trató del segundo caso, cuando su causa chocaba con el derecho a defender la suya por el contrario. Es decir, la inconsistencia argumentativa —defender y, en ocasión postrera, atacar un derecho cuando este se opone a la demanda propia— no contribuye a una buena *didáctica democrática* porque debilita la legitimidad del compromiso con los derechos (que, de suyo, es normativo). Visto así, este discurso en pro de los derechos es inconsistente e inviable en un régimen democrático porque no es igualitario y accesible para todos los ciudadanos.

Además de lo anterior, lo que revelan ambos casos es que la disputa por los derechos obliga al respeto del derecho por su sentido de predictibilidad, sea entendido como el conjunto de normas que ordenan las expectativas de todos, o bien como el mecanismo que empata y moldea los comportamientos de los ciudadanos y los actores. Cuando la disputa discursiva en la arena de la política trasciende o trasgrede ese sentido porque la concesión de un derecho está sujeta al caso (una movilización es “ilegítima” porque es de derecha o una presunta secuestradora no debe ser liberada por “tecnicismos”), no se contribuye a una buena *didáctica democrática* porque se cuestiona directamente la posibilidad de hacer valer el principio de las garantías individuales, uno de los fundamentos sustanciales del ideal y de la práctica de cualquier democracia existente.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRAST, Mark David *et al.* 2012. *The World Justice Project. Rule of Law Index*. Washington D. C.: The World Justice Project.
- ATTILI CARDAMONE, Antonella. 2010. “Cambios políticos y Estado de derecho en México”. En *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, coordinado por Antonella Attili Cardamone y Luis Salazar Carrión, 9-68. México: Miguel Ángel Porrúa / Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- BEETHAM, David *et al.* 2008. *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica*. Estocolmo: IDEA International.
- BEETHAM, David. 2007. “Calidad de la democracia: el gobierno de la ley”. En *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, coordinado por César Cansino e Israel Covarrubias, 113-125. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. / Ediciones de Educación y Cultura.
- BELTRÁN, Ulises, y Alejandro Cruz. 2012. “Aprueba 84% cárcel para Florence Cassez”. *Excélsior*, 19 de marzo.
- BERTONI, Eduardo. 2012. “A propósito del caso Cassez”. *Reforma*, 11 de marzo.
- CADENA-ROA, Jorge, y Miguel Armando López Leyva. 2012. “Reflexiones finales. Sobre la vigencia de las teorías de la democratización para estudiar América Latina”. En *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*, coordinado por Miguel Armando López Leyva, Fernando Castaños y Julio Labastida, 327-342. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Ficticia Editorial.

- CARBONELL, Miguel. 2007. "Calidad de la democracia y Estado de derecho en México". En *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, coordinado por César Cansino e Israel Covarrubias, 153-160. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. / Ediciones de Educación y Cultura.
- CH, Rafael y Marien Rivera. 2012. "¿Es el secuestro, señores!". *Nexos*, núm. 412 (abril): 20-25.
- CONSULTA MITOFSKY. 2004. "El impacto de las marchas del 27 de junio. Encuesta telefónica nacional". México: Consulta Mitofsky. Disponible en: <[www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx)>.
- CONSULTA MITOFSKY. 2011. "Monitor Mitofsky. Economía, gobierno y política". México: Consulta Mitofsky. Disponible en: <[www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx)>.
- CONSULTA MITOFSKY. 2012. "México: confianza en instituciones. Encuesta nacional en viviendas". México: Consulta Mitofsky. Disponible en: <[www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx)>.
- DAHL, Robert A. 1993. *La Poliarquía. Participación y oposición*. México: REI.
- DE MAULEÓN, Héctor. 2011. "Florence Cassez. La verdad secuestrada". *Nexos*, núm. 403 (julio): 26-39.
- DIAMOND, Larry. 1997. "¿Terminó la tercera ola?". *Este País*, núm. 73 (abril): 2-11.
- DIAMOND, Larry. 1999. *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Disponible en: <[lema.rae.es/drae/](http://lema.rae.es/drae/)>.

FREEDOM HOUSE: <[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)>.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. 2006. “El debido proceso. Concepto general y regulación en la Convención Americana sobre derechos humanos”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 117 (septiembre-diciembre): 637-670.

GCE y Milenio Televisión. 2012. “Florence Cassez”. México: Gabinete de Comunicación Estratégica. Disponible en: <[gabinete.mx](http://gabinete.mx)>

GÓMEZ LARA, Cipriano. 2006. “El debido proceso como derecho humano”. En *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Tomo II. Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos*, coordinado por Nuria González Martín, 341-357. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

HUNTINGTON, Samuel P. 1994. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.

LABASTIDA Martín del Campo, Julio, Fernando Castaños y Miguel Armando López Leyva. 2007. “Reflexiones finales. El lento camino de la democracia mexicana hacia su consolidación”. En *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, coordinado por Fernando Castaños, Julio Labastida y Miguel Armando López Leyva, 267-280. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

LATINOBARÓMETRO. 2009. *Informe 2009*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>

- LATINOBARÓMETRO. 2011. *Informe 2011*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>
- LINZ, Juan. 1990. *La quiebra de las democracias*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Alianza (Col. “Los Noventa”, núm. 37).
- MAGALONI, Ana Laura. 2012. “La justicia que queremos”. *Reforma*, 10 de marzo.
- MORENO, Alejandro, y María Elena Mancillas. 2012. “Encuesta / Deja huella crimen”. *Reforma*, 30 de noviembre.
- MORLINO, Leonardo, y Jesús Tovar. 2009. “Qualities of Democracy. Guidelines for Research and Questionnaires”. Proyecto de investigación Calidad de la Democracia en América Latina.
- MORLINO, Leonardo. 2011. *Changes for Democracy. Actors, Structures, and Processes*. Oxford: Oxford University Press.
- MUCD. 2009. *Informe Secuestro 2009*. México: México Unido contra la Delincuencia A. C. Disponible en: <[www.mucd.org.mx](http://www.mucd.org.mx)>
- O’DONNELL, Guillermo. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- O’DONNELL, Guillermo. 2005. “Democracia y Estado de derecho”. *Nexos*, año 27, vol. xxvii, núm. 325: 19-27.
- PARAMETRÍA. 2004. “Percepción nacional sobre la marcha contra la inseguridad en la Ciudad de México (encuesta nacional de vivienda)” México: Parametría S. A. de C. V. Disponible en: <[www.parametria.com.mx](http://www.parametria.com.mx)>



- PARAMETRÍA. 2012. “Aumentan dudas sobre la culpabilidad de Cassez”. México: Parametría S. A. de C. V. Disponible en: [www.parametria.com.mx](http://www.parametria.com.mx)
- PRZEWORSKI, Adam *et al.* 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Reforma*. 2004. “Encuesta (telefónica: DF) / Ven acto ciudadano”. *Reforma*, 26 de junio.
- SCHUDSON, Michael. 2006. “The Trouble with Experts – and Why Democracies Need Them”. *Theory and Society*, vol. 35, núms. 5-6 (diciembre): 491-506.
- SCHUMPETER, J. A. 1968. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- SILVA-HERZOG Márquez, Jesús. 2012a. “El castigo y la civilización”. *Reforma*, 19 de marzo.
- SILVA-HERZOG Márquez, Jesús. 2012b. “El populismo de la venganza”. *Reforma*, 26 de marzo.
- SILVA-HERZOG Márquez, Jesús. 2013. “La oportunidad perdida”. *Reforma*, 4 de febrero.



# EL CASO LARRAZÁBAL: ¿QUÉ DIDÁCTICA DEMOCRÁTICA PARA EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO?

SARA GORDON RAPOPORT

## INTRODUCCIÓN

En México, la relación entre política y derecho constituye un problema central para la construcción de un régimen democrático. Durante el régimen postrevolucionario, esta relación fue muy desequilibrada. En el marco del presidencialismo y el corporativismo, la subordinación del derecho implicaba que el presidente podía influir en las decisiones jurídicas, lo cual conllevó un estado de derecho de una gran fragilidad, en el que el cumplimiento de las normas como base de la convivencia social no se consideraba importante y, como contrapartida, se le atribuía al Estado, y con él a la política, una excesiva capacidad de integración. De ahí que en la sociedad posrevolucionaria predominara una concepción que restaba importancia a la normatividad y a su cumplimiento, pero confería numerosos atributos a la política (Millán, 2010).

Tales características tendrían efectos en varios ámbitos: en los principios que subyacen en las instituciones, en la cultura cívica, así como en los criterios con los que se evalúan interacciones de

la vida cotidiana o eventos públicos. Todo ello ha dificultado una adecuada institucionalización de los valores de la democracia, lo cual se manifiesta en los comportamientos públicos de los agentes políticos y, por ende, en la vida pública.

En el marco del cambio político en México, cabe tener presente el énfasis que ha puesto la bibliografía sobre el tránsito a la democracia en la fase de consolidación, ya que en ésta se internalizan “las normas, procedimientos y expectativas de la democracia” y, si esta internalización es adecuada, los actores rutinaria y automáticamente obedecen las reglas del juego, escritas y no escritas, aun cuando en otro plano compitan entre sí (Diamond, 1999).<sup>1</sup> Asimismo, en esta fase se da un proceso de socialización en el que se difunde entre la población las normas y los valores de la cotidianidad democrática (Schmitter y O’Donnell, 1986). Esto conlleva que las normas referentes al orden jurídico democrático se consideren como bien común, que se comparta el objetivo de preservar el principio de su cumplimiento y que el derecho se constituya como criterio de juicio y evaluación pública, es decir, que opere como una pauta cultural de interacción.<sup>2</sup>

Tales normas, procedimientos y expectativas conciernen tanto al ámbito electoral como a dimensiones que la bibliografía sobre la calidad de la democracia ha establecido a partir de tres

<sup>1</sup> La institucionalización política de la democracia implica fortalecer tres tipos de instituciones: el aparato administrativo del Estado —la burocracia—, las instituciones de la representación y gobernanza democrática —partidos políticos, legislaturas, sistema electoral— y las estructuras que aseguran la rendición de cuentas horizontal, el constitucionalismo y el *rule of law*, tales como el sistema judicial y las agencias que supervisan y auditan (Diamond 1999: 93).

<sup>2</sup> Ello no supone que las normas no puedan ser modificadas cuando tengan efectos perversos o sean obsoletas, pero no debe implicar que el principio de cumplimiento de la norma deba abandonarse o aplicarse de manera arbitraria, como producto de una reacción emocional o de un sistema cognitivo particular.

criterios: resultados, procedimientos, contenido.<sup>3</sup> Para los fines de la relación entre política y derecho en que se enmarca el objetivo de este trabajo, centraremos la atención en los criterios de resultados y procedimientos, pero sobre todo en estos últimos. Según este criterio, se supone que los ciudadanos cuentan con instrumentos e información para controlar y evaluar si el gobierno trabaja de manera efectiva y con pleno respeto a la ley (*rule of law*); que disponen de información que les permite valorar la eficacia y la responsabilidad política con respecto a las decisiones tomadas por el personal electo, también en relación con determinadas demandas expresadas por la sociedad civil (Morlino, 2005: 260). Esto es, los ciudadanos deben contar con medios que garanticen que el poder político se subordine a ellos (auditoría ciudadana).

El instrumento que permite a los ciudadanos enfrentar la asimetría de información y los problemas de riesgo moral que conlleva la relación gobernantes-gobernados (Salazar, 2010) es la rendición de cuentas (*accountability*), la cual permite obtener información pertinente para evaluar el desempeño de los gobernantes, ya que implica la obligación de informar detalladamente y asumir responsabilidades sobre una determinada acción o conjunto de acciones.<sup>4</sup> En la medida en que los cargos electora-

<sup>3</sup>La calidad con respecto al resultado se refiere a la legitimidad y estabilidad que trae consigo la satisfacción de los ciudadanos con el régimen democrático. La calidad respecto del contenido expresa que los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos, y la impartición de justicia garantiza la igualdad de los ciudadanos ante la ley, todos los cuales gozan de los mismos derechos (Morlino, 2005: 260). De hecho, Morlino define una democracia de calidad como “aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos”.

<sup>4</sup>De acuerdo con la bibliografía especializada, la rendición de cuentas implica tres dimensiones: informativa, que se refiere a dar a conocer determinadas acciones; explicativa, que concierne a dar razones sobre lo que se ha llevado a cabo y, por úl-

les son producto de una votación en la que los ciudadanos optan por una determinada persona, la rendición de cuentas conlleva una dimensión contractual, la cual involucra obligatoriedad y un contenido de coerción, referido a la capacidad de imponer sanciones a las desviaciones de los presupuestos establecidos (Schedler, 1999).

Las características arriba expuestas hacen hincapié en que una democracia consolidada supone tres amplios componentes: la operación del derecho como principio de evaluación, una cultura cívica democrática e instituciones —reglas— que refuercen el cumplimiento de las normas. Los dos primeros se ubican en el plano de la capacidad cultural de orientar conductas y están estrechamente ligados; la operación del derecho como principio de evaluación implica que el respeto a la ley y la obediencia a las normas constituye un valor y es asumido por la mayor parte de los ciudadanos, entre los que por supuesto se encuentran los actores políticos y funcionarios. La cultura cívica democrática, o compromiso cívico en la terminología de Putnam *et al.* (1994), permite el desarrollo de relaciones de reciprocidad generalizada, que implican que la compensación se da en un ámbito distinto de donde se originó el apoyo, el favor o la conducta de respeto; en un plazo indeterminado y hacia personas con las que no se tiene relaciones cara a cara. De ahí que pueda establecerse una relación permanente y continua de intercambio y convertirse en disposición generalizada, que da fundamento a expectativas de conducta recíproca en distintos espacios sociales, con lo cual se incrementa la confianza social y se favorece el desempeño gubernamental orientado hacia el bienestar común, fortaleciendo la capacidad de respuesta. Implica la formación y funcionamiento

timo, de evaluación, en el sentido de reconocer lo correcto y cuestionar lo erróneo (Isunza, 2006).

de asociaciones con capacidad de plantear demandas enmarcadas en objetivos comunes a la mayor parte de la población, de defender los procedimientos democráticos y de monitorear las acciones de los gobernantes.

En el plano institucional, una democracia consolidada supone la existencia y funcionamiento de mecanismos que permiten dar seguimiento al desempeño de los gobernantes y reglas diseñadas de tal modo que incentiven conductas virtuosas de los agentes y sancionen aquéllas que afectan el bienestar común. El afianzamiento de tales procesos implica la existencia de un poder judicial independiente política y administrativamente, que favorece la institucionalización del estado de derecho (Diamond, 1999; Linz y Stepan, 1996), y de un sistema de impartición de justicia que trata a todos los ciudadanos por igual. Asimismo, involucra el desarrollo de un entramado institucional con capacidad de estimular la transparencia y la rendición de cuentas efectivas, y de sancionar conductas abusivas por parte de los funcionarios. Si tal entramado no incentiva acciones en beneficio de la mayoría de la población, al margen de las inclinaciones personales de los gobernantes hacia la virtud pública, y no refuerza prácticas de civilidad entre los ciudadanos, la consolidación no se lleva a cabo bajo estándares democráticos capaces de dar certeza a las interacciones sociales y favorecer con ello el desempeño de la sociedad.

Este trabajo se inserta en el interés por analizar aquello que la conducta pública de funcionarios que ocupan cargos de elección popular o derivados de elecciones —como los altos puestos administrativos— y miembros de partidos políticos, transmite a los ciudadanos sobre la práctica política en un régimen democrático, es decir, qué enseñanzas se pueden desprender de la interacción de los actores en la escena pública, e indaga si esta interacción pública constituye un método adecuado, una di-

dáctica para la socialización de la democracia. El concepto más cercano a la didáctica democrática que ha sido trabajado en estudios relacionados con la democracia es el de aprendizaje político. Ha sido definido como el proceso mediante el cual “la gente modifica sus creencias políticas y sus tácticas como resultado de una crisis severa, frustraciones y cambios considerables en el entorno” (Bermeo, 1992: 274). Aunque la definición se refiere a cambios que experimenta “la gente” en general, el análisis se aplica a las fuerzas políticas organizadas, a los actores políticos: en síntesis, a las elites políticas, y a lo que éstas aprenden en determinadas etapas o coyunturas, mostrando ya sea testimonios o inferencias a partir de conductas posteriores a determinado evento o periodo. Sin embargo, el concepto de aprendizaje político, por su propio contenido, no incorpora los procedimientos o métodos que sí contiene el de didáctica, que se refiere al arte o la ciencia de enseñar.

Con el fin de contribuir al análisis de la didáctica democrática en México, se estudia la polémica pública y las acciones en torno al incendio del casino Royale, ocurrido en 2011, para ilustrar el modo en que se da la relación entre política y derecho. En las acciones y medidas adoptadas con posterioridad al evento, en los comportamientos de los responsables de las entidades de gobierno y en las interacciones de los actores políticos e institucionales, se puede observar el modo en que se da la relación entre la política y el derecho en el régimen democrático en México. También es posible apreciar lo que la interacción en el ámbito público transmite a los ciudadanos y, por ende, las normas en que estos se socializan. El número de entidades implicadas de los tres órdenes de gobierno, así como de actores públicos involucrados; y la variedad de asuntos comprendidos —la ética pública, la relación del sistema jurídico con el político, entre otros— en las reacciones y decisiones que siguieron al incen-



dio, conforman un escenario en que se puede observar el modo en que interactúan agentes de las instituciones de la democracia en México.

Este análisis reviste interés por dos razones: la primera porque, como ya señalamos, el régimen democrático en México está en construcción y se están diseñando y poniendo a prueba las instituciones que regulan las relaciones en el nuevo sistema, en el que hay permanencias del régimen autoritario, durante el cual se atribuía a la política prioridad por encima de otros criterios, incluso los relativos al cumplimiento de la ley. En ese marco, las decisiones que toman funcionarios en el presente, así como sus conductas públicas, configuran trayectorias que definen el tipo de democracia que se está desarrollando, y dejan huellas sobre los procederes que son admisibles en el ámbito público por parte de los actores políticos. La segunda razón es que esos comportamientos transmiten a los ciudadanos el modo en que se comporta una autoridad y les mandan mensajes implícitos y explícitos sobre la conducta aceptable en una democracia; y establecen las rutinas y procesos de habituación que generan estructuras de relevancia (Berger y Luckmann, 1968), “naturalizando” lo que es conveniente políticamente.

Cuando la conducta pública de funcionarios se ajusta a normas de civilidad democrática, el ámbito público constituye un método que enseña a los ciudadanos el comportamiento en democracia y coadyuva a estructurar expectativas de reciprocidad generalizada, generando certidumbre a la interacción social. Por lo contrario, cuando las pautas de comportamiento no se basan en normas de civilidad democrática, y el cumplimiento de la ley no tiene prioridad por encima de otros criterios, la estabilización de las instituciones de la democracia es inadecuada y no genera certidumbre en la sociedad.

## EL INCENDIO DEL CASINO ROYALE

El 25 de agosto de 2011, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, se produjo un incendio en el casino Royale, provocado por delincuentes que rociaron gasolina al establecimiento. En la situación de urgencia, se generó una gran confusión que impidió que muchas personas abandonaran el local, porque este carecía de salida de emergencia y los vigilantes no ayudaron a evacuarlo. Como consecuencia, murieron 52 personas. El mismo día, el entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012) declaró que se trataba de un acto de terror, decretó tres días de duelo nacional y ordenó el envío de 1 500 soldados y 1 500 policías federales a la zona.<sup>5</sup> A estas expresiones siguió un alud de declaraciones de funcionarios de los tres órdenes de gobierno, de representantes del poder legislativo y miembros de partidos políticos, de líderes de cámaras empresariales, de instituciones educativas; de artículos de opinión, editoriales, informes de investigación periodística y rumores, muy vigoroso durante los dos meses que siguieron al incendio, y cuyos ecos todavía resonaban en marzo del año siguiente.

El contexto en que ocurrió el incendio estuvo marcado por un incremento continuo de la violencia, y de ostensibles mues-

<sup>5</sup> Además de estas medidas, la Procuraduría General de la República (PGR) ofreció una recompensa de 30 millones de pesos a quien proporcionara datos que llevaran a la captura de los autores materiales e intelectuales del ataque (*La Jornada*, 27 de agosto de 2011); Protección Civil estatal y municipal revisaron 11 centros de apuestas en Monterrey para verificar si contaban con salidas de emergencia y equipos contra incendios (*La Jornada*, 28 de agosto de 2011). Asimismo, las autoridades municipales y federales, con apoyo del ejército, clausuraron tres centros que carecían de permisos para funcionar (*La Jornada*, 31 de agosto de 2011). Además, el gobernador Rodrigo Medina anunció seis iniciativas de reformas a leyes locales para evitar la instalación de nuevos centros de apuestas en la entidad y aumentar los requisitos a los que ya operaban, así como medidas preventivas para combatir la ludopatía (*La Jornada*, 1 de septiembre de 2011).

tras de menosprecio de la legalidad por parte del crimen organizado. Cada vez con mayor frecuencia, bares y casinos de distintas ciudades del país venían siendo objeto de ataques armados de la delincuencia organizada cuando no pagaban las sumas requeridas por “protección”. Pero hasta entonces no había ocurrido una agresión de tal magnitud. De ahí que el evento tuviera una amplia repercusión pública no solo por la cantidad de víctimas que resultaron, en su mayoría de clase media, sino porque al ser producto de delincuencia organizada, ligada a grupos de narcotraficantes, como dieron a conocer días después funcionarios de la Procuraduría General de la República (PGR), se ponía en evidencia tanto la exigua capacidad de los tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— para proteger la seguridad de la población, como los magros resultados de la estrategia gubernamental de “guerra al narcotráfico”.

Si bien todas las declaraciones de actores políticos y sociales repudiaron el incendio deliberado,<sup>6</sup> muchas de ellas lo atribuían, implícita o explícitamente, a la equivocada estrategia de seguridad del presidente Calderón.<sup>7</sup> Incluso, el entonces presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana

<sup>6</sup>Expresaron su rechazo al incendio y su solidaridad con las víctimas, los gobernadores de Puebla, Morelos, Jalisco, Sonora, Baja California y Baja California Sur, Estado de México, Chihuahua, Veracruz y Yucatán; la mesa directiva de la cámara de diputados; el presidente nacional del PRI; los dirigentes del PRD y de Nueva Alianza; el jefe de Gobierno de DF; el presidente del Consejo Coordinador Empresarial; la Conferencia del Episcopado Mexicano; el rector de la UNAM; la rectora del IPN; el dirigente del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y el secretario de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA). A la condena se sumaron representantes de gobiernos extranjeros: Estados Unidos, Francia, varios países de América Latina, el secretario general de la ONU y el de la OEA, entre otros (*La Jornada*, 27 y 28 de agosto de 2011).

<sup>7</sup>Lo criticaron, entre otros, el PRI, el secretario general de la Conferencia Episcopal Mexicana y el PRD, cuyo candidato presidencial en las elecciones de 2006, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), consideró que el presidente Felipe Calderón debería rectificar su estrategia política, y “debe[ría] destituir al gabinete de seguridad

(Coparmex), Gerardo Gutiérrez Candiani, declaró que ese ataque demostraba “el poco avance en seguridad”, por lo cual había que replantear “qué sistema político tenemos que no está dando resultados” (*La Jornada*, 27 agosto de 2011). Dicha estrategia se transformó en un tema central en la controversia originada a raíz del incendio, en la que participaron representantes de partidos, miembros de las cámaras de diputados y senadores, funcionarios de los tres órdenes de gobierno, de los poderes ejecutivo y judicial e incluso el presidente de la república. En la declaración inmediata al incendio,<sup>8</sup> y mostrando que el objetivo era aprovechar la ventana de oportunidad que abría la coyuntura, pero no asumir responsabilidades ante los ciudadanos, el presidente Calderón defendió con fuerza la estrategia basada en la intervención conjunta del ejército y las fuerzas federales para resguardar el orden, y llamó a distintos actores institucionales y sociales a apoyarla:<sup>9</sup> “Dejen a un lado la mezquindad política y los intereses que buscan, precisamente, frenar la acción de las fuerzas federales simplemente para obtener, quizás, un lucro mediático y político” (*La Jornada*, 27 agosto de 2011). Tal postura fue secundada por diputados y senadores panistas, por el dirigente del PAN (*La Jornada*, 30 de agosto de 2011) y por el presidente del Consejo Coordinador Empresarial.

La controversia en torno a la autorización de los casinos y a la responsabilidad de permitir su apertura y supervisar su funcio-

y coordinar personalmente las acciones de todas las corporaciones de seguridad” (*La Jornada*, 29 de agosto de 2011).

<sup>8</sup> La declaración inmediata al incendio fue hecha por el vocero del presidente, Enrique Poiré (*La Jornada*, 26 de agosto de 2011).

<sup>9</sup> Pidió a la cámara de diputados aprobar la Ley de seguridad, a fin de dar certidumbre jurídica al ejército mexicano; al poder judicial, revisar sus estructuras, “posiblemente penetradas por el poder corruptor de la criminalidad”; a la sociedad, denunciar a los criminales, y a Estados Unidos, detener el tráfico de drogas y de armas. *La Jornada*, 27 agosto de 2011).

namiento muestra la cultura de opacidad burocrática que se expresa en la carencia de mecanismos institucionales efectivos de transparencia y rendición de cuentas y, a la vez, en una modalidad de interacción que no genera incentivos para modificar tales mecanismos.<sup>10</sup> La acción inicial de las autoridades estatales fue atribuir la responsabilidad a funcionarios del poder ejecutivo federal, sobre todo a la Secretaría de Gobernación y a miembros del poder judicial, fundamentalmente el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo. Sin duda, el hecho de que el gobernador de Nuevo León perteneciera a un partido opositor al del gobierno federal favoreció la reiteración de las acusaciones, pero estas constituyeron sobre todo una manera de evadir la responsabilidad que competía a las instancias estatales encargadas de la seguridad: Protección Civil del estado y la policía estatal y, por ende, a la cabeza de ese gobierno.

El gobernador Rodrigo Medina de la Cruz reprochó a la Secretaría de Gobernación el desorden en el manejo de esos establecimientos, y la llamó a poner orden y a deslindar responsabilidades (*La Jornada*, 26 agosto de 2011). Asimismo, hizo un “enérgico llamado a las autoridades jurisdiccionales federales y locales para que emitan sus resoluciones anteponiendo el orden público y el interés social, [y] que [...] los juzgadores apliquen su criterio más en beneficio de la sana convivencia y las buenas costumbres, y menos en beneficio de los casinos” (*La Jornada*, 28 agosto de 2011). Más adelante, exigiría celeridad a la Secretaría de Gobernación para clausurar los casinos que operaban ilegalmente en la entidad, y hacer pública la información sobre las casas de apuestas, “quiénes son los dueños, cómo operan y si tienen los permisos para funcionar” (*La Jornada*, 13 de septiem-

<sup>10</sup> Paradójicamente, la seguridad dentro del Casino fue objeto de muy poca atención, no solo en el plano de las declaraciones, sino en el de atribución de responsabilidades ante el poder judicial.

bre de 2011). También insistiría públicamente en que la PGR diera a conocer el peritaje sobre el incendio del casino Royale (*La Jornada*, 18 de octubre de 2011).

El alcalde Larrazábal, por su parte, informó que él había clausurado el casino porque había sido ampliado sin el permiso correspondiente, pero sus dueños habían interpuesto un recurso ante el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo y este había ordenado reabrir el lugar tres semanas después (*La Jornada*, 26 agosto de 2011). Asimismo, los amparos otorgados por este tribunal permitían el funcionamiento de otros 12 casinos de manera irregular.<sup>11</sup> Larrazábal omitió informar que no había clausurado todo el casino, sino solo una parte, y no porque careciera de salida de emergencia.<sup>12</sup> El alcalde reiteraría el argumento de que él había ordenado el cierre del casino aun después de que se difundiera un video que mostraba a su hermano, Jonás Larrazábal, y al secretario de Desarrollo Humano del Municipio, Miguel Ángel García, recibiendo dinero del propietario de un casino, como veremos más adelante. Y lo mantendría a pesar de la información difundida por varios medios de que desde el inicio de su administración se habían instalado en la ciudad nueve casinos, todos ilegales (*La Jornada*, 26 agosto de 2011). Tales declaraciones de sentido contrapuesto caracterizarían la difusión de información y la divulgación de las posiciones de autoridades responsables y de actores involucrados sobre el in-

<sup>11</sup> Cuatro casinos contaban con un amparo y ocho con suspensión provisional (*La Jornada*, 27 de agosto de 2011).

<sup>12</sup> Esto se sabría después y no por Larrazábal, sino por el legislador Gutiérrez Garza, presidente de la comisión investigadora del Congreso de Nuevo León, quien afirmó que el juicio y la clausura se dio con relación a un inmueble adjunto, no al casino Royale, el cual nunca estuvo cerrado. El permiso para operar el casino se dio a un inmueble ubicado en la avenida San Jerónimo número 205, y la ampliación y la clausura se determinó con respecto al número 307 de esa avenida (*La Jornada*, 20 de septiembre de 2011).

endio, sin que la instancia encargada, la Secretaría de Gobernación, proporcionara información que permitiera establecer la veracidad de las afirmaciones.

El argumento de Larrázabal sería repetido por Gustavo Madero, dirigente nacional del PAN, quien ante la acusación de que parientes cercanos suyos habían sido beneficiados con autorizaciones para abrir casas de apuestas en Monterrey, y que la empresa de la cual eran socios administraba el casino Royale, respondió que fueron las autoridades panistas las que clausuraron el lugar, y rechazó que él o sus familiares fueran propietarios de ese tipo de centros de entretenimiento (*La Jornada*, 27 agosto de 2011).<sup>13</sup> Esta información no sería aclarada de manera definitiva por la Secretaría de Gobernación, por lo cual formó parte de la maraña de confusión que transmitió a la opinión pública la polémica sobre el incendio.<sup>14</sup>

Ante las acusaciones de las autoridades de Nuevo León, del presidente Calderón y de partidos, el ministro Juan Silva Meza sostuvo que como parte de sus acciones, el Consejo de la Judicatura revisaba el actuar de los juzgados y tribunales federales, y atendería todas las quejas debidamente sustentadas que se presentaran contra sus integrantes.<sup>15</sup> La Secretaría de Go-

<sup>13</sup> Además dijo: “Pero los dueños sean quienes sean, estén emparentados con quien estén emparentados, deben garantizar las condiciones de seguridad y protección civil, así como cumplir con los requisitos legales para su operación” (*La Jornada*, 27 de agosto de 2011).

<sup>14</sup> Dos días después del incendio, uno de los propietarios de Atracciones y Emociones Vallarta, Ramón Agustín Madero Dávila, desmintió que esa permisionaria operara el casino Royale, pero un mes más tarde el presidente de la comisión investigadora de la cámara de diputados de Nuevo León, Héctor Gutiérrez de la Garza, informó que en septiembre de 2007 el ayuntamiento regiomontano había otorgado a esa empresa un permiso para operar dicho casino (*La Jornada*, 20 de septiembre de 2011).

<sup>15</sup> Asimismo, funcionarios del Consejo de la Judicatura indicaron que se estaban revisando las denuncias, pero que hasta ese momento, en el caso de Nuevo León,

bernación, por su parte, deslindó a su titular, Francisco Blake Mora, de cualquier responsabilidad relacionada con la operación de la industria de juegos y sorteos, pero no hizo pública la información sobre cuáles casinos contaban con autorización para funcionar, requerida por varios actores políticos y sociales (*La Jornada*, 30 agosto de 2011), bajo el argumento de la complejidad con que operaba el sector, porque un permisionario podía tener establecimientos en una o varias entidades (*La Jornada*, 7 de septiembre de 2011). La única información que se hizo pública fue que había 27 permisionarios de casinos.<sup>16</sup> Sin embargo, el hecho de que los encargados del tema no dispusieran de información clara, indicaba que el registro de dicha información no estaba actualizado ni estandarizado, que esta tarea no se consideraba prioritaria y que este hecho no tenía repercusiones en la evaluación del desempeño de los

solo existía el antecedente de un juez que fue suspendido a raíz de la denuncia que hizo el alcalde de San Pedro Garza (*La Jornada*, 27 de agosto de 2011).

<sup>16</sup> Según declaró Blake Mora, ordenó a la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la secretaría a su cargo que realizara una auditoría sobre los expedientes de los 27 permisionarios. Como resultado, dos funcionarios enfrentaron procesos. El director de Juegos y Sorteos, Correa Méndez, porque había resuelto en marzo de 2009 que el casino Royale no era competencia de esa Secretaría, dado que operaba torneos de dominó, póquer, blackjack, etc., mediante una cuota de inscripción y, por tanto, no requería su permiso. El ex titular de la Unidad de Gobierno, Fierro Evans, porque en marzo de 2005 determinó que el casino no requería permiso de Gobernación para instalar y operar sus centros de entretenimiento, porque las máquinas eran un juego de habilidad y destreza que no implicaba azar ni apuesta en ninguna de sus formas (*La Jornada*, 7, 9 y 25 de septiembre de 2011). Dado que no se consideraban delitos graves, ninguno de los dos funcionarios enfrentó sanciones más allá de la inhabilitación para ejercer el cargo. Además, como dio a conocer el diputado Gutiérrez Garza, presidente de la Comisión Especial del Congreso de Nuevo León, Correa Méndez había emitido 50 autorizaciones apócrifas, entre ellas la del casino Royale, el 10 de junio de 2009, un día antes de presentar su renuncia (*La Jornada*, 24 de septiembre de 2011). Correa Méndez había ocupado el cargo del 1 de enero de 2007 al 11 de junio de 2009, durante las gestiones de Francisco Ramírez Acuña, Juan Camilo Mouriño y los primeros meses de la gestión de Fernando Gómez Mont.



responsables de la secretaría. A la vez, la omisión en proporcionar datos sobre las autorizaciones al funcionamiento de casinos alimentó las sospechas de que deliberadamente se ocultaba información sobre los propietarios de los permisos, porque individuos cercanos a los dirigentes del partido gobernante, o estos mismos, se beneficiaban personalmente. Con ello, la desconfianza en las personas se hizo extensiva a las instituciones. A raíz del incendio, organizaciones de la sociedad civil con sede en Monterrey, ligadas a organismos empresariales<sup>17</sup> y agrupadas en el Movimiento Monterrey dice Hasta Aquí, convocaron a manifestaciones en esa y otras ciudades del país —Guadalajara, Distrito Federal, Puebla— en repudio al incendio y en demanda del cierre de los casinos, y pidieron la renuncia del gobernador del estado y del alcalde de Monterrey “por fallar, como líderes gobernantes, en materia de seguridad”; además, el cierre de los casinos, un eficaz combate a la corrupción y un sistema de justicia efectivo. El presidente del CCINLAC (Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León, A.C.), Miguel Treviño, pidió a las autoridades y a la población civil atacar de raíz la corrupción y, a la población civil, aumentar las denuncias de conductas corruptas, entre otras acciones, argumentando que “Cada vez que

<sup>17</sup> Convocaron a la manifestación la Asociación Nacional de Empresarios Independientes (ANEI), el Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León, A. C. (CCINLAC) y el grupo Evolución Mexicana Constante A. C. La ANEI es una asociación de carácter gremial, apartidista, pero con propósitos de influencia política, a fin de promover los intereses de pequeños y medianos empresarios (<http://www.anei.org.mx/wp/>). El CCINLAC, fundado en Monterrey en 1975, es una asociación de carácter apartidista y de afiliación voluntaria, orientada a fomentar la participación ciudadana, que agrupa alrededor de 80 organizaciones de la sociedad civil, organismos intermedios del sector privado, asociaciones de colonos, profesionistas, beneficencia, y clubes de servicio y deportivo (<http://www.consejocivico.org.mx/desarrollo-ciudadano/>). El grupo Evolución Mexicana fue creado en 2010 y fomenta que los ciudadanos “asuman su papel de mandantes frente a mandatarios y partidos”. (<http://www.evolucionmexicanac.wordpress.com/quienes-somos/>).

eludimos el compromiso de denunciar, estamos alentando a las bandas de criminales”.<sup>18</sup> Estas manifestaciones se llevaron a cabo semanalmente en Monterrey mientras duró la polémica,<sup>19</sup> e incluso recabaron firmas en apoyo de su demanda de renuncia del gobernador Medina (*La Jornada*, 12 de septiembre de 2011).

Más allá de las posiciones que sostenían y las demandas que expresaban, lo que destaca es la estrategia de presión / deslegitimación que todas ellas pusieron en marcha.

La controversia entre los actores políticos sobre la autorización y supervisión de los casinos comunicó una situación en la que ningún actor o entidad de gobierno asumía la responsabilidad de mantener la seguridad pública, ya que depositaba en la actuación de otras entidades o actores políticos la causa del incumplimiento de tal tarea. El fuego cruzado de declaraciones, sospechas y denuncias, mandaba un mensaje de falta de rumbo y propuesta efectiva en el tema —clave para una democracia eficaz— de la protección a la seguridad. Mostraba también la imposibilidad de acceder a la información sobre quiénes, cómo y con qué consecuencias se beneficiaban de permisos para abrir y operar casinos y casas de apuestas. Así, ni las acciones que se emprendieron para encontrar y castigar a los responsables materiales e intelectuales del incendio, ni las medidas de revisión de instalaciones que se pusieron en marcha para cerciorarse de su idoneidad, ni el cierre de algunos casinos proporcionaba la certidumbre de la capacidad de respuesta gubernamental. Y las demandas de renuncia de las autoridades, sea del presiden-

<sup>18</sup> En la manifestación del 28 de agosto, militantes de Recuperemos México, ligados al PRI, pidieron a su vez la renuncia de Calderón (*La Jornada*, 29 de agosto de 2011). Tales exigencias se repitieron en las manifestaciones que se llevaron a cabo semanalmente, repitiéndose también los enfrentamientos, en ocasiones a golpes y, en otras, verbales (*La Jornada*, 5 de septiembre de 2011).

<sup>19</sup> Todavía en febrero de 2012 se realizaban actos en memoria de las personas fallecidas en el incendio (*La Jornada*, 27 de febrero 2012).

te municipal, del gobernador del estado de Nuevo León o del presidente de la república, formuladas por organizaciones de la sociedad civil como juicio sumario sin solución de continuidad, produjeron un efecto de cerrar el camino a la discusión pública de una agenda pertinente al problema que se planteaba.

La difusión de tres videos y fotografías en los que el hermano del alcalde, acompañado del secretario de Desarrollo Humano del Municipio de Monterrey, Miguel Ángel García, recibía fajos de dinero de manos del propietario del casino Red, Sergio Gil, puso en cuestión el uso patrimonial que hacía Larrazábal de su cargo, valiéndose de su hermano como intermediario.<sup>20</sup>

Tal cuestionamiento trajo consigo una mayor politización del incendio, que dio un nuevo impulso a la demanda de las organizaciones civiles de renuncia del alcalde Larrazábal, y abrió el camino a que el congreso de Nuevo León aprobara por unanimidad la propuesta de crear una comisión especial que investigara el caso del casino Royale, para esclarecer la actuación de las autoridades de los tres niveles de gobierno en la autorización, control, instalación, operación, inspección y vigilancia de dicho casino.<sup>21</sup> También dio lugar a un debate interno en el PAN, que tuvo consecuencias en la esfera pública, tanto en el plano directo de los mensajes que con su conducta comunica un funcionario electo a la ciudadanía como en el plano de la conducta pública que el partido gobernante —el PAN— tolera de sus militantes. En la polémica desarrollada a raíz de la difusión de los videos,

<sup>20</sup> La explicación que dio Jonás Larrazábal fue que ese dinero era producto de la venta de quesos y mezcal de Oaxaca. Sin embargo, esto no pudo ser demostrado. Su abogado declaró además que, como cualquier persona, Jonás Larrazábal acudía a los centros de apuestas a divertirse y al apostar se pierde o se gana, por lo cual aparecía recibiendo dinero (*La Jornada*, 1 de septiembre de 2011).

<sup>21</sup> Se preveía que la comisión entregara un informe con recomendaciones en un plazo de 30 días a partir de que fuera integrada (*La Jornada*, 13 y 30 de septiembre de 2011).

se aprecia la operación de los mecanismos que permiten la conversión de la moral particular en norma de observancia general no arraigada en una cultura cívica democrática. También, la utilización de argucias argumentativas en sustitución de criterios basados en parámetros democráticos. Pero dichos mecanismos y argucias impiden que las expectativas respecto de la conducta de las autoridades se finquen en relaciones de reciprocidad entre gobernantes y gobernados y con ello que se dé certidumbre a las interacciones sociales.

Ante la difusión de los videos, el Consejo Ejecutivo Nacional del PAN pidió a Larrazábal<sup>22</sup> que renunciara temporalmente a su cargo, a fin de facilitar la investigación sobre la participación de su hermano Jonás en actos de extorsión (*La Jornada*, 1 de septiembre de 2011), y pidió a la vez la renuncia del gobernador Medina de la Cruz.<sup>23</sup> Según argumentó Javier Corral, se trataba de mostrar “un gesto de carácter ético, una posición de moral política” para contrastarla con el desempeño de dicho gobernador y el de otros miembros del PRI (*El Universal*, 13 de septiembre de 2011). Si bien la solicitud del PAN a Larrazábal estaba dirigida a presionar al gobernador Medina y, por su intermedio, al PRI, en esta solicitud apelaba a cumplir una norma habitual en los regímenes democráticos: renunciar para facilitar las investigaciones.

<sup>22</sup> Larrazábal señaló que seguramente como su administración había clausurado casinos, se divulgaba ese material como represalia. Varios representantes priístas pidieron de inmediato que renunciara al cargo.

<sup>23</sup> La dirigencia del PAN justificó la solicitud de licencia a Medina para aclarar las posibles responsabilidades de sus subordinados en actos de corrupción e ineficiencia, y señaló la necesidad de “establecer hasta qué punto funcionarios del gobierno de Nuevo León colaboran con el crimen organizado, sustentado en el evidente apoyo que algunos policías estatales brindaron a los criminales que cometieron el incendio de las instalaciones del casino Royale” (*La Jornada*, 7 de septiembre de 2011).

Despojando a la renuncia de su carácter de norma democrática obligada por el compromiso con los electores, Larrazábal minimizó el tema de su responsabilidad política, la convirtió en un asunto de buena disposición personal —como si de su persona emanara una autoridad trascendente equiparable a las normas— que hacía prescindible la regla democrática, y presentó un documento ante la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) en el que se ponía a disposición de la autoridad para declarar sobre los hechos imputados a su hermano. Con ello, arguyó, mostraba que no se escudaría en su fuero, por lo cual se hacía innecesaria su renuncia (*La Jornada*, 2 de septiembre de 2011). Por otra parte, argumentó que había sido electo por los ciudadanos,<sup>24</sup> por lo cual tomaría su decisión con base en una consulta ciudadana, de la cual no expuso ni sustento normativo ni metodología, sino que solo se refirió de manera vaga a “llamadas telefónicas o encuesta” que realizó en tres días (*La Jornada*, 8 de septiembre de 2011), en el curso de los cuales hubo diversas expresiones organizadas en apoyo a su persona, en mítines, difusión en las redes sociales y portación de broches y pancartas.<sup>25</sup> Además, dio licencia por 30 días a su secretario de Desarrollo Humano, Miguel García Domínguez, quien también había aparecido en los videos. Finalmente, convocó a una conferencia de prensa a la que asistieron simpatizantes suyos, como prueba adicional de apoyo ciudadano, en la que informó que no renunciaría, ya que pedir licencia significaba “aceptar la culpa” y “darle gusto a un casinero mañoso” (*La Jornada*, 13 de

<sup>24</sup> “Este cargo es de los regiomontanos, ellos me eligieron y a ellos me debo” (*La Jornada*, 8 de septiembre de 2011).

<sup>25</sup> Entre las frases difundidas en pancartas, redes sociales y broches, se encontraban: “Larrazábal, nuestro candidato para gobernador”; “Fernando, eres inocente”, “Yo creo en Larrazábal” (*La Jornada*, 8 y 11 de septiembre de 2011).

septiembre de 2011).<sup>26</sup> Con ello, sustituyó el cumplimiento de la norma democrática por capacidad de movilización, enviando un mensaje equívoco en términos de la democracia.<sup>27</sup>

A pesar de que el presidente del PAN, Gustavo Madero, consideró que la decisión de Larrazábal se alejaba de la visión de este partido de “privilegiar la legalidad, el estado de derecho [...] la transparencia [...] (y) el combate a la corrupción” (*La Jornada*, 14 de septiembre de 2011), la Comisión de Nacional de Orden de ese partido no le impuso sanción alguna. Se argumentaba que sus estatutos no estipulaban la expulsión en caso de no acatamiento de una resolución del CEN, y que ninguna cláusula permitía exigir a un militante retirarse de sus funciones administrativas, a menos que se le comprobaran actos de corrupción.<sup>28</sup> Obediencia a la letra de los estatutos, pero no a sus principios democráticos. La enseñanza que tales decisiones transmiten a la ciudadanía en términos del apego a principios democráticos como guía de comportamiento político es muy deficiente.

Con sus derechos de militante a salvo, Larrazábal sería colocado en el cuarto lugar de la lista de las candidaturas plurinominales a diputado federal por el PAN en marzo de 2012, a pesar de que meses antes se le había sugerido renunciar y se había considerado la posibilidad de su expulsión. En julio de ese año, después de las elecciones, renunció a la alcaldía para asumir la diputación federal. En esa ocasión, Larrazábal no opondría

<sup>26</sup> Atribuyó el “golpeteo político” a militantes del PAN (*La Jornada*, 10 de septiembre de 2011).

<sup>27</sup> Larrazábal tomó dicha decisión a pesar de la opinión de connotados militantes del PAN que públicamente le aconsejaban renunciar, como Ernesto Cordero, ex secretario de Hacienda y aspirante a la candidatura presidencial del PAN (*La Jornada*, 15 de septiembre de 2011).

<sup>28</sup> Inicialmente, el caso de Larrazábal fue turnado a la Comisión de Orden de Nuevo León, pero a petición del propio Larrazábal, se turnó a la Comisión Nacional de Orden, la cual lo absolvió y dejó a salvo sus derechos de militante (*La Jornada*, 19 de noviembre de 2011).

reparos para renunciar a un cargo “que pertenecía a los ciudadanos” porque fue electo por ellos, como sí los tuvo para solicitar la licencia temporal. Con esta designación, lo que el PAN comunicó a los ciudadanos es que no solo carece de mecanismos e instrumentos para controlar conductas indebidas de sus militantes, sino que los criterios para seleccionar a sus miembros a puestos de representación popular no atienden a las normas de moral política democrática que el partido reivindica.

Días después, la Comisión del Congreso de Nuevo León presentó su informe sobre el incendio, y en él atribuía responsabilidades a autoridades municipales y federales por violaciones a las leyes Federal de Juegos y Sorteos, de Desarrollo Urbano estatal, de Alcoholes y a reglamentos municipales.<sup>29</sup> Por unanimidad, los miembros de la comisión acordaron entregar el informe a la Procuraduría General de la República, a fin de que fuera integrado a la denuncia que la Secretaría de Gobernación había presentado el 21 de septiembre contra la expedición de permisos ilegales (*La Jornada*, 22 de octubre de 2011).

A pesar de este acuerdo unánime, tanto el PAN como el PRD se opusieron a aprobar el informe, ya que no adjudicaba ninguna responsabilidad al gobierno de Nuevo León en el incendio, y se consideraba que esta era patente en el hecho de que policías estatales habían participado, junto con los miembros del cártel de los Zetas, en la autoría del incendio,<sup>30</sup> y en que Protección Civil

<sup>29</sup> Entre las infracciones a la legislación federal se encontraba el hecho de que la Secretaría de Gobernación había consentido que el casino operara sin el debido permiso y tolerado que el casino ampliara sus operaciones (*El Universal*, 25 de octubre de 2011). También había omitido las inspecciones a la seguridad del inmueble. Además de ello, los propietarios del casino habían violado reglamentos municipales, ya que las instalaciones se encontraban cerca de planteles educativos, carecían de autorización de cambio de domicilio y no comprobó que contaran con un seguro de responsabilidad civil vigente (*La Jornada*, 22 de octubre de 2011).

<sup>30</sup> Días después del incendio, se iniciaron las detenciones de sospechosos. A las primeras cinco detenciones se agregaron la de un ex policía del Estado de Nuevo

del Estado no había supervisado adecuadamente las medidas de seguridad de las instalaciones del casino. El uso partidista de las facultades de investigación de una comisión del poder legislativo estatal particularizó a esta entidad y erosionó el carácter de ese órgano representativo de las fuerzas políticas que la integran.

Los peritajes de las procuradurías General de la República (PGR) y de Justicia del Estado de Nuevo León, divulgados a principios del mes de diciembre, concluyeron que no hubo responsabilidad penal de autoridades ni de propietarios del casino por las muertes ocurridas a raíz del incendio (*La Jornada*, 7 de diciembre de 2011). Los titulares de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) y de la Procuraduría de Nuevo León, Cuitláhuac Salinas Martínez y Adrián de la Garza Santos, respectivamente, afirmaron además que el casino cumplía de manera parcial las medidas de seguridad.

Tal conclusión, después de la persistente evasión de responsabilidades de funcionarios de los tres niveles de gobierno y de la opacidad con que operaron los mecanismos de información, constituyó una evidencia de que el criterio para decidir fue político —de carácter “salomónico”— al margen de las responsabilidades atribuibles. Había antecedentes de omisión y negligencia, cuando no de corrupción en distintas tareas de los tres órdenes de gobierno. Respecto de la Secretaría de Gobernación, el grupo de trabajo de la cámara de diputados que revisaba la aplicación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, le había solicitado cerrar el casino en mayo de ese año, tres meses antes de que ocurriera el incendio, por no contar con permisos (*La Jornada*,

León y de un empleado del municipio regiomontano. Para finales de septiembre, habían sido detenidos dos de los cuatro responsables de planear el incendio (*La Jornada*, 2 y 22 de septiembre; 1 de octubre de 2011). Un tercer autor intelectual sería detenido en enero de 2012.



27 de agosto de 2011).<sup>31</sup> Y el propio secretario Blake Mora, presionado por la situación, había ordenado a la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos que realizara una auditoría sobre los expedientes de los 27 permisionarios, como resultado de la cual dos funcionarios con cargos de dirección enfrentaron procesos de carácter administrativo.<sup>32</sup>

La resolución de no atribuir responsabilidades penales a ninguna autoridad ni a los propietarios del casino dejó conformes a las entidades de los tres órdenes de gobierno, pero no a los ciudadanos cuyos familiares fueron víctimas del incendio. Con el propósito de demandar que se diera curso a la averiguación penal y se inculpara a los dueños del casino, varios familiares de las víctimas organizaron un acto de protesta en el que pretendieron entregar al presidente Calderón una carta con la solicitud.<sup>33</sup> Lograron que la PGR iniciara una averiguación sobre el caso, pero no que se imputaran responsabilidades penales.

<sup>31</sup> La diputada Coronado, presidenta del grupo, dio a conocer algunas de las dificultades regulatorias que favorecen el incumplimiento: en numerosos casos, la Secretaría de Gobernación no concede los permisos, sino que las empresas solicitan una ampliación de los que ya tienen, y el endeble equipo jurídico de la dependencia no les responde en los 30 días que obliga la ley. Cumplido el plazo, las empresas recurren al poder judicial, que les reconoce la ampliación y les concede el amparo. El secretario de Gobernación en el sexenio de Fox, Creel Miranda, consideró necesario investigar lo que sucedió con el casino Royale, pues su permiso de operación se había emitido en 1992, pero se revocó en 2003, y luego esa medida fue cancelada en 2006 por razones desconocidas. Incluso, en ese mismo año se amplió el permiso para que operaran cinco centros de entretenimiento más y después, en el año 2009, se volvió a extender para otros 41 establecimientos (*La Jornada*, 1 de septiembre de 2011).

<sup>32</sup> Véase nota 16.

<sup>33</sup> Los participantes en la protesta se concentraron fuera de las instalaciones del Centro Internacional de Negocios, en las que se realizaba el evento al que acudió el presidente Calderón, y entregaron a los guardias una carta con su demanda. *La Jornada*, 9 de diciembre de 2011.

## REFLEXIONES FINALES

Destacamos a continuación varios asuntos que se desprenden del análisis de la polémica sobre el incendio del casino Royale y que pueden ser generalizados a otros ámbitos de la política nacional en los que está involucrada la relación entre política y derecho.

En el naciente régimen democrático en México, la relación entre política y derecho muestra puntos de tensión que expresan las dificultades de institucionalización de los valores y prácticas de la democracia, de ahí que las interacciones entre los actores —políticos, institucionales y de organizaciones de la sociedad civil— no hayan llegado a cristalizar una cultura cívica democrática que extienda la reciprocidad generalizada, impulse la participación de los ciudadanos en asuntos públicos y su capacidad de formular demandas orientadas al interés colectivo. Estos puntos de tensión y la inadecuada institucionalización de los valores y normas democráticas también explican el deficiente funcionamiento de los mecanismos de monitoreo, la insuficiente capacidad de respuesta gubernamental y la exigua atención pública que se da al diseño e instrumentación de medidas, orientadas por el bienestar colectivo, que faciliten la contribución de las instituciones gubernamentales a estructurar las expectativas de reciprocidad generalizada y a dar certidumbre a la interacción social. Mencionamos a continuación varias áreas en las que esta dinámica se repite.

La falta de difusión e internalización de las normas democráticas abre la vía a la utilización de sistemas cognitivos particulares (Berger y Luckmann, 1968) como guía de conducta pública, las cuales suplantán las normas democráticas que deberían tener preeminencia y legitiman criterios y actitudes personales —a menudo de carácter autoritario—, generando enseñanzas de

mala calidad a los ciudadanos. Esta intrusión de creencias particulares también favorece el uso patrimonial de los cargos públicos, los cuales no son asumidos como tales, sino como propiedad personal de quienes los ocupan, y da lugar a la confusión de los ámbitos público y privado. De ahí que la honestidad no constituya un criterio a tomar en cuenta en la promoción de la carrera política de un militante, sino su capacidad de maniobra política. Pero además, dada la inadecuada socialización de las normas democráticas, el uso privado de los recursos públicos —sea con fines personales o partidarios— es sumamente tolerado por los ciudadanos, lo cual tiene a su vez efectos en la escasa atención social e institucional a los instrumentos de monitoreo de las entidades gubernamentales.

La mencionada lógica de suplantación opera también cuando se da un uso partidista a las instituciones de representación popular, las cuales, al estar integradas por las principales fuerzas políticas, tendrían que utilizar sus atribuciones con neutralidad política, sin orientarse a beneficiar a una sola fuerza. Si bien logran proteger a un determinado partido o personalidad política, deterioran a la institución, ya que la particularizan, erosionan su carácter de órgano representativo de las fuerzas políticas que la integran y transmiten una enseñanza que da legitimidad a la utilización de las entidades públicas para fines particulares. El mecanismo que trae consigo la lógica de suplantación señalada también opera cuando las entidades de los gobiernos federal y estatal deciden que ninguna autoridad de los tres órdenes de gobierno tiene responsabilidad penal en el incendio.

En otro plano, la gran ambigüedad en los principios bajo los que actúan ciudadanos y actores políticos ha traído consigo una inadecuada institucionalización de las ideas y prácticas sobre lo que se considera democrático. Por ello, a menudo los criterios de conveniencia política personal o de partido constituyen el

referente de las decisiones que se toman, y se pretende en cada ocasión erigirlos en principios universales.

Por otra parte, en el marco de una débil internalización de las normas democráticas, el limitado funcionamiento de los instrumentos de monitoreo y la restringida atención pública que recibe dicha limitación desestimulan la operación de mecanismos que induzcan a los funcionarios a hacerse responsables de las decisiones que toman y de las medidas que adoptan, así como a orientar sus acciones por el interés público.

La opacidad de las entidades de gobierno para ocultar las responsabilidades de sus funcionarios, sea en razón de criterios políticos de salvaguardar la buena imagen de las instituciones, o del simple pago de favores políticos, además de favorecer la impunidad o una sanción muy atenuada que propicia la violación de las normas por parte de quienes tendrían que vigilar su observancia, facilita la deslegitimación de las instituciones que se pretende preservar.

La conversión de ideas particulares en principio de acción también tiene efectos en legitimar la utilización de la capacidad de movilización de grupos de apoyo personal o partidario como instrumentos de presión, como si se tratara de expresión de intereses colectivos, y la movilización de adeptos se considera por encima de las normas de las instituciones democráticas. Esto, además de debilitar a las instituciones, también deteriora el principio de cumplimiento de las pautas democráticas, y genera una dinámica en la que las estrategias de vulneración del cumplimiento de la norma hacen a su vez aleatorio este cumplimiento.

Por último, la falta de una operación firme de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas influye en que solo se efectúen correcciones para mejorar el desempeño cuando estalla

un escándalo y la o las autoridades encargadas están en el centro de la atención y la desaprobación pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERGER, Peter L., y T. Luckmann. 1968. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BERMEO, Nancy. 1992. "Democracy and the Lessons of Dictatorship". *Comparative Politics*, vol. 24, núm. 3 (abril): 273-291.
- DAHL, Robert. 1972. *Polyarchy. Participation and Opposition*. Londres: Yale University Press.
- DIAMOND, Larry. 1999. *Developing Democracy toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- ESCANDÓN PARRA, Ana Bertha. 2011. "Monterrey dice 'Hasta aquí'". Foto-reportaje de la Manifestación por la Paz en Monterrey y Nuevo León. adminJOIN 29 agosto, [www.Join.org.mx/?p=5415](http://www.Join.org.mx/?p=5415), consultado el 18 de abril de 2013.
- INCLÁN OSEGUERA, Silvia. 2013. "Aprendizaje democrático del uso de la facultad de investigación en violaciones graves a derechos humanos: México 1995-2011". Versión preliminar, febrero.
- ISUNZA, José Miguel. 2006. "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas". En *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, compilado por **Alberto Olvera**, 265-292. México: Fondo de Cultura Económica.

- LINZ, Juan J., y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- MILLÁN, René. 2010. “El cambio de la sociedad mexicana: dimensión y significado”. *Foro Internacional*, vol. 199, núm. 1 (enero-marzo): 88-114.
- MILLÁN, René. s/f. “Política y derecho en México ¿Didáctica democrática?” borrador.
- MORLINO, Leonardo. 2005. *Democracias y democratizaciones*. México: Ediciones Cepcom (Centro de Estudios de Política Comparada).
- O’DONNELL, Guillermo. 2005. “Democracia y Estado de derecho”. *Nexos*, año 27, vol. xxvii, núm. 325: 19-27.
- PUTNAM, Robert D., Robert Leonardi y Raffaella Nanetti. 1994. *Para que la democracia funcione*. Caracas: Galac.
- SALAZAR-ELENA, Rodrigo. 2010. “Modelos de principal-agente aplicados a problemas políticos. Una introducción”, *Revista de Investigación Social (RIS)*, año VII, Núm. 10 (verano).
- SCHEDLER, Andreas. 1999. “Conceptualizing Accountability”. En *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, compilado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, 13-28. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.
- SCHMITTER, Philippe, y Guillermo O’Donnell. 1986. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.

## CONSULTAS HEMEROGRÁFICAS

*El Universal*. Varias fechas, indicadas en el texto.

*La Jornada*. Varias fechas, indicadas en el texto.

## PÁGINAS EN LA RED

<http://www.consejocivico.org.mx/> [consulta 18 de abril de 2013].

<http://www.evolucionmexicanac.wordpress.com/quienes-somos/>. [consulta 18 de abril de 2013].

<http://www.Join.org.mx/?p=5415> [consulta 18 de abril de 2013].

<http://www.quien.com/espectaculos/2011/08/28/monterrey-dice-hasta-aqui-empresarios-y-ciudadanos> [consulta 18 de abril de 2013].





## PARTE TRES

Deliberación y éticas democráticas: ¿una didáctica?



## PENSAR EL CAMBIO, ANALIZAR UNA REFORMA

FERNANDO CASTAÑOS Y SERGIO PADILLA

### PROBLEMAS TEÓRICOS Y PREOCUPACIONES ANALÍTICAS

A finales del siglo xx, el régimen de gobierno de México pasó de ser autoritario a ser democrático, cambio que en el ámbito académico es designado comúnmente como una “transición democrática”. Esta denominación remite a una bibliografía especializada y, por ello, implica, aunque no de manera estricta, una manera de ver lo que ocurrió. Su utilización tiende a estar asociada con un criterio operacional de clasificación como el siguiente: el régimen de un país es una democracia si, y solo si, allí se celebran elecciones limpias y competidas.<sup>1</sup>

En dicha bibliografía, se supone que una contienda electoral verdadera es un indicador válido y confiable de los rasgos que definen una democracia o una causa que inevitablemente los producirá. Esas hipótesis fueron apoyadas en buena medida por la observación empírica de las democratizaciones que tuvieron lugar en Europa y América Latina en las décadas de 1970 y 1980, y han servido de guía para estudiar la emergencia posterior de regímenes democráticos en diferentes países de esos y

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Przeworski *et al.* (2000).

otros continentes. Además han propiciado la identificación de las condiciones que hacen probable que surja una democracia.

Sin embargo, los enfoques asociados a la noción de transición no han sido totalmente convincentes, y las dudas principales provienen precisamente de la operacionalización que equipara la democracia con la competencia electoral. Así, se ha señalado que, en la democratización de México, se fue conformando un Estado de Derecho, y no basta hacer referencia a la institución de comicios efectivos para dar cuenta de ello. Para algunos, en todo caso, la búsqueda de la legalidad abarca la creación del marco electoral confiable.<sup>2</sup>

Para avanzar o corregir las ideas que dieron fuerza a las investigaciones sobre democracia iniciadas con los estudios de la transición, se han propuesto nociones complementarias, entre las que destacan las de “consolidación” y “calidad”.<sup>3</sup> La primera supone que el arreglo que enmarca las primeras elecciones de una democracia es precario y que su prevalencia (o perfeccionamiento) es un logro posterior de los actores políticos o la ciudadanía, y no solo un efecto de esas elecciones. La segunda entraña que las maneras de ejercer el poder no pueden inferirse meramente de las formas de acceder a él.

Con un argumento que pondera el valor de dichas investigaciones y subraya la necesidad de trascender sus marcos de referencia, uno de nosotros ha planteado, con otros colegas, que para comprender tanto las evoluciones previas o las posteriores a una transición, como el estancamiento o el retroceso de alguna democracia, se requiere tener presente una definición conceptual completa de la democracia, además de una operacional mí-

<sup>2</sup> Por ejemplo, Valdés (2010).

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, López Leyva *et al.* (2012).

nima. Es preciso, además, incorporar a las definiciones usuales,<sup>4</sup> que reúnen rasgos como el respeto a los derechos humanos y la separación de poderes, la toma de decisiones en procesos deliberativos.<sup>5</sup>

En síntesis, la premisa sustantiva del argumento es que una definición conceptual aprehende las bases de legitimidad de la democracia. El meollo es que, si hay un cambio en el régimen de un país, es decir, un cambio en las “reglas del juego”, sea un deterioro, un mejoramiento o una transformación radical, y no un simple apartamiento de las reglas por los actores, entonces tiene que haber (o haber habido) un cambio en sus bases de legitimidad.

Lo anterior no quiere decir que cualquier régimen, solamente por existir, tenga en su momento una legitimidad máxima, en una escala absoluta. De hecho, implica que siempre hay déficits de legitimidad. Es por eso que se observa una dinámica, o al menos una tensión dinámica, en todo régimen. El inicio de la transición mexicana, al igual que los de las otras, es inexplicable sin los déficits del régimen autoritario.

El punto es que, mientras prevalece, el régimen existente posee una superioridad comparativa en relación con los otros imaginables; es más válido y deseable que los demás considerados como factibles, y los más deseables o más válidos no son vistos como factibles. Pero cuando un régimen es modificado o sustituido por otro es porque lo más deseable o más válido ha sido concebido como igualmente factible.

Una definición conceptual completa de la democracia, que consigne los sustentos primarios de su legitimidad, habría de incorporar la deliberación por dos razones. La primera es que

<sup>4</sup> Por buenas razones, las más referidas son las de Dahl (1971 y 1989) y la de Bobbio (1982).

<sup>5</sup> Castaños y Caso (2007).

en este régimen la validez de las decisiones del Estado debe sustentarse, y no basta que se presuma. A diferencia de lo que ocurre en un régimen autoritario, en una democracia, una decisión solo es válida si se demuestra que lo es.

La segunda razón es que los otros rasgos de la democracia adquieren su significado plenamente solo cuando van acompañados de la deliberación. Por ejemplo, si la ley no es producto de la deliberación, entonces el cumplimiento de la ley no es una obligación moral reclamable entre ciudadanos y, en consecuencia, las acciones del Estado para hacer cumplir la ley no siempre tienen suficiente justificación.

Por la ley de mayoría, una decisión es aceptable para quienes están en desacuerdo con ella; pero solo si se llegó a la votación después de deliberar. Sin la deliberación, la aprobación mayoritaria es un abuso o, peor, una prueba de coerción. Esto quedaba claro a casi todos en el régimen autoritario mexicano que, como se verá, fue cambiando conforme pudieron incorporarse voces disidentes a los procesos de discusión.

Dos consideraciones acerca de los enunciados de causalidad probabilística como los mencionados arriba (segundo párrafo) apoyarían los planteamientos reseñados y sugerirían que hace falta una revisión más profunda de los marcos aludidos de comprensión de la democracia. La primera es que estos enunciados entrañan que las condiciones de dos transiciones distintas tienen igual importe explicativo. La experiencia científica en diferentes disciplinas nos diría que, entonces, además de ellos, se requieren enunciados sistémicos, en los sentidos principales del término, y que éstos deberían cobrar precedencia sobre aquéllos.<sup>6</sup> Si, para

<sup>6</sup> En las ingenierías, el funcionamiento de un sistema de componentes, como por ejemplo un automóvil, depende en buena medida de su coordinación y compensación mutua, de manera que tiende a mantenerse en un rango de ambientes diferentes aunque una de las partes presente pequeñas fallas. Para la termodinámica,

dos sistemas políticos, sus entornos diversos tienen el mismo valor, solo puede ser porque cada sistema le asigna ese valor. Luego, la clave de la explicación reside en las maneras en que el entorno cuenta para el sistema.

La segunda consideración es que el punto de llegada de la transición a una democracia es el punto de partida de su posible consolidación y, en su caso, del camino hacia su mejoramiento; es decir, el resultado y el origen de los procesos sistémicos. Se trata de un punto especial en un sendero que se va configurando, en parte por el impulso propio del sistema, en parte por su interacción con el entorno.

Las dos consideraciones, conjuntamente, apuntan hacia una noción de aprendizaje que no lo equipare con el cambio conductual, sino que busque explicarlo. Lo que se requiere asir es la modificación de las ópticas desde las cuales se observan las conductas: las estructuras epistémicas, normativas y valorativas que les dan significado. Cómo se renueva un régimen o cómo pasa a ser otro depende de cómo desde una óptica surge otra.

un sistema se caracteriza por sus propiedades relacionadas entre sí, y su estudio supone la posibilidad, al menos hipotética, de aislarlo del entorno. Para la biología, la distribución de una especie, tanto en el espacio como en el tiempo, se explica solo si se advierte que las posibilidades de mutación de sus ancestros estuvieron dadas, así como lo está su adaptabilidad, por sus propia condición; el entorno lo que hace es seleccionar una de las posibilidades. Para la semiología, un sistema de signos —como el de los números mayas— se define solo por las reglas de relación (implicación, negación y combinación) de sus elementos, y ellos mismos existen únicamente en función de esas reglas. En la sociología, las relaciones de un sistema social con sus entornos (entre ellos el medio físico y otros sistemas sociales) dependen de cómo se conciben estos desde aquel. En lo que nos atañe aquí, todas esas perspectivas son pertinentes, aunque en diferentes grados y con distintas acotaciones. En breve, el sistema político de una sociedad se define por las maneras en que significa la acción y, con base en ello, se relaciona con los otros sistemas de la sociedad, lo que hace que permanezca o sea sustituido por otro sistema político generado a partir de sí mismo. Además, es reconocible por sus reglas de significación, aunque no todos sus integrantes cumplan sus cometidos.

Si se ve así el aprendizaje, una heurística general de análisis de acontecimientos o procesos políticos para entender las modificaciones y las transformaciones de régimen podría delinearse en un principio por dos preguntas:

1. ¿La experiencia o la serie de experiencias en cuestión significan o no una enseñanza, es decir, implican un aprendizaje?

2. En ese caso, ¿el aprendizaje es una continuación o un cambio en la trayectoria?

Por supuesto, si con el avance o la corrección, las propiedades del régimen se acercan a las de uno consolidado o a las de uno de calidad, diríamos que hubo una enseñanza democrática; si se alejan, que hubo una antidemocrática.

En tal perspectiva, se suscita una tercera pregunta, acerca del modo de ser de la enseñanza, o mejor dicho, de su orientación y sus mecanismos de regulación, en breve, de su didáctica:

3. ¿Hay didácticas específicamente democráticas, es decir, que tiendan a producir mejoras democráticas?

Uno de los propósitos principales del presente capítulo es presentar de manera resumida las primeras conclusiones de una investigación, guiada por tales preguntas, que estamos realizando acerca de la última reforma electoral en México.<sup>7</sup> También se sintetiza en este texto la visión de la democratización mexicana de la que partió ese estudio analítico, se indica cuál fue su metodología y se plantea un esbozo de explicación de lo que hemos observado. Asimismo, se exponen ciertos resultados de

<sup>7</sup> Ha colaborado con nosotros, en la obtención y la organización de la información sobre el proceso parlamentario, Monserrat González Fuentes, de la FCPYS de la UNAM, quien también nos ha ofrecido sugerencias de análisis e interpretación valiosas. Agradecemos sus aportaciones. Nos ha apoyado asimismo Alfonso Fabián García Martínez, de la misma facultad, en la recopilación y sistematización de información periodística sobre la reforma, que complementa algunas de las observaciones materia de este trabajo y que será objeto de mayor atención en un artículo próximo. Damos a él las gracias igualmente.



esfuerzos de esclarecimiento conceptual que lo han acompañado, algunos antes de la síntesis, otros después de ella y unos más conjuntamente con el esbozo, por razones temáticas.

## TRAYECTORIA

Por lo indicado en el apartado anterior, cabría y sería recomendable definir un régimen político como un conjunto de ópticas que enfocan la interpretación y el juicio del comportamiento de los actores en diferentes planos. Podríamos decir que cada óptica comprende códigos de representación de los hechos políticos; estos permiten suponer o atribuir explícitamente papeles a los actores en los acontecimientos y los procesos, tanto en los intercambios comunicativos entre ellos, como en los discursos mediáticos acerca de su proceder. Una óptica consta también de criterios para juzgar la pertinencia, la validez y el valor de los hechos, así como medios para expresar los juicios.

Una óptica define las posibilidades de observación y, al hacerlo, prefigura las opciones que los actores definen. Un régimen es un conjunto de ópticas instituidas: reglas de acoplamiento entre la palabra y la práctica, criterios de clasificación y principios de calificación del decir y el hacer. Durante el periodo del régimen autoritario, los ciudadanos y los representantes se concebían de ciertas maneras; hoy se ven (a sí mismos y unos a otros) de formas diferentes.

Las ópticas de un régimen son, entonces, la base imprescindible para aprehender experiencias y generar expectativas. Porque dotan a las acciones de significado y les confieren su carácter de actos; sin ellas, la vida política no sería tal, sino un mero juego de fuerzas; y, si algo nos ha enseñado la observación empírica es que, desde que se atisba el advenimiento de una democracia hasta que esta se alcanza, y sobre todo desde entonces hasta que

se consolida y adquiere calidad, se van acotando y modulando las formas de ser del poder.

Desde esa perspectiva, podrían observarse tendencias que van configurando trayectorias. En México, durante el régimen autoritario que se instauró en el segundo cuarto del siglo xx, el titular del poder ejecutivo definía las decisiones que tomaba el poder legislativo y muchas veces tenía una injerencia mayor en las del poder judicial, lo que infringía la separación de poderes consagrada en la Constitución de la república. Asimismo, determinaba quién lo sucedía como jefe de gobierno y cabeza del Estado, en violación también de preceptos establecidos en la Carta Magna. Entonces, se controlaba la disidencia y se limitaba la libertad de expresión de modos que contradecían la garantía de derechos fundamentales, igualmente constitucionales.<sup>8</sup>

Pero, de diferentes maneras, desde el principio y, sobre todo, desde finales de la década de 1950, se desarrollaban manifestaciones de inconformidad y movimientos de resistencia que exhibían los déficits de legitimidad que esas formas de gobernar implicaban. Las respuestas del Estado eran muy variables, e incluían la concesión y la apertura, tanto como la intimidación y la represión severa.<sup>9</sup> Dentro del partido dominante ello se traducía en crisis de diferentes grados de profundidad e intensidad.<sup>10</sup> No obstante, en el balance final, esa etapa podría caracterizarse

<sup>8</sup> Ver Woldenberg (2012).

<sup>9</sup> Quedan en la memoria colectiva, como representativos de ese periodo en la historia del país, el movimiento estudiantil de 1968, que terminó con una matanza atroz y una reforma que, en 1977, empezó a abrir los espacios de la representación a una pluralidad de voces (ver la nota 11).

<sup>10</sup> En el seno del PRI surgió, primero, una “Corriente crítica” y, luego, una “Corriente democrática” que demandaban reglas explícitas para sus procesos clave, especialmente el nombramiento de candidato a la presidencia de la república, lo que amenazaba con minar las facultades discrecionales del presidente y, con ello, la estructura vertical de todo el sistema político. La primera corriente tuvo grandes repercusiones en la opinión pública y la segunda derivó en la ruptura con el partido

como una liberalización o, al menos, como un preámbulo que dio paso a la transición democrática, la cual tuvo lugar entre 1988 y 2000. Entonces se crearon condiciones para celebrar elecciones libres y competidas, adquirió vigencia la separación de poderes y la libertad de expresión dejó de restringirse.

Después de 1988, el país pudo haberse estancado o, peor aún, pudo haberse perdido lo que se había ganado con la liberalización. Para pasar a la transición se requirió lucidez y voluntad política de un conjunto de actores que merecen gran reconocimiento. No obstante, cabe afirmar que ese paso de la liberalización a la transición era el más probable. De la misma manera, lo más probable es que la democracia se consolide en los próximos años y, si se consolida, lo más probable es que después mejore su calidad; pero esos caminos no están garantizados. De hecho, la consolidación se ha ido posponiendo y, tanto en 2006 como en 2012, se vivieron riesgos reales —probablemente mayor en el primero que en el segundo— de que el voto en las urnas dejara de ser la fuente legítima del acceso al poder, lo cual nos hubiera puesto en la antesala de una regresión autoritaria. Para llegar a la consolidación y, sobre todo, para alcanzar la calidad, se requerirán nuevamente visión y convicción.

Ahora, esas disyuntivas presentes y futuras exhiben la misma lógica que la trayectoria de la liberalización y la transición: en un momento dado, hay conjuntos de cambios posibles y conjuntos imposibles. En una imagen magnificada, la liberalización y la transición, esbozadas en los párrafos anteriores con trazos gruesos, aparecerían así también, cada una como una ruta producto de caminos tomados en árboles de cambios posibles.

de un grupo que luego fundó el que es hoy el principal partido de izquierda en el país, el PRD.

Aun a riesgo de ser reiterativos, nos parece útil precisar que plantear la validez de la noción de trayectoria para todos los tramos de la democratización no implica proponer que haya una ruta definida, desde la liberalización hasta su perfeccionamiento. Más bien, al contrario, plantear la noción supone que son precisamente las modificaciones las que definen los tramos. Sin embargo, ver la evolución política de esa manera permitiría hablar de una trayectoria resultante, como cuando en física se dibuja una recta para representar una distancia recorrida, aunque el camino real haya sido sinuoso.

En esa perspectiva propondríamos, como guía para la observación, una definición simple de trayectoria ideal: una sucesión de estados en los que se va profundizando o ampliando un rasgo importante de la democracia, en los que se van precisando las categorías y las reglas que le dan contenido. Una trayectoria ideal, trazada a partir de una teoría, con base en investigaciones previas de casos comparables o en función de alguna meta deseable, es un eje de referencia para describir una trayectoria real.

Desde las perspectivas de la bibliografía sobre transiciones, un primer candidato a rasgo focal de la trayectoria ideal de la democracia mexicana es, por supuesto, la competencia electoral. Se ha destacado, con razón, que al hacerse posible la alternancia de partidos en el poder —porque el país se dotó de procedimientos electorales imparciales— fue cuando México puso fin al presidencialismo vertical y autoritario descrito arriba. Se puede argumentar, además, que las transformaciones producidas durante la transición tienen antecedentes importantes en modificaciones institucionales hechas durante la liberalización, en particular una reforma de 1977 que ha sido muy estudiada,

y que, de algún modo, se ha intentado continuarlos en la fase de consolidación.<sup>11</sup>

Sin embargo, tomar lo electoral como el foco de la trayectoria dificulta mucho explicar algunas de las peculiaridades de la democratización mexicana, como la larga duración de cada fase y del proceso en su conjunto. Además, al hacerlo, parecerían plausibles algunas explicaciones erróneas sobre la dirección causal de ciertos cambios; por ejemplo, la eliminación de la censura contribuyó más a que las contiendas entre partidos fueran reales que a la inversa.

En los términos de las revisiones a los enfoques transicionistas señaladas en los primeros párrafos de este capítulo, la instauración de una competencia electoral efectiva fue un salto en las formas de acceso al poder; pero este fue posible por un cambio gradual en las formas de ejercicio del poder. Desde la liberalización, y sobre todo durante la transición, fue incrementándose la participación de la oposición en los procesos que conducían a ciertas decisiones. Crucialmente, las condiciones de la contienda que llevó a la primera alternancia en la presidencia de la república, la del año 2000, fueron producto de una reforma que tomó en cuenta las posiciones de los tres partidos mayores y contó con su aprobación política.

Como ya se apuntó, antes de la liberalización, los procesos legislativos se iniciaban siempre por una determinación del presidente de la república, que tenía el carácter de instrucción. Se transmitía formal o informalmente por una jerarquía de actores subordinados estrictamente: el secretario de gobernación, el presidente del partido hegemónico, los secretarios de las corporaciones del partido y los líderes de las cámaras legislativas, los

<sup>11</sup> Es llamada muchas veces “la reforma de Reyes Heróles”, por el secretario de gobernación que la impulsó. Desde una perspectiva politológica, ha sido estudiada, entre otros, por Aziz Nassif (1982); desde una jurídica, por Valencia (1994).

senadores y los diputados. No había, entonces, diferencia entre la determinación presidencial y la decisión legislativa. Llegar a esta era acatar aquella.

Ahora, un proceso puede por igual tener origen en propuestas que provengan del presidente o de otros actores y, en cualquier caso, además de los planteamientos iniciales pueden surgir otros. Más aún, una propuesta presidencial puede modificarse, conjugarse con otras o ser rechazada.

La instrucción era un método auto justificativo: era facultad del presidente avalar sus enunciados y la ejercía al enunciarlos. Lo que decía era de antemano pertinente y acertado porque lo decía él. Él era el emisor supremo en todo el Estado, porque era el primer representante de la Revolución Mexicana.<sup>12</sup> No se distinguía entre juzgar al enunciador y juzgar el enunciado.

Hoy, llegar a una decisión es haberla construido. Es el producto de discursos interactivos, propiamente hablando, entre los que se encuentra, por ejemplo, la negociación. En cada intervención, se requiere que el participante y su planteamiento sean avalados: un juicio no conlleva el otro. El aval no puede ser ya el propio enunciador.

La hipótesis fuerte es que, entre los discursos interactivos, va ocupando un lugar cada vez más importante la deliberación, es decir, la ponderación de los pros y los contras de una decisión posible por medio de argumentos.<sup>13</sup> Esta no tiene aún el papel

<sup>12</sup> El PRI se presentaba como el partido mítico (incuestionable) que había sido creado por la Revolución y como el gran elector del presidente. En toda escenificación, quedaba tácito que lo que hacía el pueblo en las urnas era ratificar la sabiduría del partido.

<sup>13</sup> Para una discusión sobre la noción que sustenta esta definición breve, ver Castaños (en prensa), donde se revisan los planteamientos clave de los autores considerados como fundamentales en el campo de estudios de la democracia deliberativa, Habermas (1992 y 1996) y Rawls (1993) y los del gran impulsor del campo, Elster (1998), así como los de autores que tratan ciertos temas de interés especial hoy, como Fung (2003) y Mutz (2006).

ni la calidad que posee en las democracias de calidad, en las que se toman en cuenta todos los puntos de vista pertinentes, no solo los de los actores poderosos, y en las que los expertos neutrales desempeñan papeles clave cuando se discuten temas de importancia especial; pero, según ciertos indicios, poco a poco, en la consideración de una iniciativa legislativa se va haciendo más necesario incluir razonamientos convincentes.

Esa hipótesis tiene una complementaria, que quizá pueda aprehenderse y ponderarse más directamente: en la liberalización y la transición se fue reconociendo como legítimo sostener posiciones divergentes de la del presidente y su partido. Hoy, el pluralismo es uno de los principales valores proclamados por quienes celebran o promueven la democracia, y paulatinamente se está convirtiendo en un valor asumido por grandes sectores y muchos actores.

Ahora, ni la sustitución de la instrucción por discursos interactivos ni el ascenso de la deliberación dentro de ellos han sido procesos homogéneos. Se trata de cambios que parecen haberse intensificado en algunos momentos y estancado en otros; pero viene al caso pensar una ruta ideal de la democratización de México en función de ellos.

## LA DELIBERACIÓN

La distinción entre la instrucción vertical y los discursos interactivos destaca una de las dos variables que entran en juego cuando se juzga la validez de un hecho comunicativo: el aval principal. El aval de la instrucción es la primera persona, el enunciador; los demás actores en el hecho, las segundas y terceras personas, cuentan poco o muy poco. En cambio, en los discursos interactivos, el refrendo por estas es clave.

La otra variable es el foco de atención. Si lo que se busca principalmente es que se acepte lo que se enuncia —el contenido del discurso—, se tiene un modo de interacción discursiva. Si lo principal es lograr que se apoye al enunciador, o minar el apoyo para algún otro actor, se tiene entonces otro modo de interacción.

Con esas dos variables, dentro de los discursos interactivos pueden distinguirse inicialmente cuatro modos, como se muestra en el cuadro 1. Cuando el foco son los enunciados, puede haber una negociación o una deliberación, como ya se señaló antes, y ello dependerá de si el aval principal es la segunda o la tercera persona. Si es la segunda, es decir, el destinatario directo, se trata de una negociación. Si es la tercera persona, digamos, un intermediario, un testigo o un juez, estamos ante una deliberación.

CUADRO 1  
MODOS DE INTERACCIÓN SEGÚN PRETENSIONES DE VALIDEZ

<i>Aval principal</i>	<i>Foco de atención</i>	
	<i>Enunciados</i>	<i>Actores</i>
2ª persona	Negociación	Alineamiento
3ª persona	Deliberación	Contienda

Cuando el foco de atención son los actores, en otras palabras, cuando cuenta más quién enuncia y a quiénes se dirige que lo que es enunciado, entonces tenemos dos modos de interacción que podríamos denominar “alineamiento” y “contienda”. Si se espera sobre todo que la segunda persona suscriba la superioridad de la posición que sostenga la primera, puede sintetizarse la interacción diciendo que lo que busca una es que la otra se



alinee. En cambio, si el punto es buscar que la tercera persona defina quién prevalecerá, la primera o la segunda, lo que resume la interacción es la contienda por la adhesión.

Para los fines de esta exposición, es pertinente ver los modos de interacción de la primera columna en mayor detalle. La negociación se centra en los intereses de la primera y la segunda personas. Se entiende generalmente como una propuesta de intercambio aquella en que la primera persona otorgaría una prerrogativa a la segunda o renunciaría a una propia si la segunda obrara de manera análoga. El módulo de una interacción de este tipo es, entonces, la promesa condicional recíproca, y el acto de habla clave es la promesa.

En cambio, como se muestra en el cuadro 2, el punto de la deliberación es la imparcialidad. El módulo de la deliberación es el ciclo argumental, es decir, la comparación de dos argumentos. Su acto clave es el reconocimiento de las premisas del otro.<sup>14</sup>

CUADRO 2  
PUNTO, MÓDULO, ACTO

	<i>Negociación</i>	<i>Deliberación</i>
Punto	Interés	Imparcialidad
Módulo	Promesa condicional recíproca	Ciclo argumental
Acto	Promesa	Referencia a premisas del otro

Por supuesto, en un intercambio discursivo pueden combinarse la deliberación y la negociación (o los otros modos interactivos). De hecho, en un momento dado pueden realizarse simultánea-

<sup>14</sup> Castaños, Labastida y Puga (2007).

mente dos o más actos, porque un enunciado puede en principio cumplir varias funciones, como se sabe.<sup>15</sup> Pero generalmente hay un modo central, de la misma manera que un enunciado tiene una función principal.

Por las propiedades de la deliberación registradas en los cuadros 1 y 2, cuando en un proceso de decisión ese modo discursivo tiene un peso importante, la dinámica de la interacción adquiere rasgos notables. El módulo y el acto clave del modo, que implican el reconocimiento de la legitimidad del derecho a la pluralidad, conducen a una distribución de turnos más o menos equilibrada. Asimismo, hacen que la argumentación esté acompañada de jerarquizaciones y re jerarquizaciones de los temas a discutir. Para tratar lo que se dice de algo, hay que estar de acuerdo en que ese algo merece atención.

Los ajustes en las jerarquías temáticas requieren una interacción sobre la interacción, un discurso de segundo orden. Esta no puede ser solo de alineamiento, de contienda o de negociación; tiene que ser, al menos en parte, también deliberativa. La pretensión de aprobación imparcial que orienta la interacción de primer orden no puede sustraerse al pasar a la de segundo orden.

Por la deliberación sobre la deliberación, cuando se llega a acuerdos, estos tienden a estar acompañados de consensos, en el sentido etimológico del término, es decir, de atribuciones de significado compartidas, aunque no necesariamente se llega a acuerdos siempre que hay deliberación.<sup>16</sup> De hecho, hay una búsqueda o una construcción de un lenguaje mínimo común,

<sup>15</sup> Este es uno de los planteamientos iniciales y básicos del funcionalismo en lingüística. Al respecto, ver Jakobson, 1960.

<sup>16</sup> El punto clave se derivaría de las nociones de legitimidad de Weber y Bobbio: una decisión producto de la deliberación es aceptada por quienes no están de acuerdo con ella.

lo que no es muy necesario cuando prevalecen la negociación o la contienda muy por encima de la deliberación.

Aspirar a la validez sancionada imparcialmente y tener la perspectiva de alcanzar el consenso como producto paralelo del acuerdo hacen posible que un actor cambie de posición con respecto a un punto. Lo que en los otros modos sería señal de debilidad o de traición, aquí es signo de sensatez. Cabe esperar, entonces, que haya algunos pronunciamientos conjuntos y que, en un proceso largo, los conjuntos de actores que los suscriban sean variables.

(Identificar estos rasgos dinámicos sería un primer objetivo cuando se estudie un *corpus* grande de discursos integrantes de un proceso de decisión. Solo si se tiene el grado en que están presentes como marco de referencia, podrá posteriormente sustentarse generalizaciones de estudios detallados de fragmentos sobre los módulos o los actos.)

#### CASO PRUEBA

Entonces, si en la política democrática deben combinarse los distintos modos interactivos, las maneras en que se han combinado caracterizarían las fases de la democratización mexicana. En trazos gruesos, durante la liberalización se establecieron las bases de reconocimiento de la pluralidad, y la negociación empezó a cobrar importancia, aunque el alineamiento no dejó de ser prominente. Durante la transición, la negociación llegó a ser el modo principal. Ella preparó el terreno para la contienda, definió sus reglas de juego. El ascenso de esta marcó el fin de la fase.

En la trayectoria resultante, durante la liberalización y la transición fue surgiendo la deliberación, es decir, poco a poco se

fueron tomando en cuenta no solo los intereses, sino también las razones de los diversos actores. En la trayectoria ideal, este será el principal modo de interacción de la consolidación. En términos más finos, la deliberación misma ha ido mejorando y se esperaría que la democracia llegara a ser de calidad cuando la deliberación lo fuera.

Esa sería la tesis fuerte. En síntesis, lo que define la trayectoria resultante de la liberalización y la transición es la emergencia de los modos interactivos, y lo que define la trayectoria ideal es el ascenso de la deliberación. Primero aparecieron y luego se han ido modificando y elaborando categorías y reglas de calificación del proceso legislativo y del legislador que entrañan la deliberación y, por lo tanto, se oponen a las propias del régimen autoritario.

Gradualmente, se va valorando a quien, al representar, respecta a los representantes de otros intereses y les reconoce el derecho a la palabra, sabe ceder para ganar, otorga su anuencia para llegar a una decisión y, sobre todo, contra argumenta en buena lid. Así, paso a paso, la regla de mayoría deja de ser el método de imposición del presidente y se convierte en la fórmula de expresión del convencimiento. De la obediencia ilegítima se pasa a la obligación moral.

Si, como método de trabajo, observáramos los principales procesos legislativos a lo largo de las últimas décadas a la luz de la tesis, encontraríamos evidencias que la apoyen o la refuten. En caso de que las primeras tuvieran mayor peso, es decir, si la tesis resulta plausible, también hallaríamos datos para describir la trayectoria real, es decir, para señalar cuándo se ha apartado de la ideal, y cuánto lo ha hecho. Si empezamos por observar uno de esos procesos, además de empezar a reunir las evidencias y los datos, ponderaremos la utilidad heurística de la tesis.

Un buen candidato para esa primera observación es la denominada “reforma electoral de 2007”. El primer presidente del régimen democrático, Vicente Fox, presentó al congreso de la unión propuestas de tres grandes reformas durante su sexenio (2000-2006), en sendas materias: hacendaria, laboral y energética.<sup>17</sup> Todas fueron rechazadas y, por la manera en que se desarrollaron las disputas en torno a ellas, Fox quedó como un político torpe. Pero la imagen de los legisladores también fue afectada gravemente; fueron vistos como ineptos e irresponsables.

Si se piensa que en ese sexenio hubo avances importantes en transparencia, profesionalización del servicio civil y equidad de género, quizá podría alegarse que los juicios al presidente y al congreso fueron muy severos. Pero, de cualquier modo, la capacidad para llevar a cabo grandes reformas del tipo planteadas entonces quedó como parámetro para juzgar la calidad de la democracia.

En el siguiente sexenio (2006-2012), el segundo presidente del régimen, Felipe Calderón, propuso nuevamente una reforma hacendaria y una energética. Junto con ellas, en el espacio de la opinión pública, una reforma electoral propuesta inicialmente por legisladores del Partido de la Revolución Democrática, PRD, fue vista como parte de un mismo conjunto de tareas legislativas pendientes.

La evaluación generalizada fue apenas mejor de la que se tuvo acerca del sexenio de Fox. Las tres propuestas condujeron a cambios, pero en los dos primeros casos fueron tan pequeños que al poco tiempo dejaron de ser llamados “reformas”. En el tercer caso, sí hubo modificaciones sustantivas, y puede suponerse que, para la opinión pública, constituyeron el mayor cambio aproba-

<sup>17</sup> La primera en 2001 y las otras dos en 2002.

do por el congreso después de la transición, aunque en un análisis de expertos se vería que otros han tenido y seguirán teniendo consecuencias más trascendentes.<sup>18</sup> Sin embargo, ha prevalecido la impresión de que, en su contenido, las modificaciones no fueron muy positivas y algunas declaraciones de dirigentes del PRD vertidas después de las elecciones con las que concluyó el sexenio impulsarían la idea de que fueron negativas.<sup>19</sup>

Un examen cuidadoso mostraría que, en efecto, con la reforma se introdujeron normas contrarias a los valores democráticos, aunque no son las que impugnaría el partido referido; por ejemplo, se prohibió cierto tipo de campaña “negativa”, lo que equivale a establecer censura. Pero también se apreciaría que se avanzó en puntos importantes que se habían señalado desde mucho tiempo antes; por ejemplo, se prohibieron la afiliación y el voto corporativos.

De cualquier modo, la reforma electoral fue producto de uno de los mayores esfuerzos legislativos de las últimas décadas. Durante un año, de septiembre de 2006 a agosto de 2007, se generaron 104 registros de iniciativas de legislación en la materia (66 en la cámara de diputados y 38 en la de senadores), según una relación que explicaremos más adelante. Las propuestas derivaron en un decreto de modificación constitucional que se aprobó el 14 de septiembre y se promulgó el 13 de noviembre de 2007.

<sup>18</sup> En el sexenio de Vicente Fox, como consecuencia de una confrontación política y de un litigio constitucional, se establecieron las condiciones, los alcances y los límites del veto presidencial a los presupuestos definidos por la cámara de diputados. En el sexenio de Felipe Calderón, como resultado de la negociación más exitosa entre partidos grandes (sobre todo el PAN y el PRI), se estableció la llamada “iniciativa preferente”, a saber, el procedimiento que convierte en ley ciertas iniciativas presidenciales si no son aprobadas por el congreso o sustituidas por otras que sean aprobadas en determinados plazos. Ambos cambios están obligando a los actores a dialogar y a resolver en casos en los que antes hubieran pospuesto el trabajo legislativo indefinidamente.

<sup>19</sup> Han dicho que se requiere otra gran reforma electoral.

Posteriormente, de acuerdo con las orientaciones del mismo, se enmendaron distintos ordenamientos, principalmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe.

La materia de los cambios que comprendió la reforma fue amplia. En una clasificación que también se explicará posteriormente, atañen a las siguientes áreas temáticas: los principios democráticos que sustentan la normatividad electoral; la integración, la organización y las atribuciones de las entidades encargadas de organizar y calificar las elecciones, el Instituto Federal Electoral, IFE, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF; la constitución, el registro, la permanencia, la fusión, el financiamiento y la disolución de los partidos políticos; la competencia y las controversias electorales; los procedimientos electorales.

Por la cantidad de iniciativas consideradas, por su rango temático y por la articulación de las que fueron aceptadas, el *proceso* de la reforma es un caso idóneo para observar el funcionamiento del régimen, un buen indicador de su estado. Merece ser evaluado en los términos a los que apunta la pregunta 1) y la respuesta a esta sería una base sólida para generar una primera respuesta tentativa a la pregunta 2), es decir, una hipótesis plausible para guiar otras investigaciones.

En lo anterior coincidirían los académicos que han estudiado la reforma anteriormente, aunque quizá no lo plantearían en nuestros términos. Además, esta fue documentada oficialmente de manera inusualmente extensa, si bien no siempre con la precisión y la claridad que sería deseable, y hay evidencias para afirmar con un alto grado de confianza que algunos de sus elementos clave han sido retomados por quienes ahora impulsan otras reformas, entre ellas unas que se mencionarán en la última sección de este artículo.

Las principales investigaciones publicadas, basadas sobre todo en entrevistas, concluyen que la reforma fue producto de las negociaciones. Al respecto, por ejemplo, el autor de una de ellas dice:

Como ya fue largamente evidenciado, la reforma electoral de 2007 en México fue el resultado de un proceso de negociación exclusivamente partidista, distante de una deliberación más amplia, que incluyera a la ciudadanía organizada, la academia, las autoridades electorales y la opinión pública, actores directamente afectados por sus resultados (del Tronco, 2009: 209).

Como se verá, nuestros datos, que son de otros tipos, implican que tales conclusiones deben matizarse y complementarse. En particular, es de afirmarse que la deliberación fue al menos tan importante como la negociación.

La necesidad de la reforma fue planteada durante los inicios de la LX legislatura, es decir, en septiembre de 2006, por integrantes del PRD, fuera del congreso, como medio para extender un cuestionamiento de las elecciones presidenciales de 2006 que había tenido varias vías: la impugnación ante los órganos electorales, la movilización en las calles y la toma de la tribuna del Congreso para impedir la toma de posesión del presidente electo. Al poco tiempo, se sumaron a la demanda congresistas del mismo partido y de otros afines a él, principalmente el PT, que fueron presentando varias iniciativas de cambio legal. Como fue comentado en la prensa, su principal objetivo llegó a ser sustituir a los órganos electorales, lo que implicaría descalificarlos, y con ellos a las elecciones mismas; pero tal propósito tenía pocas posibilidades de éxito. Implicaba una modificación constitucional, la cual, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución, tendría que ser aprobada, en primer lugar, en el Congreso de la



Unión por dos terceras partes de los individuos presentes, y el PRD no contaba más que con 20% de los senadores y 25% de los diputados, como se puede apreciar en el cuadro 3.<sup>20</sup>

CUADRO 3  
COMPOSICIÓN DEL LA LX LEGISLATURA

<i>Filiación</i>	<i>Cámara de senadores</i>	<i>Cámara de diputados</i>
PAN	52	206
PRI	33	106
PRD	26	127
Otros	17	60
Independiente	0	1
Total	128	500

De hecho, en ninguna de las dos cámaras, todos los representantes opositores podrían alcanzar la mayoría calificada requerida para los cambios constitucionales (como tampoco podría hacerlo por sí solo el partido en el gobierno).

Por su parte, el PAN hubiera preferido que no se hiciera cambio alguno o que, para evitar en el futuro las inconsistencias que habían dado pie a la recepción de los reclamos del PRD entre la ciudadanía, se hicieran ajustes que no requirieran reformas

<sup>20</sup> El artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “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 estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados”. Para una discusión de los orígenes históricos y los alcances de esta disposición, ver Carpizo (2011).

constitucionales.<sup>21</sup> Así, los órganos, los procedimientos electorales y los resultados electorales preservarían su legitimidad.

En este contexto, la posibilidad de efectuar una reforma electoral dependía de poder referir las iniciativas al respecto a un marco distinto al del conflicto postelectoral, y no verlas solo en relación con este; exigía también que se desarrollaran negociaciones y deliberaciones exitosas, al menos entre núcleos amplios de los tres partidos grandes. Sin los modos interactivos, nunca se formaría la mayoría calificada que la aprobará; y si algo se puede afirmar es que se formó una gran mayoría. La iniciativa que finalmente se aprobó fue presentada por el presidente del senado en nombre de un grupo amplio de diputados y senadores de todos los partidos. Además, en dicha cámara, fue aprobada sin ningún voto en contra; y en la otra, por un margen muy amplio.

## DINÁMICAS LEGISLATIVAS

La primera condición de posibilidad se fue generando tempranamente y se alcanzó en pocos meses. La reforma electoral fue incluida en un programa de cambios definido en una iniciativa de ley para la “reforma del Estado”,<sup>22</sup> sometida como tal en la onceava semana de la LX Legislatura, el 14 de noviembre de 2006, la cual tenía como antecedente una propuesta de finales

<sup>21</sup> Al paso del tiempo, fue quedando claro, tanto para los políticos, como para los académicos, que sería deseable en el futuro evitar las fuentes de las inconsistencias. Ver, por ejemplo, Schedler (2009).

<sup>22</sup> Como el nombre de la ley lo sugiere, la materia de los cambios se consideraba pendiente de tratamiento legislativo desde los primeros años del sexenio 2000-2006 y abarcaba los siguientes campos temáticos: el régimen de Estado, la forma de gobierno, la democracia participativa, el federalismo, las facultades de los órganos del poder judicial y las garantías sociales.

de la anterior legislatura. Dicha ley fue aprobada el 29 de marzo y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 abril de 2007.<sup>23</sup>

El trabajo legislativo que condujo a la promulgación de la Ley para la Reforma del Estado (LRE), primero, y las acciones derivadas de su mandato, después, definieron en buena medida la dinámica de la Reforma Electoral (RE). Por esta razón vimos el proceso de la LRE como una base para dividir en fases el de la RE. Para esa finalidad, tomamos también en cuenta la estructuración regular del año legislativo en periodos ordinarios y recesos. Además, sobre todo para el deslinde fino de las fases, nos apoyamos en resultados de análisis preliminares acerca de la presentación de iniciativas. De tales consideraciones, definimos siete fases, que en una primera aproximación podrían caracterizarse de la siguiente manera:

Fase A, 1º de septiembre a 31 de octubre de 2006, primeros meses del primer periodo ordinario de sesiones, presentación de primeras iniciativas de RE.

Fase B, 1º de noviembre de 2006 a 27 de febrero de 2007, últimos meses del primer periodo ordinario y primer receso, presentación de iniciativas de LRE.

Fase C, 1º de febrero de 2007 a 29 de marzo de 2007, primeros meses del segundo periodo ordinario, aprobación de la LRE.

Fase D, 30 de marzo de 2007 a 26 de abril de 2007, últimos meses del segundo periodo ordinario, promulgación de la LRE.

<sup>23</sup> Ver Arámbula Reyes y González Chávez (2007).

Fase E, 27 de abril de 2007 a 31 de agosto de 2007, segundo receso del primer año legislativo, presentación de las últimas iniciativas de RE ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Fase F, 1º de septiembre de 2007 a 13 de noviembre de 2007; primeros meses del segundo año de la legislatura, aprobación y promulgación de los cambios constitucionales que definen la RE.

Fase G, 14 de noviembre de 2007 a 14 de enero de 2008, aprobación y promulgación de los cambios que completan la RE, al Cofipe y otros ordenamientos.

Como marco de nuestro *corpus* de datos fuente, conformamos dos listados de las iniciativas presentadas en las fases A a E. El primero consta de las que fueron propuestas por integrantes de un solo partido y quedaron auto identificadas con la frase “reforma electoral”.<sup>24</sup> El segundo listado se formó en tres etapas.<sup>25</sup> Primero, se reunieron todas las iniciativas registradas en las cámaras que proponían modificar alguno de los artículos de la Constitución reformados por el mencionado decreto del 13 de noviembre de 2007. En segundo lugar, se incluyeron, en aproximaciones sucesivas, dependientes del análisis temático que se explicará a continuación, todas las iniciativas entre cuyos temas se encontraba al menos uno de los temas del mismo decreto.

<sup>24</sup> Partimos de una base de datos preparada por los participantes en el proyecto “Los partidos en el Congreso de la Unión: el trabajo de comisiones en dos gobiernos sin mayoría”, coordinado por Luisa Béjar, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, con financiamiento PAPIIT (2007-2009). Esta base está formada por registros de todas las iniciativas presentadas en el congreso de la unión entre 2000 y 2009.

<sup>25</sup> Revisamos los diarios de debates de la cámara de diputados y de la cámara de senadores en los sitios electrónicos de las mismas <[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)> y <[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)>.

Finalmente, el listado fue depurado; esencialmente, se identificaron iniciativas cuyo texto era el mismo y habían sido registradas como distintas porque fueron presentadas en diferentes cámaras o en alguna de ellas y en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; en cada uno de esos casos, se dejó en el listado final una sola iniciativa. (Los dos listados se encuentran en el anexo 1.)

Las iniciativas del primer listado fueron analizadas de una manera y las del segundo de dos. Para empezar, los textos comprendidos en aquél se procesaron para obtener las distribuciones de su léxico.<sup>26</sup> Los resultados principales se registran en el cuadro 4. Como se observa aquí, la extensión de los primeros 23 textos estudiados es similar (de 3 987 palabras en promedio) y la de la iniciativa final es considerablemente mayor (con aproximadamente 40% más palabras).

CUADRO 4  
LAS PALABRAS DE LAS INICIATIVAS EN EL TIEMPO

<i>Lapso</i>	<i>Número de iniciativas</i>	<i>Extensión<sup>a</sup> promedio</i>	<i>Amplitud de vocabulario<sup>b</sup> promedio</i>	<i>Frecuencia léxica<sup>c</sup> promedio</i>
Fase A	3	3 462	948	3. 4
“ B	8	3 338	907	3. 6
“ C	5	4 316	1 052	4. 02
“ D	4	4 640	1 152	3. 65
“ E	3	3 728	816	4. 53
Último día	1	6 528	1 432	4. 6

<sup>a</sup> Número total de palabras en el texto.

<sup>b</sup> Número de palabras diferentes en el texto.

<sup>c</sup> Número de veces que se repite una palabra en el texto (= amplitud / extensión).

<sup>26</sup> Por medio de funciones de los procesadores Word y Excel.

La amplitud de vocabulario, es decir, el número de palabras diferentes empleadas en cada texto, también es similar (alrededor de 975), excepto en el último, nuevamente mayor (32%). Llama la atención que la frecuencia léxica promedio, es decir, el número de veces que se repite cada palabra, aumenta con cierta regularidad, para pasar de 3.4 repeticiones en la fase A a 4.6 repeticiones en la última iniciativa.

Estos resultados sugieren que en la comunidad legislativa había regímenes de producción de los textos de las iniciativas (y probablemente los siga habiendo). Ello quizá se explicaría por la existencia de regímenes de recepción, que definen la distribución de la atención. La extensión de los textos se correlacionaría con la facilidad de comunicación y verificación. En breve, la primera hipótesis de trabajo aquí es que solo lo que se ajuste a las reglas del juego podrá procesarse. (La iniciativa final pudo ser más extensa porque no necesitaba ser procesada; ya gozaba de consenso cuando se presentó.)

Por su parte, la riqueza y la concentración del léxico estarían en función de la densidad informativa y las posibilidades de referencias interdiscursivas. En otras palabras, la segunda hipótesis es que el lenguaje de las iniciativas se fue modulando en respuesta a las necesidades de cobertura temática y de cotejo argumentativo. (La iniciativa final se escribió con un vocabulario más amplio que cualquier otra porque cubría todos los asuntos sobre los que había acuerdo, mientras que otras solo cubrían partes del conjunto.)

Las dos hipótesis se verían apoyadas por una comparación del léxico específico de las iniciativas. El conjunto de las 50 palabras más usadas en la última iniciativa (que se encuentran enlistadas en el anexo 2) coincide en mucho con el conjunto de las 50 palabras más utilizadas en todo el *corpus* analizado; pero no coincide tanto con el conjunto de las más repetidas en ninguna de

las otras iniciativas. Es como si, para identificar sus convergencias, los legisladores fueron encontrando el lenguaje común que anticiparía la hipótesis del peso deliberativo en el proceso.

En el primer análisis del segundo listado, las iniciativas se contabilizaron por origen partidista, por ámbito de presentación y por fase; y los resultados principales se registran en el cuadro 5. De los datos se desprende que durante las dos primeras fases se presentaron 4.4 iniciativas por mes, en promedio; durante las siguientes dos, 16.5 en promedio; durante la última, 6.75 por mes en promedio.

CUADRO 5  
NÚMERO DE INICIATIVAS POR FILIACIÓN PARTIDISTA  
EN EL TIEMPO

<i>Filiación</i>	<i>Fases A y B</i>			<i>Fases C y D</i>		<i>Fase E</i>	<i>Total</i>
	<i>14/09/2006-27/02/2007</i>			<i>28/02/2007-26/04/2007</i>		<i>27/04/2007-31/08/2007</i>	
	<i>C. Dips.</i>	<i>C. Sens.</i>	<i>Comisión permanente</i>	<i>C. Dips.</i>	<i>C. Sens.</i>	<i>Comisión permanente</i>	
PAN	2	0	0	6	2	2	12
PRI	6	1	0	6	3	1	17
PRD	5	2	1	3	2	6	19
Otros	4	2	0	10	1	8	25
Sin partido	0	0	0	0	0	1	1
Subtotal	17	5	1	25	8	18	74
Conjuntas	0	0	0	0	0	9	9
Total	17	5	0	25	8	27	83

Es de observarse que, de los partidos grandes, el partido que más iniciativas presentó fue el PRD y el que menos presentó fue el

PAN, lo que se explicaría por las condiciones políticas que dieron origen a la RE, ya descritas arriba. En consecuencia, el PRI quedó en una posición intermedia.

Llaman la atención las fases, C y D, que son las que concuerdan con la consecución de la LRE, por la intensidad propositiva, que tendría que haber estado acompañada de una interacción también grande. Muy probablemente, esta fue causa y efecto de acercamientos importantes. En concordancia con esta conclusión, parecería que fue en esas fases cuando el PAN se comprometió propiamente a participar; presentó entonces ocho de las 12 iniciativas que tuvo en todo el año legislativo.

Por otra parte, la fase E, cuando ya estaba en vigor la LRE, destaca por ser la única en que hubo iniciativas conjuntas y porque su número fue considerable (9). Ello tendría que haber sido porque los acercamientos fueron produciendo acuerdos, lo cual coincide con las conclusiones del análisis de léxico.

El segundo análisis de las iniciativas en el listado depurado se realizó en función de los asuntos que trataron. Para ello se elaboró un catálogo de temas y otro de áreas temáticas, con base principalmente en un análisis de la cámara de diputados<sup>27</sup> y otro del IFE.<sup>28</sup> Este ofrece una comparación entre los contenidos de la normatividad electoral antes y después de la reforma; aquel proporciona resúmenes breves de todas las iniciativas de cambio constitucional presentadas en la LX Legislatura. Los conceptos y las designaciones extraídos de estos documentos se complementaron con nociones tomadas de la bibliografía especializada en los estudios electorales y en las investigaciones sobre la democracia, así como con formulaciones propias, a fin de cubrir completa y coherentemente la materia de las iniciativas. Los re-

<sup>27</sup> Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados (2008).

<sup>28</sup> Centro para el Desarrollo Democrático, Instituto Federal Electoral (2008).



CUADRO 6  
TEMAS DE LAS INICIATIVAS\* POR ÁREA TEMÁTICA

<i>Área temática</i>	<i>Temas incluidos en la iniciativa final</i>	<i>Temas excluidos de la iniciativa final</i>
Principios democráticos	Garantías políticas (C, D) Carácter de las elecciones (C, D) Igualdad -género (B, C, D) “ -etnia (B) “ -discapacidad (E) Derecho a la impugnación (E)	
Partidos políticos	Constitución, registro, permanencia, fusión, disolución (E) Coaliciones y alianzas (E) Financiamiento (A, B, C, D, E)	
Órganos electorales	Integración, organización y atribuciones de IFE y TEPJF (A, C, D)	Sustitución del IFE por un Instituto Nacional Electoral (A, F)
Competencia electoral	Precampañas (E) Duración de campañas (D) Topes de campaña (E) Propaganda (D) Tiempo y equidad en medios (B, C, D, E, F)	
Procedimientos electorales	Votación, escrutinio, calificación (A, B, C, D, F)	
Controversias electorales	Delitos electorales (C, D) Medios de impugnación (B) Procedimientos judiciales (B) Sanciones (B)	
Otros	Educación política y cívica (C, D) Asociaciones políticas nacionales (C) Conservación del medio ambiente (C)	Comisión de la verdad (2006) (A, D) Resguardo de boletas (2006) (B, C) Democracia directa (A, E) Candidaturas independientes (E) Revocación de mandato (B, C, D) Integración del Congreso (A, E) Procedimientos legislativos (D)

\* Entre paréntesis se indican las fases en las que fueron presentadas las iniciativas que comprendían el tema señalado.

sultados de la clasificación hecha con estos catálogos se muestran en el cuadro 6.

Lo primero que se advierte cuando se concentra esta información es que, a lo largo del proceso legislativo, una de las tareas difíciles fue la selección de temas; en todas las fases se trataron temas que quedaron fuera de la iniciativa final y algunos fueron materia de iniciativas de las fases A y E, como la creación de una comisión de la verdad o la sustitución del IFE.

Se nota inmediatamente también que algunos temas, como los procedimientos electorales o el financiamiento de los partidos, fueron materia de iniciativas en todas las fases. Ello indica que esos temas fueron considerados como muy importantes por todos los actores, y sugiere que hubo tanto divergencias como aproximaciones y revisiones, así como profundizaciones en lo dicho acerca de ellos.

En una observación un poco más detenida, el conjunto de áreas temáticas de la iniciativa final de cambios constitucionales indica que se aspiraba a definir con ella una orientación para lograr una normatividad estructurada; los desgloses de las áreas muestran que se buscaba tanto ratificar o corregir puntos específicos de importancia como hacerlo de manera coherente con la visión integral.

En suma, tuvieron lugar las jerarquizaciones y re-jerarquizaciones temáticas que implica la hipótesis del peso deliberativo en el proceso. No podría decirse que la RE es una mera colección de acuerdos que responden solo a los intereses iniciales de los diversos actores, ni que desde el comienzo hubo un plan deductivo completo de un actor dominante; algunos de los engarces clave de la cadena temática que va de los principios democráticos a las formas de impugnación surgieron a medio camino y otros casi al final. Lo que sí viene al caso es pensar que el cuerpo legislativo, como tal, se pudo haber visto compelido a detectar y

corregir omisiones, desfases e inconsistencias, aunque no todos los legisladores hayan estado motivados para hacerlo.

## PULSO LEGISLATIVO

De hecho, había una voluntad general y quedó manifiesta de manera contundente en los contenidos de la LRE, aunque las investigaciones previas sobre la RE parecen no haberlo notado. Para empezar, se estableció como su objeto “establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de de la Reforma del Estado Mexicano”. Aquí, la conjunción “y” hace patente que, para los autores de la LRE, no todo sería “negociación”, y que los legisladores habrían de abocarse también al “análisis” y a la “construcción”. Los tres términos aparecen también en el mandato de un órgano que la misma ley creó para conducir la Reforma del Estado, solo que ahora anteceditos de otro: “diálogo”. Además, dos de ellos se repiten en el nombre del órgano: Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, CENCA. La voluntad se expresa asimismo en algunas de las exposiciones de motivos de las iniciativas de reforma electoral, incluyendo las últimas conjuntas. Se auto refieren como parte de un “proceso legislativo progresivo”.

Pero no basta con que se declare una disposición a dialogar y analizar para que ocurra un proceso deliberativo. De hecho, en el tiempo de vigencia de la LRE, solo en el rubro de la RE se lograron resultados palpables.<sup>29</sup> La conclusión parece ineludible: la LRE proveyó condiciones sin las cuales no es concebible que se hubiera dado la RE; pero la interacción misma sobre la RE ad-

<sup>29</sup> Al final del sexenio, democracia participativa.

quirió un pulso que la llevó a término. La deliberación produjo deliberación.

En la primera fase, la mayoría de las iniciativas eran esencialmente tomas de posición: denuncias de situaciones que se deseaba erradicar o declaraciones de objetivos que habría que perseguir. En la segunda, contenían planteamientos puntuales con propuestas de redacción específicas. En ambas, A y B, casi todas las iniciativas estaban firmadas por individuos o grupos pequeños de individuos.

En las fases C y D, las iniciativas fueron sobre todo de bancadas, es decir, fracciones parlamentarias, o de grupos monopartidistas de tamaño considerable. En la fase E hubo iniciativas conjuntas de individuos de más de un partido y la última propuesta, como ya se indicó, fue presentada en nombre de grupos amplios de congresistas de todos los partidos.

La autoría progresivamente colegiada de las iniciativas tuvo como consecuencia la definición de situaciones de comunicación en las que se configuraban efectivamente terceras personas, y estas no quedaban solo como elementos virtuales de la situación deliberativa ideal que las modelaba. Un grupo de representantes interactuaba con otro teniendo como testigo a la CENCA, que registraba fehacientemente los planteamientos. Luego, esta comisión se convertía en intermediaria entre los participantes en foros de consulta, que incluyeron a otros congresistas, expertos académicos, integrantes de organizaciones civiles y ambos grupos de representantes, ahora conjugados.

Posteriormente, en la rotación y reconfiguración de primeras, segundas y terceras personas, la CENCA pasaba a ser un coenunciador de grupos plurales de parlamentarios ante el resto de una cámara, que tenían en perspectiva pronunciarse con ellos ante la otra cámara, es decir, en una representación general, que sumara y trascendiera las lógicas partidistas. En el ámbito de la propia

CENCA, se multiplicó el pulso de la deliberación. Además de ser bicameral, contar con expertos que no eran parlamentarios y estar constituida en dos subcomisiones interactuantes, una de consulta y una de redacción, esta comisión solicitó a “una institución especializada” que “analizara y sistematizara” las propuestas “presentadas por los partidos y los ciudadanos”.

Presumiblemente la CENCA recibió y organizó cientos de propuestas para la reforma electoral.<sup>30</sup> Asimismo, como producto de su trabajo, se integraron, “consensuaron y presentaron” a las cámaras dos iniciativas. Una de esas fue la base de la presentada ante la comisión permanente del congreso el 31 de agosto. Además, formuló opiniones, primero, sobre la resolución inicial de la cámara de senadores acerca de esta iniciativa y, luego, sobre las decisiones de la cámara de diputados al respecto.

El aumento de la deliberación en el proceso de la reforma, hasta llegar a un nivel probablemente muy alto en la fase E, no quiere decir que los parlamentarios hayan dejado la negociación fuera. De hecho, hay evidencias, sobre todo periodísticas, de que la negociación y la contienda fueron importantes desde el primero hasta el último momento. Los tres grandes partidos amenazaron retirarse del proceso o vetar bloques importantes de la reforma en varios momentos; pero al final todos consiguieron lo más que pudieron y todos cedieron algo.

<sup>30</sup> No se cuenta con un dato específico, pero el secretario técnico de la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados consigna que “como resultado de estos foros, la Subcomisión de Consulta Pública [de la CENCA] recibió un total de 1 157 propuestas referidas a los cinco temas [de la Reforma del Estado] [...] a estas propuestas se sumaron las recibidas de los 8 foros estatales, organizados por los congresos estatales que diversos estados celebraron, sumando un total de 5 656 propuestas [...] se pudo detectar que se obtuvo una mayor cantidad en tres de los temas mencionados: Garantías Sociales, Democracia y sistema Electoral y Reforma del Poder Judicial” (Cuanalo Capulín, *s/f*: 3).

En la fase E, el PRD presentó dos tipos de iniciativas, y esa es una de las razones por las que este partido tuvo entonces notablemente más propuestas que los otros dos grandes. Las iniciativas de un tipo mantenían las demandas iniciales de eliminar al IFE y crear una comisión de la verdad sobre las elecciones de 2006. Las del otro tipo, tenían orientaciones afines a las demás que se estaban presentando y a la que finalmente se aprobó. Estas no podían ser rechazadas de manera tajante, lo que implicaba un reconocimiento de la fuerza de los argumentos, ya no esgrimidos por el contrario, sino reconocidos por los expertos y los ciudadanos. Entonces, rehusar el acuerdo no era mantener una defensa, sino desdeñar una responsabilidad.

Visto así el proceso de la reforma, el cuadro 7 representaría, en términos gruesos, la trayectoria real de las fases A a E. Las primeras dos pudieran ser consideradas como preparatorias, de esbozos, amagos y acercamientos; aquí tuvo lugar la definición inicial de posiciones de los partidos. En las siguientes dos fases

CUADRO 7  
TRAYECTORIA DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

<i>1<sup>er</sup> periodo ordinario de sesiones y 1<sup>er</sup> receso</i>	<i>2<sup>o</sup> periodo ordinario de sesiones</i>				<i>2<sup>o</sup> receso</i>
<i>Fase A</i>	<i>Fase B</i>	<i>Fase C</i>	<i>Fase D</i>	<i>Fase E</i>	
14/09/2006 a 30/10/2006	31/10/2006 a 27/02/2007	28/02/2007 a 29/03/2007	30/03/2007 a 26/04/2007	27/04/2007 a 31/08/2007	
Esbozos y amagos	Acercamiento	NEGOCIACIÓN Deliberación	DELIBERACIÓN Negociación	NEGOCIACIÓN DELIBERACIÓN	
Planteamientos preliminares	Definición inicial de posiciones	Jerarquización temática	Acuerdos mayores	Acuerdos finos	

se combinaron la negociación y la deliberación, probablemente con pesos alternos. En la última, ambos modos de interacción parecen haber estado casi equilibrados. Esa secuencia se tradujo, primero, en una jerarquización temática; luego, en acuerdos mayores, y finalmente, en acuerdos finos.

## IMPLICACIONES

Lo que significan estos resultados es que, en la reforma electoral de 2007, la negociación no hizo que la deliberación fuera dejada de lado. Más bien, la deliberación, primero, hizo posible la negociación y, luego, la impulsó. El IFE permaneció, pero se hicieron cambios a la periodicidad de su consejo rector que obligaron a los consejeros a dimitir. Se conservó la institución y cambió su dirigencia. Con ello no hubo, a los ojos de sectores amplios del electorado, un ganador cierto sobre la validez de la elección de 2006; pero tampoco hubo un perdedor claro.

El aprendizaje fue que, en una democracia, un representante no solo representa intereses, sino también una forma de representar: encarna un ideal normativo. Para obtener un logro, hay que convencer; y para tener la opción de convencer, es necesario estar dispuesto a escuchar. En otras palabras, no se puede acceder a una oportunidad sin conceder oportunidades.

La enseñanza podría parecer paradójica; la deliberación introduce unas incertidumbres, pero reduce otras. Disminuye las posibilidades de que una propuesta resulte exitosa sin sufrir cambios y, por lo tanto, de que su impulsor reciba todo el reconocimiento en caso de que sea exitosa. A cambio, baja los costos de promover una propuesta que no prospere, porque, de todas maneras, argumentar es contribuir al logro.

El PRI parece haber sido un buen alumno. Renunció a ser el único protagonista que había sido en el pasado y se convirtió en el principal agente. En la fase E, de los partidos grandes, fue el que menos iniciativas unipartidistas sometió, porque se concentró en impulsar las conjuntas. Su papel contribuyó significativamente a hacer creíble una idea que empleó en campañas electorales posteriores, incluyendo la presidencial: podía encabezar gobiernos eficaces.

Entonces, la deliberación extiende el horizonte del cálculo en dos sentidos, ambos importantes. Por un lado, hace más complejo el conjunto de las opciones entre las que se optará en un proceso de decisión. Por otro lado, amplía el rango temporal en el que pueden sobrevivir políticamente todos los participantes y aspirar a tener papeles importantes en procesos futuros.

Tanto la instrucción como el alineamiento propician que al final de un proceso de decisión se preserven las ventajas iniciales de los actores con mayor poder, porque el juicio acerca de la validez de la decisión será derivado del juicio acerca de la autoridad del actor y entonces, retrospectivamente, la decisión reavalará al actor. A su vez, las consecuencias de la negociación y la contienda dependen en una medida considerable de factores contingentes; ni el valor de lo que cada actor puede negociar ni el peso de los temas de los que puede apropiarse permanecen fijos. En cambio, la deliberación ofrece la posibilidad de redefinir las relaciones de poder principalmente en función de la fuerza de los argumentos presentados en el proceso. Si la validez de la decisión se juzgará esencialmente en sus propios términos, las desventajas iniciales se minimizarán; y si los temas tienen que llegar a ser comunes, los factores aleatorios se neutralizarán.

Con base en lo anterior cabe postular, como hipótesis para guiar la indagación subsiguiente, que la didáctica que ha conducido el paso de las interacciones discursivas de perspectiva cerra-



da a las de perspectiva abierta reside en la deliberación misma. Al ir sucesivamente de las fases A a E de la reforma electoral, era deseable para cualquier actor que se preservaran las condiciones deliberativas que se habían alcanzado, porque implicaban la inclusión potencial de todos y, por lo tanto, constituían la única manera de llegar a una decisión de mayoría calificada y evitar el fracaso, que se presentaba como más costoso mientras más se avanzaba. La mejor garantía para ello era respetar y exigir el respeto de los procedimientos que redundaban en equidad de acceso al foro, en rotación de primeras, segundas y terceras personas, y en pronunciamientos colegiados. Esto, a su vez, incrementaba el grado de deliberación que se requería.

En suma, en términos de la pregunta 1, la experiencia de la reforma electoral de 2007 fue una enseñanza en tanto que mostró que la deliberación es imprescindible para lograr hoy una reforma mayor con suficiente legitimidad, y ello hizo patente la necesidad de modificar la concepción de la representación. Se impulsó una óptica en formación. Entonces, en términos de la pregunta 2, la trayectoria de cambio se acercó a la ideal, si se toman como criterios de referencia definiciones de “democracia” y de “democracia de calidad” que incorporen la deliberación como se plantea en las primeras secciones de este capítulo. Por ende, la respuesta a la pregunta 3 es: sí, hay al menos una didáctica democrática, la de la deliberación.

Probablemente habría que limitar y matizar estas conclusiones, porque, como ya se asentó, las leyes resultantes no fueron tan convincentes como se hubiera esperado, dado el enorme esfuerzo que se requirió para lograr la reforma. Además, el impulso que se cobró fue insuficiente para llevar a los actores a avanzar significativamente en los otros puntos que debía comprender la reforma del Estado o a tratar con más cuidado las otras grandes reformas propuestas en el sexenio. No obstante, así gruesos, los

planteamientos explican mejor lo ocurrido que una mera adquisición de habilidades negociadoras por parte de los actores.

Consideramos que la misma heurística adoptada podría ayudar a buscar las explicaciones más sutiles, aunque se requeriría ampliar la investigación detallada a las fases F y G, y se requeriría procesar información sobre las discusiones en las legislaturas de los estados y analizar el tratamiento de la reforma en los medios.

Parecería que, si bien la iniciativa del 31 de agosto fue preparada tomando en cuenta las consultas de la CENCA y el trabajo de sus expertos, ni el carácter de aquellas ni la naturaleza de este fueron suficientemente difundidos. Además, todo indica que las críticas a la iniciativa como tal (ya integrada), provenientes de organismos civiles y algunos académicos, no fueron consideradas propiamente por los congresistas. En otras palabras, habría habido entonces (en esas dos últimas fases) un alejamiento de la trayectoria ideal.

¿Cuáles serán los aprendizajes duraderos efecto del acercamiento y el alejamiento? Esta es una pregunta que podría aguzar la heurística. Hay ciertamente motivos para perseguir su respuesta. Un organismo que reúne a los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago),<sup>31</sup> formó una comisión para la reforma del Estado en 2003, es decir, antes de la promulgación de la LRE. Esta comisión ha seguido trabajando después de que concluyera el periodo de vigencia de dicha ley y, en consecuencia, desapareciera la CENCA. De hecho, en ciertos puntos, ha buscado dar continuidad a la labor de la CENCA. En algunos de sus informes se recogen análisis de propuestas y se indica

<sup>31</sup> Este cuerpo no está previsto en la Constitución y su formación es relativamente reciente (2002), pero goza de reconocimiento y ha tenido importancia en la definición de la agenda política nacional y en el procesamiento de muchos asuntos.

expresamente que son deliberativos, por medio de palabras como “diagnóstico” y “premisa”. Tales informes han sido base de planteamientos incorporados en un marco de reformas para el sexenio 2012-2018 denominado Pacto por México, que ha sido suscrito por el presidente de la República, el secretario de Gobernación, los presidentes del PAN y el PRD y la presidenta del Comité Ejecutivo del PRI.

(Pero ello es materia de los estudios que siguen. Es aquí donde debe concluir el texto.)

## BIBLIOGRAFÍA

- ARÁMBULA REYES, Alma y Jorge González Chávez. 2007. *Ley para la Reforma del Estado: de la presentación de la iniciativa a la publicación de la convocatoria de la consulta pública*. México: Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados.
- AZIZ NASSIF, Alberto. 1982. *Historia y coyuntura de la reforma política en México 1977-1981*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- BOBBIO, Norberto. 1982 [1990]. “Democracia”. En *Dizionario di política [Diccionario de política]*, compilado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. Turín: Unione tipografico-editrice torinese [México: Siglo XXI].
- CARPISO, Jorge. 2011. “La reforma constitucional en México: procedimiento y realidad”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131 (mayo-agosto): 543-598. (También en Biblioteca Jurídica Virtual del

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)).

- CASTAÑOS, Fernando y Álvaro Caso. 2007. “La deliberación: condición y horizonte de la democracia”. En *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*, coordinado por Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, 179-199. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- CASTAÑOS, Fernando, Julio Labastida y Cristina Puga. 2007. “Measuring Mexico’s Democracy: focus on Deliberation”. *Proceedings of the XXVI International Congress of LASA*. Montreal: Latin American Studies Association (septiembre). Publicación electrónica (CD-ROM).
- CASTAÑOS, Fernando. En prensa. “Deliberación”. En *Léxico de la vida social*, coordinado por Fernando Castañeda y Laura Baca.
- CENTRO PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. 2008. *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008: documento de difusión con fines informativos*. México: Instituto Federal Electoral.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte (coords.). 2008. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CUANALO CAPULÍN, César Fabián. s/f. “Prólogo”. En *Los pendientes de la Reforma del Estado*, coordinado por Yadhira Yvette Tamayo Herrera. México: Cámara de Diputados.

- DAHL, Robert. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- DAHL, Robert. 1989 [1993]. *Democracy and its critics* [*La democracia y sus críticos*]. New Haven: Yale University Press [Barcelona: Paidós].
- DEL TRONCO, José. 2009. “¿El fin justifica los medios? Deliberación y negociación de la reforma electoral de 2007”. En *Un congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, coordinado por Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez, 183-220. México: Flacso.
- ELSTER, Jon (comp.). 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FUNG, Archon. 2003. “Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences”. *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, núm. 3: 338-367.
- HABERMAS, Jürgen. 1992 [1998]. *Faktizität und Geltung* [*Facticidad y validez*]. Frankfurt am Main: Surkamp Verlag [Madrid: Trotta].
- HABERMAS, Jürgen. 1996 [1998]. *Die Eibeziehung des anderen. Studien zur politschen Theorie* [*The inclusion of the other: studies in political theory*]. Frankfurt am Main: Surkamp Verlag [Maldon MA: Polity Press].
- JAKOBSON, Roman. 1960. “Linguistics and poetics”. En *Style in Language*, compilado por T. A. Sebeok. Cambridge, Mass.: MIT Press. También [1986] “Lingüística y poética”. En *Ensayos de lingüística general*, 347-395. México: Planeta.
- LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando, Fernando Castaños y Julio Labastida Martín del Campo. 2012. “Introducción”. En *La*

- democracia en México y América Latina: claves de lectura*, coordinado por Miguel Armando López Leyva, Fernando Castaños y Julio Labastida Martín del Campo. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Ficticia Editorial (colección Café de Altura).
- MUTZ, Diana C. 2006. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongu. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RAWLS, John. 1993. *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- SCHEDLER, Andreas. 2009. *Inconsistencias contaminantes : gobernanación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales de 2006* . México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS, Centro de Documentación, Información y Análisis; Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información, Cámara de Diputados. 2008. Cuaderno de apoyo *Reforma constitucional en materia electoral* (proceso legislativo). México: Cámara de Diputados.
- VALDÉS, Francisco. 2010. *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*. Barcelona: Gedisa / Flacso / UNAM.
- VALENCIA, Salvador. 1994. “Reforma política”. En *Problemas actuales de derecho constitucional: estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, coordinado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

dicas de la UNAM. (También en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/883/32.pdf>).

WOLDENBERG, José. 2012. “Gobernabilidad democrática”. En *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*, coordinado por Miguel Armando López Leyva, Fernando Castaños y Julio Labastida Martín del Campo, 165-180. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

## ANEXO I

### *Iniciativas analizadas*

#### Conjunto 1

24 iniciativas propuestas por integrantes de un solo partido y auto identificadas con la frase “reforma electoral”, presentadas en las fases A a E, más una iniciativa conjunta, presentada el último día de la fase E.

#### Fase A

Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados: PANAL 20060914, PRI 20061010, PASC 20061026.

#### Fase B

Iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores: PRD 20061109, PRI 20061221.

Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados: PRD 20061109, PRD 20070204, Convergencia 20070206, PRD 20070206, PRI 20070208, PAN 20070227.

### Fase C

Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados: PASC 20070313, PRI 20070315, PASC 20070327, PRI 20070329, PASC 20070329.

### Fase D

Iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores: PVEM 20070419.

Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados: PVEM 20070424, PRD 20070425, Convergencia 20070426.

### Fase E

Iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores: PRD 20070503, PVEM 20070627.

Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados: PVEM 20070427, Beltrones\* 20070831.

\* En nombre de integrantes de todas los grupos parlamentarios.

## CONJUNTO 2

83 iniciativas con temas incluidos en la iniciativa conjunta del último día, presentadas en las fases B a E.

Iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores: Convergencia 20060914, PVEM 20061107, PRD 20061109, PRD 20061214, PRI 20061221, PRI 20070206, PAN 20070322, PRI 20070322, PRI 20070410, PVEM 20070419, PAN 20070424, PRD 20070426, PRD 20070426



Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados: PANAL 20060914, PT 20060914, PRD 20060919, PRI 20061010, PRI 20061019, PRI 20061024, PASC 20061026, PRD 20061109, PRD 20061114, PRI 20061205, PRI 20061207, PRD 20061214, Convergencia 20070206, PRD 20070206, PRI 20070208, PAN 20070220, PAN 20070227, PRI 20070308, PRD 20070309, PASC 20070313, PRI 20070313, PRI 20070315, PAN 20070327, PAN 20070327, PASC 20070327, PRD 20070327, PRI 20070327, PASC 20070329, PRI 20070329, PAN 20070412, PAN 20070417, PAN 20070419, PAN 20070419, PANAL 20070424, PVEM 20070424, PRD 20070425, Convergencia 20070426, PANAL 20070426, PANAL 20070426, PASC 20070426, PASC 20070426, PRI 20070426

Iniciativas presentadas en la Comisión Permanente: PRD 20070117, PRD 20070503, Convergencia 20070509, PRD 20070516, varios partidos 20070613, PAN 20070620, PVEM 20070627, PVEM 20070627, PVEM 20070627, PVEM 20070627, PT 20070627, PRD 20070704, varios partidos 20070725, dip. indep. 20070731, PRD 20070731, PRD 20070731, varios partidos 20070808, varios partidos 20070808, PVEM 20070808, PRI 20070808, PRD 20070808, varios partidos 20070808, varios partidos 20070817, PAN 20070808, varios partidos 20070810, PVEM 20070810, varios partidos 20070817, varios partidos 20070831

PALABRAS QUE SE REPITEN CON MÁS FRECUENCIA  
EN LA ÚLTIMA INICIATIVA\*

electoral (105)	sala (22)	materia (17)	actividad (12)	disposición (10)
partido (55)	presidente (21)	cargo (16)	autoridad (12)	forma (10)
ley (45)	campañas (20)	estados (16)	congreso (12)	propuesta (10)
federal (40)	tribunal (20)	ciudadanos (15)	consejo (12)	reforma (10)
políticos (35)	términos (19)	iniciativa (14)	presente (12)	voto (10)
elección (34)	diputados (18)	instituto (14)	nacional (11)	caso (9)
público (34)	órgano (18)	superior (14)	política (11)	día (9)
artículo (32)	proceso (18)	unión (14)	regla (11)	federación (9)
constitución (29)	consejero (17)	conforme (13)	año (11)	medio (9)
poder (27)	financiamiento (17)	general (13)	comisión (10)	mexicano (9)

\* Entre paréntesis se indica el número de veces que aparece la palabra en la iniciativa.

## DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN MÉXICO: HACIA UNA REINTEGRACIÓN SOCIAL

FABIOLA LÓPEZ VELÁZQUEZ

En nuestros días la democracia se ha convertido en un modelo político prácticamente incuestionable. Las discusiones en torno al mismo, lejos de centrarse en el análisis de las ventajas (o desventajas) que, en términos del bienestar público de una nación, representa, se centran por lo común en torno a las condiciones de su implementación o bien de su perfeccionamiento. Esto se debe, al menos en parte, a que el mencionado modelo político se encuentra asociado a una concepción del ser humano que no hace depender su dignidad (ni, por ende, sus derechos políticos) de factores contingentes tales como clase social, género, asociación religiosa, raza, etc.; sino de cualidades universales como la racionalidad y la autonomía. Igualdad y libertad son nociones naturalmente asociadas a la democracia y, al menos en la actualidad, se consideran razones suficientes para la defensa irrestricta de su implementación.

No obstante lo anterior, la práctica democrática se ha mostrado en diversas ocasiones contraria a los ideales que la sustentan. Demagogia, populismo, manipulación de masas a favor de intereses particulares, etc. son algunas de las consecuencias que la implementación no razonada del este modelo político

puede acarrear. Fenómenos como el abstencionismo, la falta de interés y la manipulación de masas han mostrado que la democracia directa puede llegar a constituirse en un mecanismo cuyas prácticas, lejos de generar políticas en favor del interés público y la igualdad, pueden llegar producir solo beneficios en pro de los intereses de grupos privilegiados, así como generar una dictadura de la mayoría en detrimento de los derechos de grupos minoritarios o socialmente vulnerables. Es importante, por tanto, tomar en consideración que la democratización de un país debe responder a las circunstancias del mismo y que, si esta tiene alguna justificación, es porque da cuenta de los ideales de igualdad, libertad y autonomía que la sustentan. La democracia deliberativa constituye, entre los distintos tipos de democracia, una opción acorde a los ideales de racionalidad y bienestar público en un contexto igualitario que dieron origen a este modelo político. Sin el intermedio de la deliberación pública, como se ha señalado, la ciudadanía se encuentra vulnerable a la manipulación y, en nuestros días, sobre todo a la manipulación mediática. Un posible resultado de esto es que el poder, originalmente detentado por el pueblo, pase *de facto* a las manos de quienes tienen una mayor capacidad de incidencia en la opinión pública en razón de factores tales como la accesibilidad a medios masivos de comunicación, el dominio de técnicas de mercadotecnia efectivas, etc. Dado lo anterior, resulta perentorio que se establezcan modelos democráticos tales que garanticen que el poder se mantenga en la ciudadanía no solo de manera formal (*e. g.* bajo el supuesto de que todos los votantes tienen la misma posibilidad de ser el votante decisivo en una elección), sino también sustancialmente. La deliberación pública, desarrollada bajo una regulación acorde a los ideales básicos de la democracia y llevada a cabo a través de espacios institucionales adecuados, puede proveer a la ciudadanía de los elementos mínimos neces-

rios para el cumplimiento de este fin. Asimismo, constituye un mecanismo adecuado para lidiar con problemas generados a raíz de la confrontación de grupos divergentes al interior de la sociedad. Hoy día, sin embargo, surgen problemas en torno a esta forma de democracia, tales como el de la posibilidad misma de su implementación a gran escala y, en asociación con este, sobre si ha de poseer un carácter directo o representativo. Aunado a lo anterior se encuentra el problema que enfrentan países con una fuerte identidad cultural (no occidentales) o bien con un marcado pluralismo, en cuyo caso encontramos que el problema de la igualdad tiende a transformarse en un asunto de equidad y el de la libertad en un problema de autodeterminación y soberanía.

En México contamos con una sociedad rica y plural; sin embargo, el nuestro es asimismo un contexto marcado por un alto grado de violencia y descomposición.<sup>1</sup> Además, nuestras expresiones de diversidad, lejos de regirse por la tolerancia y el respeto mutuos, tienden a confrontarse y (cuando es posible) a tomar forma en la realidad más en función de las imposiciones del grupo dominante en turno que de los valores sociales de la libertad y la igualdad, o bien, de la tolerancia y el respeto en razón del bien común. La consecuencia de un estado de cosas tal es la desintegración (de programas, de gobiernos, de la sociedad misma)

<sup>1</sup> Al respecto pueden consultarse (entre otras) las siguientes referencias: [http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012\\_697.html](http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_697.html); [http://www.mujierysalud.gob.mx/mys/doc\\_pdf/VIOLENCIA\\_INTRAFAMILIAR\\_2003.pdf](http://www.mujierysalud.gob.mx/mys/doc_pdf/VIOLENCIA_INTRAFAMILIAR_2003.pdf); <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=2380&e=&i>; [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2007/endireh\\_edomex.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2007/endireh_edomex.pdf); [http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dra.+lucrecia+lozano+garcia/op\(30ago12\)lucrecialozano](http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dra.+lucrecia+lozano+garcia/op(30ago12)lucrecialozano); [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh/endireh2011/doc/endireh11\\_sintesis\\_met.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh/endireh2011/doc/endireh11_sintesis_met.pdf); <http://www.proceso.com.mx/?p=316419>; [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico\\_old\\_14062011/Documentos%20sobre%20Grupos%20Vulnerables/discriminacion/Discriminacion%20Religiosa.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14062011/Documentos%20sobre%20Grupos%20Vulnerables/discriminacion/Discriminacion%20Religiosa.pdf).

o bien, en el otro extremo, la imposición dictatorial y anuladora de lo diverso que sostiene un orden para y a pesar de la sociedad misma. Ante este panorama cabe la siguiente pregunta: ¿cuáles son las condiciones bajo las cuales es posible que el modelo democrático funja como un mecanismo que permita superar el actual proceso de desintegración que enfrentamos, preservando, efectivamente, la igualdad de derechos políticos y la libertad de todos los miembros de la sociedad?

Aquí se sostiene que, dada su naturaleza integradora, el establecimiento, y sobre todo las prácticas, de una democracia deliberativa en México es un paso necesario hacia la consecución de tal objetivo. La deliberación pública constituye en sí misma un proceso cuyo ejercicio conlleva enseñanzas imprescindibles para el advenimiento efectivo de una democracia, no solo porque, como lo establecen Fernando Castaños y Sergio Padilla en el capítulo que publican en este mismo volumen, permite realizar un *cambio de ópticas que va acotando las formas de ser del poder (y limitando su abuso)*, al basar su validez en la *ponderación de los pros y contras de una decisión en argumentos* y no en la *llana instrucción vertical*, entre otros puntos; sino también porque permite integrar posturas y puntos de vista divergentes mediante operaciones enfocadas en la generación de *conocimiento común o colectivo*, una forma de conocimiento supuesta a la realización de formas cooperativas o coordinadas de interacción social. La deliberación pública puede, asimismo, considerarse en sentido estricto como un proceso didáctico, un método de enseñanza democrática, en tanto introduce a los agentes en procesos constituidos por intercambios argumentativos realizados bajo una normatividad, tanto moral como de justificación de contenidos, en razón de la cual éstos se ven impelidos al *reconocimiento* de la igualdad (al menos en términos políticos) de sus contrapartes, así como de los alcances y límites de cada postura,

lo que, como se verá más adelante, resulta de fundamental importancia cuando se parte de posturas de índole dogmático o de contextos impregnados de autoritarismo.

#### DIMENSIONES COGNITIVA Y DE VINCULACIÓN SOCIAL DE LOS PROCESOS DE DELIBERACIÓN PÚBLICA

El trayecto hacia la democracia en México supone (entre otras cosas) transitar de una forma vertical hacia una interactiva en la toma de decisiones, así como en la conformación de agendas en lo concerniente al orden público. Esto no solo en lo referente a los actores e instituciones políticos como tales, sino también en lo tocante a la sociedad civil. Grupos socialmente vulnerables, discriminados, así como aquellos cuyos miembros adoptan esquemas de creencias tradicionales (o que, en general, pueden ser considerados dogmáticos), esto es, todos aquellos que por una u otra razón son considerados *divergentes*, deben ser integrados en la toma de decisiones con el objeto de trascender dicha verticalidad y el autoritarismo vinculado a ella. No obstante la marcada diversidad sociocultural de nuestro país, la nuestra es una sociedad en la que perviven diversas formas de discriminación e intolerancia que deben ser solventadas a fin de arribar a una auténtica democracia en el país. La democracia, si bien debe expresarse y permear en las relaciones y formas de interacción de la esfera política nacional, no puede devenir sustantiva si no permea también en las relaciones y formas de convivencia de la sociedad como un todo. El *reconocimiento del otro* es una condición *sine qua non* para superar el estado de intolerancia y autoritarismo que el manejo inadecuado de la diversidad interna de una nación trae consigo. Los procesos deliberativos promueven este reconocimiento a través de la generación de conocimiento

individual y colectivo mediante la discusión y el diálogo públicos, y constituyen, por ende, mecanismos adecuados para la solución de estos problemas. En términos de flujo y procesamiento de información, la deliberación pública está asociada a diversos fenómenos cognitivos que tienen que ver con la actualización y la distribución de la información, así como a la conformación de los contenidos cognitivos que detentan, tanto individual como colectivamente, los agentes que toman parte en el proceso deliberativo.<sup>2</sup> En contextos de discusión marcados por el pluralismo, como el nuestro, la diversidad toma forma (comúnmente) en el ámbito político bajo la bandera de grupos identificados con ideologías específicas. Siguiendo esta línea de pensamiento, aquí se analizan las interacciones posibles entre agentes pertenecientes a diversos grupos de referencia o identitarios caracterizados por sostener cuerpos de creencias base específicos (*i. e.* ideologías). Esto con el objeto de establecer los niveles de permeación e integración posibles entre estos cuerpos de creencias, resultantes de procesos públicos deliberativos llevados a cabo entre agentes representativos de los grupos de referencia en cuestión y de cara a la sociedad civil. Lo anterior con el fin de perfilar una base común que, en razón del conocimiento colectivo generado, permita sentar las bases para una discusión racional (o, al menos, asentada dentro de los límites de lo razonable) de los temas que conciernen al orden público.<sup>3</sup> El examen que se

<sup>2</sup> El análisis que se lleva a cabo aquí parte de una concepción dinámica (y no estática) del conocimiento, de acuerdo con la cual el conocimiento no es algo ya dado, sino un constructo susceptible de modificación a través del tiempo. Esta concepción hace de los sujetos cognitivos sujetos esencialmente activos: agentes cognitivos.

<sup>3</sup> Dada la perspectiva identitaria de la que se parte, es posible que las dinámicas perfiladas a través de este análisis se alejen, al menos en algunos aspectos, de aquellas esperables al interior de una democracia liberal; no obstante, su implementación constituye a nuestro parecer una condición previa a la misma, al menos en lo que se refiere a nuestro contexto nacional. Esto porque los valores que se encuentran en



lleva a cabo aquí se enfoca en procesos de flujo e intercambio de información y las transformaciones a nivel epistémico asociadas al intercambio argumentativo realizado durante la deliberación pública. Es importante asimismo notar que este análisis parte de una concepción pragmática del conocimiento de acuerdo con la cual el mismo es un constructo dinámico y social.<sup>4</sup>

#### PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN Y VINCULACIONES IDENTITARIAS

Como seres finitos que somos, los seres humanos tendemos a aplicar con frecuencia el principio de economía en nuestras evaluaciones y toma de decisiones. Resulta irreal pretender que, para cada decisión que tenemos que tomar, evaluemos todas las opciones posibles y elijamos solo aquella que maximiza nuestras ganancias. Hacer esto nos paralizaría y acarrearía más pérdidas que beneficios no solo a nivel individual, sino también en términos de socialización. Es por ello que preferimos, por lo común, evaluar y elegir en función de fórmulas socialmente aceptadas, algo que además de hacer más eficaz nuestra toma de decisiones confiere estabilidad a nuestras vidas (Elster, 1997). La adopción de estas fórmulas se interpreta aquí en términos de la vinculación de los agentes cognitivos a cuerpos de creencias base, en función de los cuales procesan la información que reciben (Fenrong, 2007). Estos cuerpos de creencias reciben aquí

la base de los sistemas liberales, tales como tolerancia, respeto e igualdad (política y jurídica) solo cobran sentido en la medida en la que se ejercen y habilitan *de facto*, y los procesos deliberativos conllevan tal habilitación. En contraposición, la llana imposición de un sistema liberal sin el trasfondo de estas prácticas, hace del mismo una expresión más en turno entre muchas otras en competencia y, de este modo, una expresión más de la fractura social a la cual se ha hecho mención.

<sup>4</sup>Según esta perspectiva, lo “verdadero” es relativo a un contexto socio-histórico así como a un marco teórico determinado y posee un carácter falible o “revisable”.

el nombre de conjuntos-id.<sup>5</sup> Los conjuntos-id se constituyen en axiomas del sistema de inferencia de los agentes cognitivos en cuestión y se dividen en dos tipos, a saber, dogmáticos (idD) y falibles (idF). La intervención de idD o idFs restringe el conjunto de actualizaciones de información posibles llevadas a cabo por los agentes cognitivos que los adoptan.

Para toda vinculación de un grupo de agentes B de nuestro universo de discurso U a un conjunto-id  $idD_n$ , tenemos que todo contenido epistémico ajeno al conjunto-IdD será excluido por default, de modo tal que la integración de puntos de vista divergentes queda descartada y el pluralismo se anula.

La adopción de IdFs (vinculaciones identitarias a cuerpos de creencias semi-comprensivos), por otro lado, es tal que permite a los agentes llevar a cabo revisiones y adiciones de creencias, toda vez que las mismas restringen en menor medida el conjunto de actualizaciones posibles. De este modo, el sistema se mantiene abierto y sensible a entradas de información novedosas, preservándose así el carácter dinámico del proceso.

A cada vinculación de los miembros de un grupo social dado a un conjunto-id determinado (sea falibilista o dogmático) corresponde la conformación de un grupo-tipo de agentes cognitivos. Tales grupos-tipo de agentes cognitivos se caracterizan por procesar la información que reciben en función de lo establecido por su conjunto-id adoptado.

#### LA COLECTIVIDAD: CONFORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Los procesos de deliberación pública afectan el modo en que los agentes o los grupos de agentes inmersos en una discusión

<sup>5</sup> Se trata de conjuntos de creencias base de carácter identitario.

pública construyen o modifican sus cuerpos de creencia base; no obstante, existe la posibilidad de que estos procesos devengan en discusiones inacabables y estériles, sobre todo en aquellos casos en que los actores de la discusión parten de vinculaciones a cuerpos de creencias de tipo dogmático. Por ello la discusión pública que se propone aquí ha de tener como referente principal a la sociedad misma. Esto es, si tales procesos se han de llevar a cabo, esto ha de ser de cara a la sociedad y con vistas a incidir en la conformación de una opinión pública informada, consciente y, en la medida de lo posible, cohesionada. La discusión pública cobra sentido desde esta perspectiva, no solo en tanto la misma permite transmitir a cada sector en pugna sus propuestas e ideología particulares, sino también en tanto abre la posibilidad de dar cuenta de dichos planteamientos ante la sociedad como un todo. En el ámbito de la pugna entre grupos divergentes, la finalidad última no puede ser la integración o el *reconocimiento del otro*, sino imponerse sobre las contrapartes en cuestión. Se trata, más que de un diálogo, de una competencia por el poder en la que ceder espacio no es una opción aceptable. Pero si se realiza como un mecanismo a través del cual no solo se transmite información, sino que (primordialmente) se rinde cuentas a la sociedad, entonces podemos esperar un cambio importante en las dinámicas del proceso. Examinemos esto más detenidamente. Cuando, supongamos, dos grupos en pugna entran en un intercambio argumentativo, sus vinculaciones identitarias no están, en principio, en cuestión. Bajo tales circunstancias, la discusión tiende a tornarse en debate y este debate puede convertirse en una interminable discusión de sordos o bien resolverse mediante el uso de recursos externos al diálogo (*e. g.* censura, uso de grupos represivos, etc.). No obstante, cuando el intercambio argumentativo se da no solo en razón de los intereses de cada grupo en cuestión sino, primordialmente, con el objeto

de incidir en la opinión pública, entonces los mencionados actores se verán obligados a llevar a cabo un intercambio argumentativo de índole distinta, esto es, uno en el que tendrán que desarrollar sus argumentos y partir de la consideración no solo sus propios intereses e ideologías, sino también de los de la colectividad en cuestión. Esto no constituye una consecuencia llanamente esperable de los procesos mismos de deliberación pública; por el contrario, si podemos contar con que la realización de tal estado de cosas se lleve a efecto es en función de la capacidad coactiva que el voto directo confiere a la sociedad. El papel de la sociedad en estos procesos sería pues, ante todo, el de dar dirección y sentido al proceso deliberativo mismo, fungiendo como la causa y razón última del mismo. La referencia a estos criterios sociales se lleva a cabo aquí mediante el establecimiento de axiomas que indican el modo en que, tras la entrada de información novedosa (*i.e.* después de que cada grupo en cuestión involucrado en el proceso deliberativo lleva a cabo una aseveración), se espera que la sociedad —o al menos la mayor parte de ella— realice una actualización dada. Es importante notar que tales criterios tienen efecto no solo sobre la opinión pública general, sino que también influyen en los cambios que, a nivel argumentativo, realizan los grupos en pugna con el objeto de incidir en la misma. La determinación de tales criterios se ha de establecer con base en la idiosincrasia de la sociedad en cuestión y a partir de la recolección de datos. Los procesos de deliberativos analizados aquí se proponen como mecanismos para la integración y vinculación de la opinión pública general en consideración de las diversas corrientes en pugna y con el objeto de que las mismas se vinculen entre sí hacia la configuración de una perspectiva en la que se privilegien los intereses y valores de la sociedad como un todo. El producto de estos procesos se ha de conformar, pues, primordialmente en atención a los criterios idiosincráticos aso-

ciados a tal opinión pública. Tales criterios se caracterizan aquí mediante la definición de un conjunto de *reglas de preferencialidad* en razón de las cuales se establece, para la opinión pública, un rango de preferencias entre varios resultados posibles. Tales criterios se han de determinado aquí bajo la toma en consideración del modo en que, de manera general, la sociedad evalúa los argumentos en cuestión de acuerdo con su carácter dogmático o falible, su autoridad dogmática y su peso objetivo.

#### UN CASO PARADIGMÁTICO: LA LEGALIZACIÓN DEL ABORTO EN MÉXICO

La legalización del aborto en México es un caso paradigmático en el que la deliberación pública ha terminado por sentar las bases hacia una conciliación de posturas en función de lo que aquí se ha establecido como el *reconocimiento del otro*. Lo he elegido debido a que se trata de un tema controversial y, por ende, sumamente reactivo a la influencia de las mencionadas asociaciones identitarias a cuerpos de creencias base. El análisis realizado aquí se basa en una reconstrucción histórica que no pretende hacer de este un tema de filiaciones partidistas. La legalización del aborto en México es un tema complejo cuya defensa (y oposición) cruza transversalmente a diversos sectores —partidos, grupos religiosos, etc.— de la sociedad. Se trata más bien del punto culminante de un proceso en el que han incidido diversos factores de índole política y social.<sup>6</sup> Puede, sin embargo, identificarse en este proceso a tres actores fundamentales: los grupos políticos de izquierda; el PRI, que durante 71 años fungió como partido de Estado; y la iglesia católica mexicana.

<sup>6</sup>“Culminante” al menos de una primera etapa de este proceso de legalización.

La razón por la cual las dos primeras etapas de este proceso se abordan en términos de su vinculación con “la izquierda mexicana” (para denominar a estos grupos bajo un mismo nombre genérico), se debe llanamente al hecho de que este fue el principal sector que propugnó a favor de la introducción del tema en la discusión pública y no, como podría pensarse, a que el mismo correspondiera prioritaria o exclusivamente a su agenda política. De hecho, hubo momentos del proceso en que tales grupos se negaron abiertamente a apoyar iniciativas gubernamentales a favor del aborto. La introducción del tema, sin embargo, constituye un punto crucial del proceso y puede considerársele, en definitiva, central en lo concerniente a la deliberación. Pues, como afirma la doctora Alicia Márquez Murrieta:

La problemática del aborto interpela hoy en día al Estado y coloca en el centro del debate un tema fundamental de las democracias modernas. La posibilidad de que este tema emerja en la esfera pública y sea debatido muestra la capacidad de una sociedad para tratar temas complejos. En efecto, el debate sobre el aborto encierra múltiples complejidades porque a través de él se ponen en juego nuestras concepciones acerca de la vida; de las instituciones que hoy por hoy tienen la legitimidad para establecer como verdaderas esas concepciones; de la relación entre moral y ley y el debate acerca de su relación estrecha o de la necesidad de su separación; de la necesidad de establecer políticas públicas capaces de regular su práctica (Márquez, 2009).

Se comienza, pues, el análisis de este proceso con la introducción del mismo en la discusión pública por los grupos de la izquierda mexicana. El resumen de los sucesos es el siguiente: se presenta y discute el tema al interior de un grupo minoritario de izquierda en términos del esquema conceptual (cuerpo de creencias) adoptado por el grupo (1936-1937; 1972-1974; 1976-1981); segundo, se presenta el tema públicamente para su discusión extensiva (1980); tercero, se reacciona a dicha presentación

con objeciones de índole dogmática características del esquema conceptual católico (1980); cuarto, se inicia un intercambio de argumentos dogmáticos (en este estadio del proceso el grupo de izquierda no solo pierde presencia y se desarticula, sino que incluso sabotea sus propias oportunidades al negar su apoyo a las iniciativas gubernamentales a favor del aborto [1983-1988]); quinto, comienza una etapa de reintegración de grupos minoritarios —ya no solo de izquierda; por ejemplo: entra en escena el grupo de Católicas por el Derecho a Decidir— en la que se pasa del uso de argumentos dogmáticos al uso de argumentos más objetivos, el grupo católico tradicional insiste en no abrir el tema a la discusión pública; esta época coincide con un auge del movimiento ecuménico en México, promovido sobre todo por grupos católicos (1990-1994); sexto, surgen discusiones en las que ambas partes hacen uso de argumentos que remiten a los esquemas de creencias de sus opositores, pero se mantiene una tendencia a privilegiar argumentos de carácter objetivo y enfocados en temáticas tales como la salud, la calidad de vida y la libertad de conciencia (1994-).

De acuerdo con lo anterior, podemos dividir el proceso en las siguientes etapas:

- Etapa 1: Inclusión del tema en la agenda de la izquierda mexicana (casi tres décadas) (1936-1937; 1972-1974; 1976-1980).
- Etapa 2: Introducción del tema en el ámbito público nacional (1980).
- Etapa 3: Contra-argumentación católica de índole dogmática (1980).
- Etapa 4: Intercambio de argumentos dogmáticos entre ambos grupos (desarticulación del grupo minoritario) (1983-1988).

- Etapa 5: Uso de argumentos objetivos por parte de los grupos minoritarios y persistencia del uso de argumentos dogmáticos por parte de los grupos mayoritarios (reintegración del grupo minoritario de izquierda, apertura por parte del mismo a la integración de grupos identitarios divergentes, pero con una misma causa) (1989-1994 aprox.).
- Etapa 6: Intercambio de argumentos en los que se tiende a utilizar el lenguaje de los grupos opositores, desarrollado principalmente en torno a temáticas universales tales como la salud, la calidad de vida y la libertad de conciencia (1994-).

A lo largo del proceso, como puede observarse, se hace notorio un intercambio argumentativo importante entre los sectores representativos de la izquierda y aquellos de la iglesia católica. Cabe mencionar que el partido de Estado, por otro lado, si bien tiende hacia una “liberalización gradual del aborto”, también lo trata como parte de su capital político y, de este modo, como factor de negociación cuando lo considera necesario (Ortiz-Ortega, 2001: 15).

El proceso deliberativo como tal, por tanto, se lleva a cabo primordialmente entre dos *grupos-tipo*, a saber, el *grupo-tipo* representativo de los grupos tradicionales de la iglesia católica y el *grupo-tipo* representativo de la izquierda mexicana. A efectos de este análisis, llamaremos al primero de estos *grupo-tipo* 1 y al segundo *grupo-tipo* 2. Cuando la vinculación del *grupo-tipo* 1 a un cuerpo de creencias base es dogmática, entonces la denotamos como  $idD_1$ , si su vinculación es falibilista, entonces se le denota como  $idF_1$ . Análogamente, las correspondientes vinculaciones para el *grupo-tipo* 2 se denotarán como  $idD_2$  e  $idF_2$ , respectivamente.



EL “GRUPO-TIPO  $\alpha$ ”: LA OPINIÓN PÚBLICA

Como se estableció anteriormente, los procesos de deliberación analizados aquí cobran sentido pleno en la medida en que son sancionados por la opinión pública general. Es importante señalar que el papel de la opinión pública en el proceso deliberativo no es pasivo. Por el contrario, esta no solo evalúa el proceso a través de un marco inamovible de criterios, sino que, con base en estos y en la información que recibe, modifica sus propios contenidos y se faculta a sí misma para integrar su propio cuerpo de creencias con base en contenidos que originalmente no poseía y adquiriendo, así, un cuerpo de creencias más permeable e incluyente.

REGLAS DE PREFERENCIALIDAD PARA  $\alpha$ 

Para  $\alpha$ , donde  $\alpha$  está por la opinión pública, se cumplen las siguientes *reglas de preferencialidad*, con base en las cuales sus miembros evalúan (de manera general) la información recibida.

*Reglas de preferencialidad para  $\alpha$ :*

- (Se utiliza la terminación “AD” para señalar que —al menos desde el punto de vista de  $\alpha$ — un conjunto-id tiene Autoridad Dogmática y se utiliza la terminación “PO” para indicar que posee “Peso Objetivo”).
1. Para toda  $idD_n$ ,  $idD_1AD < idD_2AD$ ,  $[!\varphi]C_\alpha \psi$ , *sii*  $\varphi, \psi \in idD_2AD$

Esto es, después de un intercambio argumentativo constituido por la aseveración de subsecuentes contenidos proposicionales

de índole dogmático,  $\text{idD}_{1AD}$  e  $\text{idD}_{2AD}$ , donde  $\text{idD}_{2AD}$  posee mayor autoridad dogmática que  $\text{idD}_{1AD}$ , se cumple que todos los miembros de  $a$  poseen conocimiento colectivo o común de que  $\psi$  es el caso si y solo si  $\phi$ ,  $\psi$  pertenecen al conjunto de creencias  $\text{idD}_2AD$ .

De igual modo, se cumplen las siguientes:

2. Para toda  $\text{idF}_n$ ,  $\text{idF}_1PO < \text{idF}_2PO$ ,  $[\phi]C_\alpha \psi$ , sii  $\phi, \psi \in \text{idF}_2PO$ .
3. Para toda  $\text{idF}_n$  y para toda  $\text{idD}_n$ , tal que  $\text{idF}_nPO$  y  $\text{idD}_nAD$ ,  $[\phi]C_\alpha \psi \wedge [\phi]C_{\alpha^{-1}} \psi$ .
4. Para toda  $\text{idD}_n$ ,  $\text{idD}_1AD = \text{idD}_2AD$ ,  $[\phi]C_\alpha \psi \wedge [\phi]C_{\alpha^{-1}} \psi$ .
5. Para toda  $\text{idF}_n$ ,  $\text{idF}_1PO = \text{idF}_2PO$ ,  $[\phi]C_\alpha \psi \wedge [\phi]C_{\alpha^{-1}} \psi$ .

(Recuérdese que las *Reglas de preferencialidad* para  $\alpha$  se derivan de la observación de una tendencia por parte de la opinión pública a evaluar sobre una base de preferencias idiosincráticas los argumentos presentados por los grupos inmersos en el proceso deliberativo. El presente constituye un caso sobresimplificado.)

Ahora bien, en el proceso deliberativo que se llevó a cabo en torno a la legalización del aborto en México, se observa un desarrollo argumentativo entre los agentes antagónicos en cuestión, los *grupos-tipo 1* y *2*, que va en concordancia con las preferencias especificadas para la opinión pública, tal que:

#### *Estadio 1 (2° a 4° etapa)*

En este estadio, el *grupo-tipo 2* introduce el tema del aborto en la discusión pública y se inicia un intercambio argumentativo en que el *grupo-tipo 1* se opone de manera contundente a la propuesta del *grupo-tipo 2*. En este momento del proceso, ambos *grupos-tipo* manejan argumentos de índole dogmática. Sus

vinculaciones a los cuerpos de creencia base que los caracterizan son tales que:  $idD_2AD$  e  $idD_1AD$ , donde  $idD_2AD < idD_1AD$ , es decir, que cada grupo-tipo se vincula dogmáticamente a su cuerpo de creencia base y el cuerpo creencias base al que se asocia el *grupo-tipo 1* (los grupos católicos) posee mayor autoridad dogmática, esto es, mayor peso institucional y tradición histórica, que el cuerpo de creencias base al que se asocia el *grupo-tipo 2* (los grupos representativos de la izquierda). De modo tal que para todo  $\varphi$  (donde  $\varphi$  está por “se debe legalizar el aborto en México”), tenemos que, para la opinión pública:

$$\neg ([!\varphi]\psi \in id-\alpha)$$

Es decir, que, para la opinión pública no es el caso que “se debe legalizar el aborto en México”.

### *Estadio 2 (5° etapa)*

Donde el *grupo-tipo 2* se asocia a  $idD2OP$  y el *grupo-tipo 1* se asocia a  $idD1AD$  e  $idD2DA = idD1DA$ , tenemos que:

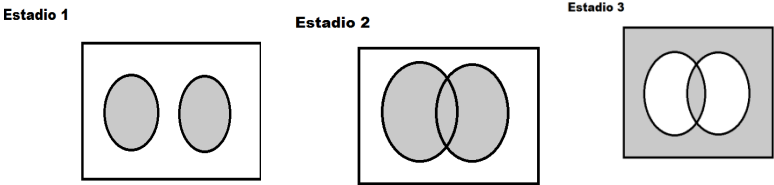
Se arriba a un estado de indiferenciación y, así, a un estado de aceptabilidad, toda vez que con base en sus reglas de preferencialidad le es imposible a la opinión pública decidir entre un argumento con Autoridad Dogmática y otro con Peso Objetivo, ya que estas favorecen ambos tipos de argumentación. El estado de indiferenciación favorece la introducción de políticas públicas novedosas.

(Este estado de indiferenciación puede solventarse mediante la ocurrencia de eventos externos o a través de una discusión pública más amplia.)

*Estadio 3 (6° etapa)*

En este estadio, ambos *grupos-tipo* tienden a privilegiar el uso de argumentaciones con Peso Objetivo y a disminuir (o incluso eliminar) el uso de argumentos de Autoridad Dogmática, favoreciendo así las asociaciones de tipo falibilista a sus cuerpos de creencia base. Asimismo, a lo largo del intercambio argumentativo se acrecienta la permeabilidad entre los cuerpos de creencias (originalmente) en pugna, de modo tal que los grupos divergentes comienzan a utilizar conceptos y argumentaciones que originalmente se asociaban solo al *grupo-tipo* opositor y viceversa. En este estadio las perspectivas en torno al tema del aborto adquieren un carácter más integral e inclusivo.

Gráficamente, el desarrollo de estos procesos puede ilustrarse *grosso modo* del siguiente modo:



El proceso analizado se presenta como un caso a favor de una democracia deliberativa en nuestro país en tanto la misma implica la implementación de procesos que promueven el reconocimiento entre grupos divergentes y facilitan, de este modo, la integración social. Este modelo deliberativo, no obstante, se propone bajo un carácter regulativo y con miras a incidir en la opinión pública y no en la toma de decisiones toda vez que el mismo no constituye un mecanismo adecuado a este último

efecto.<sup>7</sup> Además de las ventajas ya mencionadas en torno a la preservación del carácter reflexivo de los procesos democráticos, así como a su naturaleza vinculadora, es importante notar que este modelo permite preservar la influencia real de los ciudadanos en las políticas públicas a través del voto directo a la vez que imprime a los procesos democráticos objetividad o, al menos, cierto carácter reflexivo que les permite sustraerse del influjo de grupos de influencia haciendo, de este modo, de las elecciones un proceso más igualitario.

El modelo democrático, como ya se dijo, se encuentra profundamente vinculado a una idea de ser humano que permite atribuirle al mismo de manera natural una serie de derechos políticos que otros modelos solo consideran propios de unos cuantos grupos privilegiados.<sup>8</sup> Pero esta idea del ser humano no tiene por sí sola la capacidad de materializar un orden social igualitario. Para llevarlo a efecto, resultaría deseable organizar el Estado de modo tal que la práctica de estas ideas se posibilite, por ejemplo, mediante la creación de instituciones establecidas con este objeto.<sup>9</sup> Estas instituciones no solo deben ser eficaces, sino que además han de proveer a la ciudadanía de los aprendi-

<sup>7</sup> Los procesos deliberativos pueden llegar a alargarse demasiado, por lo que resultan mecanismos inadecuados para llevar a cabo una toma de decisiones ágil y efectiva.

<sup>8</sup> Se puede encontrar un estudio extenso sobre este tema (al menos en lo referente a la democracia ateniense) en Rodríguez, 1980.

<sup>9</sup> El caso de la democracia ateniense es paradigmático: “Una vez en la patria, pudo Clístenes llevar a cabo esa reforma genial de la constitución que hizo del Ática un estado sólidamente unitario, sin las fisuras regionales del periodo anterior y, a la vez, plenamente democrático. Para ello fue precisa una reorganización del país sobre una base territorial que vino a reemplazar la antigua organización tribal basada en los linajes. La unidad mínima administrativa, financiera, electoral y religiosa del nuevo sistema fue el *demos* (equivalente *grosso modo* a nuestro municipio). La pertenencia a un *demos* —hereditaria a partir de entonces, pese a los cambios de residencia— se hizo el requisito de la ciudadanía” (Gil, 2009: 25).

zajes necesarios para consolidar y dar sentido a la práctica democrática misma.

El caso presentado aquí a favor de la implementación de la deliberación pública como mecanismo de integración social se abre paso pese a la inexistencia de espacios institucionales adecuados, simplemente en función de la naturaleza misma del proceso. A través de la deliberación pública, la sociedad y los representantes de sus distintos sectores incursionan en el conocimiento y *reconocimiento* de los alcances y límites de posturas propias y ajenas. Este es un conocimiento esencial a la tolerancia necesaria para superar nuestras rewertas internas. Es deseable, por tanto, que tales espacios se establezcan y consoliden bajo una normatividad que imprima a estos procesos un carácter necesario e institucional, y que los vuelva así elementos constantes de nuestras prácticas democráticas; pues es, sobre todo, a través de los procesos asociados a la democracia deliberativa que aprendemos a reconocer de manera reflexiva nuestras semejanzas, divergencias, limitaciones y afinidades con respecto a las creencias de aquellos que sostienen posturas diferentes a las nuestras y, así, a decidir con respecto a las mismas sobre una base de respeto y tolerancia mutuos.

## CONCLUSIONES

Aquí se pretende mostrar que la deliberación pública produce en un momento dado una permeación entre cuerpos de creencias base y, consecuentemente, posibilita la integración de una perspectiva común que facilita el arribo a acuerdos o a soluciones razonables (si bien, no necesariamente racionales) en torno temas controversiales en el ámbito público. Esta integración puede verse como el producto de una resignificación de nuestros cuerpos de creencias a través del ejercicio de un proceso que *por*

*sí mismo* conlleva importantes enseñanzas y aprendizajes de carácter democrático, al hacer del *reconocimiento* su objeto central. Reconocimiento *del otro*, como de un individuo con derecho a ser escuchado y tomado en cuenta; así como *reconocimiento* de los alcances y límites reales en la justificación de las posturas propias y ajenas, sin el cual no es posible trascender el autoritarismo y la verticalidad. El énfasis que se pone aquí en el carácter público de estos procesos, esto es, en la necesidad de llevarlos a cabo de cara a la sociedad, alude a un punto cardinal del análisis realizado por Castaños y Padilla en el mencionado capítulo: el aval principal del discurso interactivo en los procesos de decisión determina en gran medida el foco de atención de los mismos. Y para que tal foco sea, en efecto, la deliberación, es necesario que el aval sea la tercera persona. De otro modo, por ejemplo, en una discusión de tú-a-tú en la que el aval es la segunda persona, estaríamos ante situaciones de negociación, cuyo objeto es en última instancia la alineación de los actores políticos en pugna. Sin el ejercicio de la deliberación no es posible construir una base integral firme para la democracia en México. Esta debe fomentarse, por ende, no solo a nivel institucional, sino sobre todo, a nivel de la sociedad civil, que a través de su ejercicio puede constituirse a sí misma en fundamento y base para la institución efectiva de este modelo político en el país.

## APÉNDICE

En este apéndice se resume el tratamiento formal supuesto al análisis presentado sobre los procesos deliberativos en torno al tema de la legalización del aborto en México. El proceso presentado, como puede observarse, muestra un desarrollo que va

desde un debate fragmentario hacia la construcción de una perspectiva más integral.<sup>10</sup>

Este análisis hace uso de la rama de la lógica dinámica epistémica conocida como lógica de anuncios públicos (LAP), haciendo especial énfasis en la generación de conocimiento común o colectivo (CC) y en las divergencias que, en razón de la pertenencia de los agentes cognitivos a un “grupo-tipo” dado, pueden ocurrir en términos de actualización de información. Asimismo, se analiza el modo en que la opinión pública evalúa la información que recibe a través de los procesos de deliberación pública llevados a cabo entre “grupos-tipo” antagónicos de agentes cognitivos y, con base en un conjunto de reglas de preferencialidad, se establecen las actualizaciones posibles en razón de las cuales se conforma la opinión pública general. A fin de llevar a cabo lo anterior se llevan a cabo las siguientes definiciones:

*Axiomas de reducción de LPA*

(!p).  $[!\varphi]p \leftrightarrow (\varphi \rightarrow p)$  para hechos atómicos p

(!¬).  $[!\varphi]\neg\psi \rightarrow (\varphi \rightarrow \neg[!\varphi]\psi)$

(!∧).  $[!\varphi](\psi \wedge X) \rightarrow ([!\varphi]\psi \wedge [!\varphi]X)$

(!K).  $[!\varphi]K_a\psi \leftrightarrow \varphi \rightarrow K_a[!\varphi]\psi.$

(!C).  $[!\varphi]C_G\psi \leftrightarrow \varphi \rightarrow C_G[!\varphi]\psi.$

*Axiomas generales de LPA para CC:*

$[!\varphi]C_{ai}\psi^{11} \leftrightarrow (\varphi \rightarrow C_{ai}[!\varphi]\psi)$  Actualización

$[!\varphi]C_{ai}\neg\psi \leftrightarrow ((\varphi \rightarrow C_{ai}\neg[!\varphi]\psi)$  Negación

$([!\varphi]C_{ai}\psi \wedge [!\varphi]C_{ai}\neg\psi) \leftrightarrow ([\varphi \rightarrow C_{Ti}[!\varphi]\psi \vee \varphi \rightarrow C_{Ti}\neg[!\varphi]\psi)$

<sup>10</sup> Aquí se tratan de manera general problemas de flujo y actualización de información, de generación de conocimiento común o colectivo (cc) y de diversidad agencial. Se pone particular énfasis en la conformación de la opinión pública. A continuación se resumen los aspectos más relevantes del mismo.

<sup>11</sup> La fórmula  $[!\varphi]C_G\psi$  se lee intuitivamente como “después de la aseveración pública de  $\varphi$ , los miembros de G tienen conocimiento colectivo o común de  $\psi$ ”.



Indiferenciación

*Axiomas de LPA para “grupos-tipo” con asociación a conjuntos-id Dogmáticos, idD<sub>n</sub>.*

$[!φ]C_{T_n}ψ^{12} ↔ (φ → C_{T_n}[!φ]ψ)$ , donde  $φ, ψ ∈ idD_n$  Actualización

$[!φ]C_{T_n}¬ψ ↔ ((φ → C_{T_n}¬[!φ]ψ)$ , donde  $φ, ψ ∉ idD_n$  Negación

$([!φ]C_{T_n}ψ ∧ [!φ]C_{T_n}¬ψ) ↔ ([φ → C_{T_n}[!φ]ψ ∨ φ → C_{T_n}[!φ]¬ψ)$ , donde no se ha determinado si  $φ, ψ$  pertenecen o no a  $idD_n$  Indiferenciación

*Axiomas de LPA para “grupos-tipo” con asociación a conjuntos-id Falible, idF<sub>n</sub>.*

$[!φ]C_{T_n}ψ ↔ (φ → C_{T_n}[!φ]ψ)$ , donde  $φ, ψ ∈ idF_n ∨ ¬(φ, ψ ∈ idF_n C) ∨ φ, ψ ∈ idF_n C ∧ idF_n C ⊆ X, X = \{x: x \text{ es un } φ \text{ indiferenciado para los agentes de } T_n\}$  Actualización

$[!φ]C_{T_n}¬ψ ↔ ((φ → C_{T_n}¬[!φ]ψ)$ , donde  $φ, ψ ∉ idF_n ∨ φ, ψ ∈ idF_n C ∨ idF_n C ⊆ X, X = \{x: x \text{ no es un } φ \text{ indiferenciado para los agentes de } T_n\}$  Negación

$([!φ]C_{T_n}ψ ∧ [!φ]C_{T_n}¬ψ) ↔ ([φ C_{T_n}[!φ] → ∨ φ → C_{T_n}¬[!φ]ψ)$ , donde no se ha determinado si  $φ, ψ$  pertenecen o no a  $idF_n$  Indiferenciación

*Reglas de preferencialidad para α:*

6. Para toda  $idD_n, idD_{1AD} ⊆ idD_{2AD}, [!φ]C_α ψ, \text{ si } φ, ψ ∈ idD_{2AD}$

Esto es, después de un intercambio argumentativo constituido por la aseveración de subsecuentes contenidos proposicionales de índole dogmático,  $idD_{1AD}$  e  $idD_{2AD}$ , donde  $idD_{2AD}$  posee

<sup>12</sup> La fórmula  $[!φ]C_G ψ$  se lee intuitivamente como “después de la aseveración pública de  $φ$ , los miembros de  $G$  tienen conocimiento colectivo o común de  $ψ$ ”.

mayor autoridad dogmática que  $\text{idD}_{1AD}$ , se cumple que todos los miembros de  $a$  poseen conocimiento colectivo o común de que

$\psi$  es el caso si y solo si  $\phi$ ,  $\psi$  pertenecen al conjunto de creencias  $\text{id, idD}_2AD$ .

De igual modo, se cumplen las siguientes:

7. Para toda  $\text{idF}_n$ ,  $\text{idF}_1PO \sqcap \text{idF}_2PO$ ,  $[\!|\phi]C_\alpha \psi$ , *sii*  $\phi, \psi \in \text{idF}_2PO$ .

8. Para toda  $\text{idF}_n$  y para toda  $\text{idD}_n$ , tal que  $\text{idF}_nPO$  y  $\text{idD}_nAD$ ,  $[\!|\phi]C_\alpha \psi \wedge [\!|\phi]C_\alpha \neg\psi$ .

9. Para toda  $\text{idD}_n$ ,  $\text{idD}_1AD = \text{idD}_2AD$ ,  $[\!|\phi]C_\alpha \psi \wedge [\!|\phi]C_\alpha \neg\psi$

10. Para toda  $\text{idF}_n$ ,  $\text{idF}_1PO = \text{idF}_2PO$ ,  $[\!|\phi]C_\alpha \psi \wedge [\!|\phi]C_\alpha \neg\psi$

Con base en las anteriores caracterizaciones, a continuación se lleva a cabo el análisis de un caso muestra. El caso que se elige es el de la legalización del aborto en México. El análisis se lleva a cabo con base en la siguiente información:

1° Inclusión del tema en el programa de la izquierda mexicana (casi tres décadas) (1936-1937; 1972-1974; 1976-1980)

2° Introducción del tema en la vida pública nacional (1980)

3° Contra-argumentación dogmática (1980)

4° Intercambio de argumentos dogmáticos (desarticulación de grupos min.) (1983-1988)

5° Uso de argumentos objetivos por parte de los grupos minoritarios y persistencia del uso de argumentos dogmáticos por parte de los grupos mayoritarios (reintegración y mayor inclusión de grupos min.) (1989-1994 aprox.)

6° Intercambio de argumentos que tienden a utilizar el lenguaje de los grupos opositores, desarrollados principalmente en torno a temáticas tales como la salud, la calidad de vida y la libertad de conciencia (1994-)

## ANÁLISIS DEL CASO PROPUESTO

“Grupo-tipo” inmersos en el proceso de deliberación pública:

“Grupo-tipo 1” =  $T_1$  (Grupos de denominación católica)

“Grupo-tipo 2” =  $T_2$  (Grupos de izquierda)

Opinión pública:  $\alpha$

Estadio 1 (2° a 4° etapa)

En este estadio,  $T_2$  introduce el tema del aborto en la discusión pública. Se inicia como intercambio argumentativo en el que  $T_2$  responde de manera negativa a la propuesta de  $T_1$ . En este estadio ambos “grupos tipo” manejan argumentos de índole dogmática. Lo anterior se formaliza de manera general del siguiente modo:

Donde  $T_2$  se asocia a  $idD_2DA$  y  $T_1$  se asocia a  $idD_1DA$  y  $idD_2DA < idD_1DA$ , tenemos que:

1.  $[\!:\varphi]\psi T_2DA$
2.  $\neg [\!:\varphi]\psi T_1DA$
3. Para toda  $idD_n$ ,  $idD_1AD < idD_2AD$ ,  $[\!:\varphi]C_\alpha\psi$ , *sii*  $\varphi$ ,  $\psi \in idD_2ADRP1 \alpha$

Por tanto

$[\!:\varphi]C_\alpha\psi \neg \psi$  Opinión pública

De modo tal que para todo  $\varphi$  (donde  $\varphi$  está por “se debe legalizar el aborto en México”), tenemos que

$\neg ([\!:\varphi]\psi \in id-\alpha)$

Esto representa el caso de la confrontación argumentativa de dos cuerpos de creencias dogmáticos, donde el primer cuerpo posee menor autoridad que el segundo. Tal es el caso de la confrontación de argumentos dogmáticos esgrimidos por grupos de izquierda y católicos respectivamente. Como puede notarse, en este caso la opinión pública tiende a favorecer inferencias establecidas en función de Patrones-idD asociados a una mayor autoridad tradicional e histórica.

## Estadio 2 (5° etapa)

Donde  $T_2$  se asocia a  $idD2OP$  y  $T_1$  se asocia a  $idD1DA$  y  $idD2DA = idD1DA$ , tenemos que:

1.  $[!\varphi]\psi T_2PO$
2.  $\neg [!\varphi]\psi T_1DA$
3. Para toda  $idF_n$  y para toda  $idD_n$ , tal que  $idF_nPO = idD_nAD$ ,  $[!\varphi]C_\alpha\psi \wedge [!\varphi]C_\alpha\neg\psi.RP3a$

Por tanto

$[!\varphi]C_\alpha\psi \wedge [!\varphi]C_\alpha\neg\psi$  .Opinión pública

Lo que indica indiferenciación y, así, un estado de aceptabilidad ante la introducción de políticas públicas novedosas.

(Esta indiferenciación puede determinarse mediante la ocurrencia de eventos externos o a través de una discusión pública más amplia.)

## Estadio 3 (6° etapa)

1.  $[!\varphi]_\alpha idFT_2PO$
2.  $\neg [!\varphi]_\alpha idFT_1PO$

Para toda  $idF_n$ ,  $idF_1PO = idF_2PO$ ,  $[!\varphi]C_{\alpha\alpha} \wedge [!\varphi]C_{\alpha\neg\alpha}RP5_\alpha$

Por tanto

$[!\varphi]C_\alpha\psi \wedge [!\varphi]C_\alpha\neg\psi$  .Opinión pública

Donde, debido al carácter falible de los argumentos utilizados en el intercambio argumentativo, se acrecienta en un momento dado la permeabilidad entre los cuerpos de creencias (originalmente) en pugna, y tenemos tanto para  $a$ , como para  $T1$  y  $T2$  que, en general, se tiende a:

$$\varphi_i \in \alpha_n \leftrightarrow \varphi \in \bigcap_i idF_1PO, idF_2PO$$

Con el anterior análisis se pretende mostrar una tendencia a la conformación de una opinión pública cohesionada e inclusiva como producto de estos procesos.

## BIBLIOGRAFÍA

- CASTAÑEDA SALGADO, Martha Patricia (coord.). 2003. *Interrupción voluntaria del embarazo. Reflexiones teóricas, filosóficas y políticas*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM / Plaza y Valdés.
- CRISTIANO, Tomas (comp.). 2003. *Philosophy and democracy: an Antology*. Nueva York: Oxford University Press.
- ELSTER, Jon (comp.). 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ELSTER, Jon. 1997. *Egonomics*. Barcelona: Gedisa.
- FENRONG, Liu. 2007. "Diversity of agentes and their interactions". Informe de investigación. Amsterdam: ILLC, University of Amsterdam. Se publicará en el *Journal of Logic, Language and Information*.
- FISHKIN, James. 1991. *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. Nueva York: Yale University Press.
- FLORES, Javier (comp.). 2009. *Foro sobre la despenalización del aborto en México. Respuesta social frente a las controversias constitucionales*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Facultad de Medicina e Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM / *La Jornada*.
- GEOFFREY, Pridham (comp.). 1995. *Transitions to Democracy. Comparative Perspectives from Sutheer Europe, Latin America and Eastern Europe*. Dartmouth: Cambridge University Press.
- GIL FERNÁNDEZ, Luis. 2009. *Sobre la democracia ateniense*. Madrid: Gredos.

- GILBERT, Margaret. 2004. "Collective Epistemology". *Episteme* 1 (2) (octubre).
- HANSON, Sven Ove. 1994. *Decision Theory. A brief Introduction*. Stockolm: KTH.
- LANGER, Ana, y Kathryn Tolbert (comps.). 2006. *Mujer: sexualidad y salud reproductiva en México*. México: Edamex / The Population Council.
- LUI, Fenrong. 2007. *Diversity of Agents and their Interactions*. Amsterdam: University of Amsterdam. Disponible en línea: <http://www.ilic.uva.nl/Publications/ResearchReports/PP-2007-01.text.pdf>.
- MÁRQUEZ MURRIETA, Alicia. 2009. "El aborto como problema público". En *Foro sobre la despenalización del aborto en México. Respuesta social frente a las controversias constitucionales*, compilado por Javier Flores. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Facultad de Medicina e Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM / *La Jornada*..
- ORTIZ-ORTEGA, Adriana. 2001. *Si los hombres de embarazaran, ¿el aborto sería legal? Las feministas ante la relación Estado-Iglesia católica en México (1871-2000)*. México: Edamex.
- RODRÍGUEZ ANDRADOS, Francisco. 1980. *La democracia ateniense*. Madrid: Alianza Universidad.
- SARTORI, Giovanni. 1993. *¿Qué es la democracia?* México: Alianza.
- WOLTERSTORFF, Nicholas. 1995. "From Liberal to Plural". En *Christian Philosophy at the Close of the Twentieth Century*, compilado por Sander Griffioen y Bert M. Balk. Kampen: Uitgeverij Kok.

## DIDÁCTICA DEMOCRÁTICA: EL FOMENTO DE UN *ETHOS* IGUALITARIO

MOISÉS VACA<sup>1</sup>

### DEMOCRATIZACIÓN Y DIDÁCTICA DEMOCRÁTICA

En los últimos veinte años hemos presenciado un proceso intermitente de democratización en las instituciones mexicanas. Desde el empoderamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del poder legislativo, pasando por la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión de Nacional Derechos Humanos y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, hasta la transición de partido político en el poder ejecutivo federal, las instituciones mexicanas han fortalecido su estructura democrática estableciendo contrapesos institucionales.<sup>2</sup>

Además de la creación de estos contrapesos, el proceso de democratización en México se ha visto reflejado en un creciente reconocimiento de derechos ciudadanos. A nivel federal, al menos dos sucesos en este sentido deben mencionarse. Primero, el

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.

<sup>2</sup> Este proceso ha sido intermitente porque la tendencia a la democracia en muchos momentos se ha visto revertida. Por ejemplo, con la reforma de último minuto en la legislatura anterior, que limita las capacidades de la SCJN para juzgar violaciones graves a los derechos humanos. Con esta reforma el poder ejecutivo ha perdido uno de sus contrapesos institucionales más importantes (ver Inclán, en este volumen).

fortalecimiento del respeto efectivo a los derechos de participación política (debido a la creación de una institución autónoma para regular las elecciones). Segundo, el carácter constitucional que han adquirido todos los tratados internacionales sobre derechos humanos (debido a la reciente reforma a la Constitución federal). En el Distrito Federal, a estos logros debemos sumarle la ampliación de la cartera de derechos civiles, sociales, y reproductivos. Son de destacar en este sentido el derecho al matrimonio conferido a parejas del mismo sexo, el derecho a la interrupción del embarazo hasta el tercer mes de gestación, el derecho a un seguro por estar en situación de desempleo, por ser madre soltera, o por pertenecer a la tercera edad.

Es claro que estos logros no pueden subestimarse. La creación de contrapesos institucionales ha ayudado a minimizar el uso faccioso e ilegal del poder político. Del mismo modo, la ampliación de derechos referida ha hecho la diferencia para miles de ciudadanos. Así, estos logros apuntan a la satisfacción de uno de los fines normativos más importantes de una democracia liberal: el respeto pleno a la igualdad ciudadana. Sin embargo, nadie diría que la democracia en México se ha consolidado de forma adecuada, que el respeto a la igualdad ciudadana es un hecho de la vida cotidiana. No solo porque falta mucho camino por recorrer en ambos flancos (a todas luces los contrapesos institucionales actuales son imperfectos —ver Millán, en este volumen— y la ampliación de derechos referida no ha alcanzado al resto de entidades de la República —ver Ortiz Millán, en este volumen— ni porque la desigualdad económica entre los ciudadanos más ricos y los más pobres se encuentre en su punto histórico más alto, sino también porque la democratización que ha acontecido en las leyes no ha terminado de permear a la cultura pública. Para que se respete a plenitud la igualdad ciudadana, no puede haber distancia entre las leyes y la vida diaria de los ciudadanos.



Pero la distancia entre ambas cosas es incuestionable. A pesar de que la democratización de las leyes ha sido sustancial, las prácticas sociales cotidianas no acaban de instanciar esta democratización. Persiste la discriminación por motivo de color de piel u orientación sexual a pesar de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación;<sup>3</sup> miles de adultos mayores no tienen acceso a una vida digna a pesar de la Ley de los Derechos de Adultos Mayores;<sup>4</sup> a los migrantes no se les reconoce su personalidad jurídica independientemente de su estatus migratorio a pesar de la Ley de Migración;<sup>5</sup> las personas indígenas no disfrutan del uso respetuoso, institucional y público de su lengua a pesar de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas;<sup>6</sup> las personas con discapacidad no son incluidas en la cooperación social en pie de igualdad a pesar de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad;<sup>7</sup> las mujeres no cuentan con las mismas oportunidades de desarrollo laboral que los hombres a pesar de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.<sup>8</sup> En todos estos casos, leyes a todas luces democráticas —aprobadas en los dos sexenios anteriores y cuyo objetivo es asegurar la igualdad ciudadana y de oportunidades de sectores vulnerables y desfavorecidos— no terminan de permear la cultura cívica pública, la vida social diaria.

Esta situación obliga a una reflexión sobre las formas adecuadas para eliminar el espacio entre la democracia institucional efectiva y la vida cotidiana. Esto es lo que confiere, me parece, importancia central a una didáctica democrática. A lo largo de

<sup>3</sup> Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262>.

<sup>4</sup> Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245>.

<sup>5</sup> Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>.

<sup>6</sup> Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257.pdf>.

<sup>7</sup> Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD.pdf>.

<sup>8</sup> Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>.

los trabajos de este libro, podemos encontrar al menos dos formas de abordar dicha didáctica. La primera está ampliamente conectada con los estudios sociológicos y políticos sobre la consolidación de la democracia. Esta primera forma se concentra en el estudio de tres factores: en el tipo de enseñanza —ya sea positiva o negativa desde un punto de vista democrático— que los acontecimientos políticos o institucionales arrojan a la sociedad; en si acaso dicha enseñanza de hecho permea o no a la sociedad; y, finalmente, en el saldo que nosotros, como observadores, podemos hacer de la relación de los primeros dos factores.

Así, la conjunción de estos factores nos ofrece cuatro casos distintos. Primero, puede ser que las instituciones o los actores políticos manden una enseñanza *positiva* y que esta *permee* en la sociedad, en cuyo caso diríamos que el saldo es positivo. Aquí podríamos citar como ejemplo el incremento sucesivo en la participación política directa desde la creación del IFE. Segundo, también puede ser que las instituciones manden una enseñanza *positiva* y que esta *no permee* completamente en la sociedad, en cuyo caso diríamos que el saldo no es tan positivo como quisiéramos o que es negativo. Un ejemplo es la reciente sentencia de la SCJN sobre la liberación de Florence Cassez debido a las extensas violaciones al derecho al debido proceso, sentencia ampliamente criticada por algunos sectores de la sociedad civil (ver Millán, en este volumen, y López Leyva, en este volumen). Tercero, puede ser que las instituciones manden una enseñanza *negativa* y que esta *no permee* en la sociedad, en cuyo caso diríamos que el saldo es positivo. Un ejemplo es la deslegitimación por parte del Gobierno del Distrito Federal de la protesta ciudadana pacífica contra la inseguridad en 2004 (véase López-Leyva en este volumen). Cuarto, y finalmente, puede ser que las instituciones manden una enseñanza *negativa* y esta *permee* en la sociedad, en cuyo caso diríamos que el saldo es negativo. Como

ejemplo pensemos en la resolución de 2005 de la SCJN sobre la posibilidad de insultar públicamente al lábaro patrio, resolución que prioriza el nacionalismo sobre la libertad de expresión en un país cuyo nacionalismo no está exento de excesos (véase Cruz Parceró, 2006).

Por supuesto, esta es una forma esquemática de comprender el objeto de estudio de una didáctica democrática. Qué tan positivo o negativo es el saldo democrático en cada caso es una cuestión gradual compleja que requiere de análisis contextual detallado y que está más allá de lo ofrecido en este bosquejo y sus ejemplos. Sin embargo, nos proporciona un primer mapa para abordar los distintos fenómenos sociales con relación a su balance general dentro de los proceso de democratización.

Pero existe otra forma de abordar una didáctica democrática. En esta forma, la didáctica no se concentra en el análisis de los saldos de ciertos procesos políticos y sociales. Más bien, tiene que ver con los métodos directos que pueden utilizarse para fomentar en la sociedad y sus ciudadanos el contenido normativo (derechos, libertades, oportunidades) asociado a la democracia. Por supuesto, una forma indirecta de fomentar estos contenidos es, precisamente, democratizando las leyes y actuando de modo tal que dichos contenidos no sean violentados por las decisiones mayoritarias (véase Espíndola, en este volumen). Sin embargo, como hemos visto, la distancia entre las instituciones y leyes democráticas, por un lado, y vida social cotidiana, por el otro, confieren relevancia al estudio de métodos didácticos directos. ¿Qué puede hacer el Estado para fomentar entre sus ciudadanos los contenidos normativos de una democracia liberal? ¿Qué capacidades debe usar para que las personas respeten el *estatus de igualdad* de los demás, de modo que dicho estatus no sea una simple fantasía jurídica? Esta es la pregunta que abordaré en

este trabajo. Lo haré desde la perspectiva teórica ofrecida por el *liberalismo igualitario*.

En concreto, en la segunda sección defenderé que el liberalismo igualitario presentado en la teoría de John Rawls ofrece un punto de partida para justificar por qué la preocupación principal de la justicia liberal-igualitaria es la protección del *estatus de igualdad* ciudadana. En la tercera sección defenderé que la propuesta de los así llamados *igualitaristas de la suerte* a este respecto es susceptible de lo que llamo *la objeción del ideal equivocado*, por lo que la propuesta rawlsiana es preferible. Finalmente, en la cuarta sección defenderé que a la luz de la posible distancia entre las instituciones democráticamente eficaces y la vida diaria de los ciudadanos, la propuesta rawlsiana debe ser complementada con la promoción institucional de un *ethos igualitario* con las capacidades no coercitivas del Estado.

#### LA PROTECCIÓN DEL ESTATUS DE IGUALDAD SEGÚN JOHN RAWLS

John Rawls fue uno de los autores más influyentes del siglo pasado. Quizás desde los escritos de John Stuart Mill, ninguna obra revitalizó tanto al liberalismo como lo hizo *Una teoría de la justicia* (Rawls, 1971). Dicho texto ofrece una de las defensas normativas más completas y sistemáticas de una democracia sustantiva. La idea fundamental de la que parte la obra de Rawls sostiene que una democracia liberal debe entenderse como un sistema equitativo de cooperación entre personas libres e iguales (Rawls, 2001: 28-31). De este modo, lo que Rawls denomina la estructura básica de la sociedad —la Constitución, la Suprema Corte de Justicia, el poder legislativo, las formas legales de propiedad, las legislaciones locales— es la mediación institucional a través de la cual los ciudadanos distribuyen equitativamente las cargas

y ventajas de la cooperación social. En tanto que dichas instituciones cumplen esa importante función, son el objeto primario de la justicia: cuando se encuentran perfectamente reguladas por los principios de justicia adecuados, se puede afirmar que la sociedad en su conjunto es justa (Rawls, 1971).

Rawls propone al menos tres principios para regular las instituciones de la estructura básica: el *principio de iguales libertades*, el *principio de igualdad equitativa de oportunidades*, y el así llamado *principio de diferencia*. El primero tiene que ver con la distribución de libertades.<sup>9</sup> El segundo y el tercero tienen que ver con la regulación de desigualdades.<sup>10</sup>

El *principio de iguales libertades* sostiene que “cada ciudadano tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos” (Rawls, 2001: 73). Este esquema de libertades básicas debe incluir libertades políticas (poder votar, poder ser elegido para ocupar puestos públicos, etc.) y libertades civiles (libertad de asociación, de conciencia, de expresión, de movimiento, etc.).

Por su parte, el *principio de igualdad equitativa de oportunidades* sostiene que solo serán consideradas justas las desigualdades sociales y económicas que surjan entre ciudadanos que tuvieron acceso a las mismas oportunidades desde la infancia (mismo acceso a la educación, la vivienda, la salud, etc.; Rawls, 2001: 73). Así, este principio permite que sea el talento y el empeño (y no contingencias moralmente arbitrarias como la clase social) lo que determine quién ocupa los puestos más altos, remunerados y reconocidos en la sociedad.

<sup>9</sup> Esto hace la teoría de Rawls sea *liberal*.

<sup>10</sup> Esto hace la teoría de Rawls sea *igualitaria*; (de ahí que posiciones como la rawlsiana sean conocidas como instancias de *liberalismo igualitario*).

Finalmente, el *principio de diferencia* sostiene que solo serán consideradas justas aquellas desigualdades sociales y económicas que beneficien a los menos favorecidos de la sociedad (Rawls, 2001: 73). Así, este requisito plantea una exigencia todavía más fuerte para considerar una desigualdad como justa: dicha desigualdad no solo tiene que surgir dentro de una competencia en igualdad equitativa de oportunidades, también tiene que ser el caso que el hecho de que una persona talentosa obtenga dicho puesto redunde en que la sociedad produzca más bienes primarios, lo que al final permita que los menos favorecidos de la sociedad se vean mejor posicionados dentro de este sistema de cooperación en términos absolutos en comparación con otros sistemas. En otras palabras, cuando tú y yo competimos por un trabajo que generará una desigualdad entre los dos (supongamos que quien obtenga el trabajo ganará más dinero que quien no lo obtenga), para que dicha desigualdad sea justa, tienen que cumplirse dos condiciones: primero, que ambos hayamos competido en igualdad equitativa de oportunidades; segundo, que quien obtenga el trabajo contribuya más a la generación de bienes primarios desde ese puesto (que quien no lo obtiene). Rawls sostiene que de esta forma el talento y el empeño de los ciudadanos situados en posiciones de equidad se utilizan para el beneficio de todos y, en especial, para el de los menos favorecidos (en términos absolutos).

Rawls denomina a estos tres principios (a los que les adscribe un orden de prioridad descendente) la “justicia-como-equidad” y dedica el grueso de su obra a mostrar por qué dicha concepción de justicia es preferible a distintas versiones del utilitarismo, el libertarismo o el igualitarismo radical. La mayoría de sus argumentos sostienen diferentes versiones de la idea de que la justicia-como-equidad —a diferencia de las concepciones rivales— articula de una mejor manera valores fundamentales

de una democracia liberal, tales como la libertad y la igualdad (Rawls, 2001: 41), la fraternidad (Rawls, 1971: 107-108), la reciprocidad, la eficiencia y la cooperación social (Rawls, 2005: 298-301).

Ni los detalles del contenido normativo ofrecido por la justicia-como-equidad ni los argumentos particulares mencionados a su favor son el objeto de este trabajo. En cambio, para los propósitos que me ocuparán quiero resaltar una de las ideas más importantes presentadas en *Teoría de la justicia* a la que usualmente no se le presta la suficiente atención. Como hemos visto, según el *principio de diferencia*, una sociedad perfectamente regulada por la justicia-como-equidad es compatible con cierto rango de desigualdades económicas entre los ciudadanos. Esto origina la pregunta de si acaso dichas desigualdades no lastimarán los vínculos sociales entre los ciudadanos distintamente posicionados a este respecto. Ante esta pregunta, en la última parte de *Teoría de la justicia*, Rawls, apela a la idea de que los ciudadanos consideran que su *estatus de igualdad* depende del hecho de que poseen una *ciudadanía igualitaria* (Rawls, 1971: 489-495). Esto es que, desde el punto de vista del poder de injerencia y participación dentro de la comunidad política, todos están protegidos por las mismas libertades, derechos y oportunidades, asegurándose así que ninguno se encuentre posicionado en una condición de subordinación con respecto a los demás. El limitado rango de desigualdades económicas permitido por el *principio de diferencia* no lastima los vínculos sociales debido a que dichas desigualdades económicas no afectan el *estatus de igualdad* ciudadano así entendido:

En una sociedad bien ordenada, la necesidad de [igual] estatus se satisface mediante el reconocimiento público de las instituciones justas [...]. La base del auto-respeto en una sociedad justa no es el [salario] sino la distribución públicamente reconocida de derechos y libertades fundamentales. Y al ser

igual esta distribución, todos tienen asegurado un estatus [igual] cuando se reúnen para regir los asuntos comunes de la sociedad en general (Rawls, 1971: 492, paréntesis añadidos).

De este modo, Rawls sostiene que en una sociedad bien ordenada tener más dinero nunca se transforma en más injerencia política o mayores libertades, derechos u oportunidades y, por ello, cierto rango de desigualdad en la distribución de la riqueza es irrelevante para la *estatus de igualdad* ciudadano. Así, la lectura de *Teoría de la justicia* que quiero resaltar es la siguiente: la idea de que cuando las instituciones de la estructura básica (aquellas que distribuyen las cargas y ventajas de la cooperación) de una sociedad democrático-liberal se encuentran perfectamente reguladas por los principios de justicia correctos, dicha sociedad es justa en *tanto que el estatus de igualdad ciudadano está asegurado*.

Me parece, pues, que el liberalismo igualitario debe entenderse de este modo. Nos importa que la sociedad en que vivimos sea justa porque nos importa hacer efectivo nuestro *estatus de igualdad*; esto es, respetarnos como iguales, evitar la subordinación y la explotación entre nosotros, impidiendo que las contingencias naturales y sociales en las que podamos situarnos determinen la forma en que nos relacionamos dentro de la sociedad. En última instancia, a lo que aspiramos es a una sociedad en la que ningún ciudadano vea a otros como moralmente inferiores o se relacione con ellos como políticamente subordinados. De acuerdo con Rawls, mientras se asegure la *igualdad en la comunidad política* y el rango de desigualdades económicas sea limitado (quizás, extremadamente limitado, para que efectivamente nunca sea el caso que a mayor dinero mayor injerencia política), dicha meta normativa básica en una sociedad liberal se realizará.



LA PROTECCIÓN DEL ESTATUS DE IGUALDAD  
SEGÚN EL IGUALITARISMO DE LA SUERTE

Por supuesto, Rawls no es el único autor contemporáneo que ha discutido qué se necesita para proteger el *estatus de igualdad* de los ciudadanos. De hecho, importantes exponentes del así llamado “igualitarismo de la suerte” (*luck-egalitarianism*) no están de acuerdo con Rawls a este respecto. Más allá de las diferencias entre los distintos autores que se pueden agrupar en esta corriente, todos los igualitaristas de la suerte se comprometen con el siguiente principio general:

**Principio suerte/elección (PSE):** dada una distribución, ningún agente debe hallarse en una posición de desventaja con respecto a los demás agentes a menos que dicha posición se deba a las propias elecciones del agente.

*PSE* es un principio de justicia distributiva general. Autores como Dworkin, 2000; Cohen, 1992; Arneson, 1990; Temkin, 1993; Kymlicka, 2002, y Tan, 2008, por mencionar solo algunos, han defendido diferentes versiones de él. Así formulado, deben resaltarse cuatro aspectos. Primero, que *PSE* es compatible con distintas métricas de distribución (lo que suele llamarse ‘la métrica de la justicia’ —p. e., bienestar [Cohen, 2011b], recursos [Dworkin, 2000], capacidades [Sen, 1992], bienes primarios [Rawls, 1971]). Segundo, que *PSE* es compatible con la idea de que solo ciertos agentes, dadas las relaciones institucionales entre ellos, son relevantes desde el punto de vista de la justicia (lo que suele llamarse ‘el alcance de la justicia’). Tercero, que *PSE* plantea, primariamente, que la justicia requiere de *compensar* a los agentes por aquellas posiciones de desventaja que no son resultado de su elección. Y, cuarto, que *PSE* solía ser pensado como una mejora a la teoría de Rawls.

Sobre este cuarto aspecto, considérese lo que Will Kymlicka plantea con relación a las teorías de Ronald Dworkin y Rawls en el siguiente pasaje:

En cualquier caso, la teoría de Dworkin es de gran valor. Su idea de test de la envidia describe y conforma una imagen clara de lo sería para un esquema distributivo satisfacer los objetivos básicos de la teoría de Rawls: un esquema distributivo respetuoso de la *igualdad moral* de las personas [por medio de compensaciones] a las circunstancias desiguales mientras mantiene a los individuos responsables por sus elecciones (Kymlicka, 1990: 100; cursivas y paréntesis añadidos).

Kymlicka plantea en este pasaje que la idea rawlsiana de respetar la igualdad moral de las personas (o, como yo lo he llamado aquí, *estatus de igualdad*), requiere de que PSE guíe nuestras distribuciones. Más recientemente, Kok-Chor Tan ha defendido la misma idea:

Para los igualitaristas de la suerte la idea de la *igualdad moral* de las personas requiere que cada una de ellas se haga responsable de sus elecciones y asuma su costo. Y a la inversa, el igualitarismo de la suerte sostiene que nadie debe estar en una posición de desventaja con relación a los demás solo debido a la mala suerte (Tan, 2008: 665, cursivas añadidas, traducción propia).

Así, estos pasajes demuestran que al menos ciertos igualitaristas de la suerte sostienen que el objetivo fundamental de la justicia liberal-igualitaria es salvaguardar el *estatus de igualdad* de los ciudadanos (véase también Dworkin, 2000: 3ff para una variación de esta tesis). En esto concuerdan con Rawls —en la interpretación de la justicia-como-equidad que he favorecido— y otros autores que han seguido su idea con respecto a qué se necesita para proteger el *estatus de igualdad* (véase Anderson, 1999; Hinton, 2001: 73; Scheffler, 2003: 22, y Munoz-Dardé, 2005). En lo que los igualitaristas de la suerte no concuerdan con estos rawlsianos es, precisamente, en qué es lo que tiene que hacer el

Estado para salvaguardar dicho *estatus*. Mientras los rawlsianos citados sostienen que el *estatus de igualdad* está garantizado por la distribución igualitaria de libertades, derechos, participación e injerencia política, los igualitaristas de la suerte sostienen que dicho *estatus* solo puede ser garantizado una vez que nuestras distribuciones se rijan por *pse*.

Sin embargo, la literatura ha registrado un vasto conjunto de objeciones a la idea de que la protección del *estatus de igualdad* requiere que nuestras distribuciones se rijan de acuerdo a *pse*. Permítaseme mencionar brevemente solo las cuatro ya vertidas que considero más importantes, así como contribuir con una más. Por un lado, Elizabeth Anderson (véase Anderson, 1999: 303-307) ha mostrado cómo la perfecta realización de *pse* en nuestras distribuciones impediría que diéramos ayuda urgente a los ciudadanos cuyas decisiones voluntarias imprudentes hayan terminado en resultados precarios para ellos (llamemos a esta crítica la *objección de Anderson* —véase también Scheffler, 2005a: 15). Por otro lado, Jonathan Wolff ha mostrado cómo la perfecta realización de *PSE* en nuestras distribuciones obligaría a los ciudadanos a hacer revelaciones vergonzosas sobre sí mismos con relación a su falta natural de talento, si esta ha sido la razón por la cual se encuentran en una posición inferior en la distribución, para comprobar que efectivamente son acreedores a compensaciones (llamemos a esta crítica la *objección de Wolff* —véase Wolff, 1998: 109-112).

A estas influyentes objeciones contra el igualitarismo de la suerte tenemos que añadir la que podemos llamar *objección de la elección individual*. G. A. Cohen mismo, prominente igualitarista de la suerte, la presenta en el siguiente pasaje:

[L]a elección de un hombre es la suerte de otro [...]. Elecciones sobre a quién regalar algo y sobre dónde comprar algo tienen la propiedad de que es

un accidente quién es favorecido por ellas. Tú y yo ofrecemos un producto en £10; es un accidente a quién de los dos el consumidor decide comprarle, incluso en el más “perfecto” de los mercados. Y el punto importante puede ser que un igualitarista de la suerte no puede permitir *ninguna* transacción. Por supuesto, puede permitir transacciones que preserven la ausencia de suerte en la distribución, pero ello no conferirá mucha elección (Cohen, 2011a: 143, traducción propia).

Supongamos que el consumidor decide *arbitrariamente* comprar el producto en la tienda de Cohen y no en la mía. La *objeción de la elección individual* sostiene que si la distribución de desigualdades entre Cohen y yo debe guiarse por *pse*, entonces o yo soy compensado por la desigualdad que la elección arbitraria del consumidor ha generado, o su compra debe ser impedida, pues ha sido solo mala suerte para mí que el consumidor eligiera arbitrariamente comprar en la tienda de Cohen y no en la mía. Así, para poder preservar una distribución igualitaria en consonancia con *pse*, tiene que adoptarse alguna de estas dos opciones, aunque ninguna resulte atractiva. Ahora repliquemos este simple ejemplo a todas las transacciones de mercado pues, como Anderson (2007) sostiene y Cohen mismo reconoce en el pasaje citado, en todo mercado, no importa cuán perfecto sea, los ciudadanos siempre harán elecciones arbitrarias sobre dónde adquirir sus productos y servicios. En cada transacción de mercado, pues, siempre hay un elemento fortuito afectando a terceras partes, como lo establece el *dictum* de Cohen: la *elección* de una persona sobre dónde comprar algo es siempre y al mismo tiempo la buena *suerte* de otra (aquella que vende el producto) y la mala *suerte* de otra más (aquella que no vende el producto).

Finalmente, recuérdese la *objeción de la nivelación hacia abajo* (*‘the levelling-down objection’*). Esta sostiene que, si *pse* fuese el principio de distribución correcto, se seguiría que en caso de existir recursos no divisibles que ciertos agentes poseen *por*

*mera suerte*, estos tendrían que ser desperdiciados aunque nadie se beneficiara en términos absolutos por ello (véase Raz, 1986: 227-231 y Parfit, 1997: 211).

Ahora, ante estas objeciones y otras similares, los igualitaristas de la suerte típicamente responden que la justicia igualitaria, tal como ellos la entienden, no es sino uno de varios aspectos que los principios para regular la vida social en el mundo real deben considerar. De modo que, aunque efectivamente pueda ser el caso de que la perfecta satisfacción de la justicia igualitaria en nuestras distribuciones de acuerdo a *pse* de hecho sí implique los resultados planteados por la *objeción de Anderson*, la *objeción de Wolff*, la *objeción de la elección individual* y la *objeción de la nivelación hacia abajo*, en tanto que la justicia igualitaria es solo un valor entre varios para guiar las distribuciones, dicho valor puede ser limitado y complementado por otros. Cohen mismo, por ejemplo, sostiene claramente lo anterior cuando plantea que él defiende una ‘tesis *equalisandum* débil’, esto es, una tesis defendiendo que las personas “deben estar situadas de la forma más igualitaria posible en una dimensión [bienestar, recursos, capacidades, bienes primarios] pero sujetas a las limitaciones necesarias impuestas por otros valores [eficiencia, benevolencia, respeto, autonomía]” (Cohen, 2011b: 5, traducción propia, paréntesis agregados; véase también Parfit, 1997: 211ff).

Me parece que esta respuesta resulta efectiva contra las objeciones hasta ahora vistas. Sin embargo, conlleva un costo muy alto para los igualitaristas de la suerte. A saber, que según estos autores *es preferible que nuestra sociedad no sea perfectamente justa*, pues si tal fuera el caso, las terribles consecuencias señaladas por las objeciones vistas se instanciarían. De este modo, *contra* Kymlicka (2002: 86) y Tan (2008: 665), el igualitarismo de la suerte no puede ser visto como una teoría sobre qué es lo que se requiere para respetar el *estatus de igualdad* de los ciudadanos en

una sociedad. Si los igualitaristas de la suerte insistieran en que *pse* es necesario para respetar el *estatus de igualdad* de los ciudadanos, estarían sosteniendo que *es preferible que nuestra sociedad respete dicho estatus siempre de manera imperfecta*, pues de hecho su respuesta típica contra las objeciones vistas es, precisamente, que *pse* debe ser limitado en las distribuciones por otros valores y principios. Sin embargo, respetar el *estatus de igualdad* ciudadano de modo imperfecto parece el ideal equivocado a perseguir; parece que un ideal mejor a tratar de realizar en nuestra sociedad es el de un Estado que respete y mantenga el *estatus de igualdad* de todos de modo perfecto. Llamemos a esta crítica la *objeción del ideal equivocado*. Como hemos visto, esta objeción surge de la respuesta típica de los igualitaristas de la suerte para evitar las otras objeciones.

Por supuesto, esta objeción contra el igualitarismo de la suerte no es definitiva. Solo muestra cómo dicha doctrina sobre justicia distributiva no puede entenderse como una propuesta teórica sobre qué se necesita para salvaguardar el *estatus de igualdad* ciudadano en una democracia liberal. Probablemente muchos autores afines a esta corriente renuncien a esta pretensión sin mucho problema. Dudo, sin embargo, que podamos incluir entre ellos a tenaces defensores del liberalismo igualitario como Kymlicka, Tan y Dworkin. Como hemos visto, estos autores sostienen que el objetivo fundamental de la justicia liberal-igualitaria es salvaguardar el *estatus de igualdad* de los ciudadanos (Kymlicka, 1990: 100; Tan, 2008: 665; Dworkin, 2000: 3ff).

Atendiendo a la *objeción del ideal equivocado*, me parece que la tesis rawlsiana sobre qué es lo que se necesita para respetar el *estatus de igualdad* ciudadano es preferible a la de los igualitaristas de la suerte. Resulta más plausible sostener que la protección del *estatus de igualdad* requiere ofrecer las mismas garantías de influencia, oportunidades, libertades y derechos en la comuni-

dad política, y no mitigar imperfectamente el efecto de la suerte en nuestras distribuciones.

#### LA PROTECCIÓN DEL ESTATUS DE IGUALDAD EN CONTEXTOS NO INSTITUCIONALES

Como vimos en la segunda sección, la protección del *estatus de igualdad* idealmente estaría garantizada cuando ningún ciudadano vea a otros como moralmente inferiores o políticamente subordinados. A pesar de que concuerdo con Rawls en la idea de que cierto rango menor de desigualdad económica —aun cuando en última instancia este sea producto de la suerte— es irrelevante al *estatus de igualdad* de los ciudadanos así entendido, considero que no es del todo claro que para proteger dicho estatus solo se requiera asegurar igual injerencia, derechos y participación política en la vida institucional.

Después de todo, los ciudadanos también interactúan fuera de contextos regulados directamente por las instituciones de la estructura básica: van a plazas públicas, caminan por las calles, se asientan en ciertos vecindarios, utilizan el transporte público. De este modo, es pertinente la pregunta sobre si acaso el *estatus de igualdad* (aun cuando las instituciones de la estructura básica se encuentren perfectamente reguladas por principios de justicia) no puede verse violentado debido a formas de discriminación sutiles o directas que puedan surgir en este dominio de interacción no institucional. Pensemos, por ejemplo, que incluso si las instituciones del transporte público se encontraran reguladas por una política general que prohíba la discriminación por motivo de orientación sexual o pertenencia étnica (de acuerdo con la regulación —directa o indirecta— del *principio de iguales libertades*), algunos ciudadanos a pesar de ello podrían

negarse a compartir asiento con alguna persona, o verla de forma irrespetuosa e insultante para persuadirla de sentarse en otro lado, por alguna de estas razones. Kymlicka ilustra este punto con mucha claridad:

Se han ido aplicando cada vez más requerimientos legales para no discriminar en asociaciones y firmas ‘privadas’. Esta extensión de la no discriminación en el gobierno a la sociedad civil no solo es un cambio en la escala de las normas liberales, también supone una extensión radical de las obligaciones de la ciudadanía liberal, pues la obligación de tratar a la gente como ciudadanos iguales ahora también debe gobernar las decisiones más comunes de los ciudadanos en su vida diaria [...]. Los ciudadanos liberales deben aprender a interactuar en los espacios de la vida diaria sobre una base de igualdad con gente hacia la cual pueden abrigar prejuicios (Kymlicka, 2002: 301, traducción propia).

Desde mi punto de vista, la interacción ciudadana en este dominio es tan importante para mantener el *estatus de igualdad* como aquella mediada directamente por las instituciones de la estructura básica. ¿Qué puede hacer el Estado para asegurar que los ciudadanos se respetarán los unos a otros en este dominio? Me parece que la respuesta es: fomentar un *ethos igualitario* de forma no coercitiva.

La mayor parte de la discusión sobre un *ethos* de este tipo, sin embargo, se ha centrado en si acaso el *principio de diferencia* debe o no regular las decisiones personales de los ciudadanos en el mercado de trabajo y sobre cómo esto puede contradecir el argumento de los incentivos de Rawls (véase Cohen, 1992; Williams, 1998; Scheffler, 2005a, 2005b; Titelbaum, 2008).<sup>11</sup> Sin

<sup>11</sup> Rápidamente, se pueden distinguir tres posiciones en este debate. Por un lado, Cohen ha argumentado extensivamente que los ciudadanos de una sociedad bien ordenada deben guiar sus decisiones personales en el mercado de trabajo de acuerdo con el *principio de diferencia*, de modo que no pidan incentivos económicos para trabajar más arduamente, pues esto haría que los menos favorecidos vieran su posición en la distribución (absoluta y relativa) incrementada lo más posible



embargo, me parece que es más importante determinar el contenido de dicho *ethos* recordando que el objetivo fundamental de la justicia liberal-igualitaria es salvaguardar el *estatus de igualdad* de los ciudadanos. Al concentrarse en cómo los principios originales de la justicia-como-equidad regularían la conducta personal, estos autores han obviado que, más generalmente, los ciudadanos deben guiar sus interacciones por una norma que establezca el respeto al *estatus de igualdad* de todos. Adscribir este contenido al *ethos igualitario* es menos polémico y, en este sentido, independiente de cuál de las tres posiciones mencionadas sobre la crítica de Cohen al argumento de Rawls de los incentivos es correcta; de igual modo, adscribir esta norma al *ethos igualitario* es más urgente a la luz del objetivo fundamental de la justicia liberal-igualitaria. Aquí, pues, una formulación de la norma en cuestión:

**Norma del respeto a la igualdad (NRI):** Compórtate como si ningún ciudadano fuera moralmente inferior a ti o tu políticamente subordinado.

(véase Cohen, 1992). Por otro lado, algunos autores niegan que los ciudadanos deban regular directamente sus decisiones en el mercado de trabajo por el *principio de diferencia* (véase Williams, 2008; Scheffler, 2005a, 2005b). Samuel Scheffler, en particular, defiende esta idea apelando a una ‘división del trabajo moral’ entre los principios para regular la estructura básica necesarios para asegurar la justicia de trasfondo de la sociedad y los principios para la conducta personal (véase Scheffler, 2005a, 2006b). Finalmente, autores en la tercera posición han defendido que, mientras de hecho un ‘correlato’ del *principio de diferencia* sí debe regular la conducta personal de los ciudadanos en una sociedad bien ordenada, también debe hacerlo un ‘correlato’ del *principio de iguales libertades*. Michael Titelbaum, en particular, defiende que un ‘*ethos* completo’ que incluya los correlatos de ambos principios permitiría a los ciudadanos utilizar lo que él llama ‘flexibilidad productiva’ (*productive latitude*) —esto es, no siempre tratar de hacer que la posición de los menos favorecidos se vea tan beneficiada como sea posible cuando se está decidiendo qué trabajo aceptar—, ya que el correlato del *principio de iguales libertades* tendría prioridad sobre el correlato del *principio de diferencia* dentro del ‘*ethos* completo’ (véase Titelbaum, 2008: 315-322).

*nri* es una regla general de conducta personal. Su contenido básicamente expresa la aspiración más importante de la justicia igualitaria. Así como la perfecta regulación de los principios de justicia sobre la estructura básica asegura que las relaciones ciudadanas mediadas institucionalmente respetarán el *estatus de igualdad*, la perfecta regulación de esta regla sobre la conducta directa de los ciudadanos asegura que dicho *estatus* no se vea perjudicado en las interacciones no institucionales.

Así, me parece que las instituciones de la estructura básica deben fomentar esta norma de conducta personal entre sus ciudadanos. Esto puede hacerse a través de contenidos educativos en la escuela básica, campañas públicas, recursos simbólicos del Estado, etc. Por supuesto, *nri*, como parte de un *ethos igualitario*, es una directriz que permite cierta ambigüedad. No siempre es claro para cada ciudadano cuándo se ha dejado de tratar al otro como un igual; así que pueden existir discusiones genuinas sobre si una conducta particular constituye una violación a *nri*. Sin embargo, esta posible ambigüedad no es única de esta norma. Muchas otras normas de conducta personal también contienen espacio para interpretaciones y casos difíciles. A pesar de ello, considero que sería un gran avance que los ciudadanos la tuvieran en cuenta en las interacciones diarias, de modo que todos puedan generar expectativas sobre la conducta de los demás en función de ella.

Igualmente, es importante mencionar que *nri* no es la única norma que debe formar parte del contenido del *ethos igualitario* de una sociedad liberal. Otras normas, valores y virtudes en la conducta personal son igualmente importantes. De hecho, me parece que podemos aglutinarlas en tres categorías: primero, las que aseguran el *respeto mutuo* (la tolerancia, el reconocimiento, *nri*); segundo, las que aseguran la *participación política responsable* (votar informadamente, discutir las cuestiones públicas

con razones comunes a todos, contribuir en las tareas de la comunidad); y, tercero, las que aseguran la *cooperación social equitativa* (la reciprocidad, la honestidad, la eficacia, la honradez). Ni las virtudes que aseguran la *participación política responsable* ni las que aseguran la *cooperación social equitativa* son el objeto de estudio de este texto. En cambio, quisiera terminar elaborando dos puntos con relación a *nri*. Ante mi propuesta, pueden surgir dos preocupaciones originalmente rawlsianas.

La primera es si acaso sostener que el Estado debe fomentar un *ethos igualitario* con *nri* como principal norma violenta la idea de Rawls de que el objeto de la justicia debe ser la estructura básica. Esta es una pregunta importante y considero que su respuesta es negativa. De hecho, me parece que ante las críticas que señalan la necesidad de incluir un *ethos igualitario* para que una sociedad liberal pueda ser perfectamente justa, los rawlsianos se han equivocado al enfatizar la idea general de Rawls de que el dominio de las prácticas institucionales que regulan la distribución de cargas y ventajas de la cooperación social es el sujeto primario de consideraciones de justicia. Esta tendencia me parece incorrecta tanto interpretativa como teóricamente. Dentro de la teoría de Rawls hay muchas ideas que apuntan implícitamente a la necesidad de un *ethos igualitario* con el contenido que he propuesto (*nri*). Como las cuestiones interpretativas no son centrales para este trabajo, me limitaré a señalar la característica más importante de la teoría de Rawls, a la que usualmente no se le pone atención, que muestra esto: el *papel educador* de la justicia-como-equidad. Rawls sostiene:

Si los ciudadanos de una sociedad bien ordenada han de reconocerse mutuamente como libres e iguales, las instituciones básicas deben educarles en esta concepción de sí mismos, y deben asimismo exhibir y alentar públicamente ese ideal de justicia política. Esta labor de educación pertenece a lo que podemos llamar el papel amplio de la concepción de justicia política.

En este papel, dicha concepción forma parte de la cultura política pública: sus primeros principios están encarnados en las instituciones de la estructura básica y a ellos se apela al interpretarlas. Conocer esa cultura pública, y participar en ella, es un modo en que los ciudadanos aprenden a concebirse a sí mismos como libres e iguales; si los ciudadanos fueran abandonados a sus propias reflexiones, es casi seguro que jamás se formarían esa concepción de sí mismos (Rawls, 2002: 88-89).

En este pasaje cardinal Rawls plantea que, además de regular directamente las instituciones de la estructura básica, los principios de la justicia-como-equidad tienen un importante papel educador. Como parte de la cultura política pública, dichos principios ayudan a que los ciudadanos se vean unos a otros como libres e iguales. Un *ethos igualitario* que fomente *nri* parece no solo permisible, sino necesario para que la justicia-como-equidad cumpla con el papel educador en la cultura política pública que Rawls le adscribe.

Una segunda preocupación es si acaso el Estado no estaría violentando los compromisos del *liberalismo político* al fomentar un *ethos igualitario* que contenga *nri*. Como es sabido, ante el hecho del pluralismo de doctrinas comprensivas y concepciones sobre la vida buena en las sociedades liberales, el liberalismo político aspira a que la justicia-como-equidad sea una concepción política de justicia, respetando que en los dominios no institucionales las diferentes doctrinas comprensivas fomenten sus propios valores (véase Rawls, 2005). La pregunta central es pues si la promoción de un *ethos igualitario* que contenga *nri* no resulta una intromisión injustificada y una limitación para que las personas en su vida diaria guíen su conducta de acuerdo con los valores de su doctrina comprensiva.

Esta también me parece una pregunta importante e igualmente pienso que su respuesta es negativa. Según el liberalismo político, una concepción de justicia para regular la estructura

básica debe ser aceptable para ciudadanos razonables que profesan diferentes doctrinas comprensivas y concepciones sobre el mejor modo de vida (Rawls, 2005: 78-118). Un rasgo distintivo de razonabilidad es el de aceptar la idea normativa básica de que la sociedad es un sistema de cooperación entre libres e iguales, así como el de estar dispuesto a ofrecer en las discusiones públicas solamente razones provenientes de los valores políticos aceptados en la cultura política compartida. De modo que un ciudadano razonable no ofrece razones religiosas o moralmente controvertidas en las discusiones públicas y acepta que el Estado debe proteger que las relaciones institucionales se den en pie de igualdad.

Ante este panorama, la duda es si un ciudadano razonable así definido puede objetar que *nri*, siendo una norma para la vida no institucional, va en contra de los valores de su propia doctrina comprensiva. Si este fuera el caso, entonces *nri* sería incompatible con las aspiraciones del liberalismo político. Imaginemos a un ciudadano que profesa una religión determinada para ilustrar el posible problema. Una persona religiosa puede pensar que solo aquellos ciudadanos que profesan su religión realizan el modo de vida correcto. Así, aquellos que no lo hacen —según la persona religiosa que imaginamos—, viven de forma equivocada. En tanto que aquellos no asumen el modo de vida *moralmente* correcto, esta persona puede pensar que, de hecho, ella y los demás *no son iguales desde un punto de vista moral*. Su modo de vida es, pues, moralmente superior según su propio entendimiento. De modo que podría argumentarse que para esta persona resulta inadmisibles gobernar su conducta en contextos no institucionales de acuerdo con *nri*. Por supuesto, esta persona puede sostener que todos los ciudadanos, no importando si profesan su religión o no, deben ser consideradas como iguales en las instituciones públicas, deben tener los mismos

derechos y oportunidades, etc. Sin embargo, ello no requiere que se vean como iguales en los contextos no institucionales en los que también se da la convivencia ciudadana, como sostiene *NRI*. Después de todo, el liberalismo como sistema político *debe* permitir que las personas crean que su modo de vida es *superior moralmente* al de los demás cuando esto no afecta las interacciones institucionales entre ellos, tales como el acceso a la participación política o la distribución de derechos y libertades. Así, el problema puede reformularse del siguiente modo: por un lado, un Estado liberal tiene la pretensión de permitir que sus ciudadanos consideren que su modo de vida es moralmente superior al de los demás. Por el otro, *nri* pretende que todos los ciudadanos actúen como si no consideraran a nadie como moralmente inferior. Ante esto, parece que la única salida es renunciar a alguna de las dos pretensiones.

Me parece que existe una distinción importante que nos puede ayudar a aclarar por qué ambas pretensiones son compatibles. En un influyente trabajo de finales de la década de 1970, el autor Steven Darwall distinguía dos formas de entender la noción de *respeto* (véase Darwall, 1977). Darwall sostiene que se puede respetar algo o a alguien simplemente porque tiene una propiedad digna de ello. Por ejemplo, se puede respetar a una persona simplemente en tanto que tiene la o las propiedades que lo identifican como ser humano (p. e., la capacidad de agencia racional). A este primer tipo de respeto Darwall lo llama 'respeto del reconocimiento' (*recognition respect*), en tanto que el agente *reconoce* que el objeto debe respetarse porque tiene la o las propiedades adecuadas. Implica pues que el agente tenga la disposición para dar el peso apropiado en la deliberación práctica, y para regular su propia conducta en función de ello, a algún hecho de un objeto digno de respeto.

Por otro lado, Darwall plantea que se puede respetar algo o a alguien debido a que desarrolla de forma excelente las propiedades para las que está destinado. Por ejemplo, cuando se respeta a una persona como gran *pintor* debido a la excelencia de sus obras. Este tipo de respeto es gradual (en función de la excelencia alcanzada por la persona u objeto) y puede no concederse a otros rasgos de la misma persona u objeto (p. e., un gran pintor puede no merecer ningún respeto como músico). A este segundo tipo de respeto Darwall lo llama 'respeto valorativo' (*appraisal respect*), en tanto que depende de la *valoración* del agente sobre qué tan bien el objeto realiza el ideal de excelencia para el que está destinado. De igual modo, los rasgos de carácter de una persona pueden ser evaluados según esta noción. Una persona quizás realice de mejor forma la virtud de la honestidad mientras que, al mismo tiempo, no realiza a buen término la virtud de la prudencia. Así, dicha persona puede ser respetada por honesta a la vez que no es respetada por imprudente.

Considero que esta diferencia básica nos ofrece una salida ante el problema antes expuesto. Por un lado, la persona religiosa que imaginamos puede aceptar una norma como *nri* en tanto que esta pide que dicha persona no vea a las demás como moralmente inferiores en el primer sentido. En tanto que todas tienen la propiedad de ser ciudadanos, *todas* las personas deben ser vistas como iguales. A pesar de ello, por otro lado, la persona religiosa puede seguir pensando que su modo de vida (o ella misma) es superior moralmente en el segundo sentido, esto es, en tanto que realiza de mejor manera el ideal de excelencia que dicha persona acepta.

Como Darwall mismo menciona, no hay ninguna tensión entre mostrar *respeto del reconocimiento* ante una persona sin mostrar *respeto valorativo*:

La distinción entre respeto valorativo y respeto del reconocimiento para personas nos permite ver que no es de ningún modo problemático pensar a la vez que a todas las personas se les debe respeto por el simple hecho de ser personas y que las personas merecen más o menos respeto en función de sus características personales (Darwall, 1977: 192, traducción propia).

Esta distinción nos permite entender las aspiraciones del liberalismo político del siguiente modo. Las diferentes doctrinas comprensivas razonables (que aceptan tanto la idea normativa de que la sociedad es un sistema de cooperación entre libres e iguales, y que están dispuestas a ofrecer solo razones políticas comunes en los debates públicos) sostienen una pugna sobre cuál de ellas merece mayor *respeto valorativo*, y por consiguiente qué modo de vida de los distintos ciudadanos merece mayor valoración. Sin embargo, ninguna doctrina comprensiva razonable puede sostener que los ciudadanos razonables que profesan otra doctrina no deben ser sujeto de *respeto del reconocimiento*. Si esto es correcto, en tanto que *nri* solo pide que se actúe respetando el *estatus de igualdad* ciudadano en este segundo sentido, entonces *nri* no violenta las aspiraciones del liberalismo político. Por supuesto, esta es una primera aproximación a la problemática. Espero, por lo menos, que lo dicho sirva para plantear el camino por el cual se puede resolver la supuesta tensión entre la promoción institucional de *nri* y la importancia de dejar las cuestiones morales de carácter privado a las diferentes doctrinas comprensivas razonables de una sociedad liberal.

## CONCLUSIONES

En este trabajo resalté una lectura del liberalismo igualitario según la cual el objetivo fundamental de la justicia liberal-igualitaria es respetar el *estatus de igualdad* de los ciudadanos.



Atendiendo a la *objeción del ideal equivocado*, defendí que la tesis rawlsiana sobre qué es lo que se necesita para respetar el *estatus de igualdad* ciudadano es preferible a la de los igualitaristas de la suerte, pues es más plausible sostener que la protección del *estatus de igualdad* requiere ofrecer las mismas garantías de influencia, oportunidades, libertades y derechos en la comunidad política, y no mitigar imperfectamente el efecto de la suerte en nuestras distribuciones. Sin embargo, en tanto que los ciudadanos también interactúan fuera de contextos institucionales en los que se puede violentar el *estatus de igualdad*, defendí que el Estado debe promover de forma no coercitiva un *ethos igualitario* con una norma para la conducta personal que permita que los ciudadanos tengan la expectativa de que ninguno los tratará como moralmente inferiores o políticamente subordinados en dichos contextos.

La relevancia de esta conclusión es todavía más clara en sociedades que están lejos de alcanzar el ideal de una sociedad perfectamente justa. Como mencioné en la primera sección, México es un ejemplo de cómo la efectiva democratización de las leyes no asegura por sí misma la democratización de las prácticas sociales cotidianas. Ante este panorama, la importancia normativa de que el Estado promueva un *ethos igualitario* entre sus ciudadanos es manifiesta. Del mismo modo lo es la importancia de continuar el estudio de otras formas de didáctica democrática directas e indirectas. La lucha por democratizar nuestro país solo habrá sido ganada cuando exista y se respete una expectativa de igualdad efectiva entre los ciudadanos independientemente de su color de piel, posición económica, orientación sexual, género o pertenencia étnica.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, E. 1999. "What Is the Point of Equality". *Ethics*, 109/2: 287-337.
- ANDERSON, E. 2007. "How Should Egalitarians Cope with Market Risk?" *Theoretical Enquiries in Law*, 9: 239-270.
- ARNESON, R. 1990. "Liberalism, Distributive Subjectivism, and Equal Opportunity for Welfare." *Philosophy and Public Affairs*, 19/2: 158-194.
- ARNESON, R. 2000. "Luck Egalitarianism and Prioritarianism". *Ethics*, 110/2: 339-349.
- COHEN, G. A. 1992. "Incentives, Inequality, and Community". En *The Tanner Lectures on Human Values*, vol. 13, 261-329. Salt Lake City: University of Utah Press.
- COHEN, G. A. 2011a. "Fairness and Legitimacy in Justice, and: Does Option Ever Preserve Justice?" En *On the Currency of Egalitarian Justice, and Other Essays in Political Philosophy*, 3-43. Princeton: Princeton University Press.
- COHEN, G. A. 2011b. "On the Currency of Egalitarian Justice". En *On the Currency of Egalitarian Justice, and Other Essays in Political Philosophy*, 116-123. Princeton: Princeton University Press.
- CRUZ PARCERO, J. A. 2006. "De poemas, banderas, delitos y malas decisiones: la Suprema Corte sobre el caso Witz". México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- DARWALL, S. 1977. "Two Kinds of Respect". *Ethics*, 88/1: 136-149.

- DWORKIN, R. 2000. *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- ESPÍNDOLA, J. 2014. “Democracia mayoritaria y rectificación histórica: una perspectiva teórica”. En este volumen.
- HINTON, T. 2001. “Must Egalitarians Choose Between Fairness and Respect?” *Philosophy and Public Affairs*, 30/1: 72-87.
- INCLÁN, Silvia. 2014. “Aprendizaje democrático del uso de la facultad de investigación en violaciones graves a derechos humanos: México, 1995-2011”. En este volumen.
- KYMLICKA, W. 1990 [1995]. *Contemporary Political Philosophy [Filosofía política contemporánea]*. Oxford: Oxford University Press. [Barcelona: Ariel].
- KYMLICKA, W. 2002. *Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando. 2014. “Protesta social y acceso a la justicia: didáctica democrática en torno a disputas por el ejercicio de derechos”. En este volumen.
- MILLÁN, René. 2014. “Política y derecho en México: ¿didáctica para la democracia?” En este volumen.
- MUNOZ-DARDÉ, V. 2005. “Equality and Division: Values in Principle”. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 79: 255-284.
- ORTIZ MILLÁN, Gustavo. 2014. “Enseñanzas democráticas de la despenalización del aborto en la ciudad de México”. En este volumen.
- PARFIT, D. 1997. “Equality and Priority”. *Ratio*, 10/3: 202-221.

- RAWLS, J. 1971 [2000]. *A Theory of Justice* [*Teoría de la justicia*]. Cambridge: Harvard University Press [México: Fondo de Cultura Económica].
- RAWLS, J. 2001 [2000]. *Justice as Fairness. A Restatement* [*La justicia como equidad, una reformulación*]. Cambridge: Harvard University Press [Barcelona: Paidós].
- RAWLS, J. 2005 [1996]. *Political Liberalism* [*El liberalismo político*]. Nueva York: Columbia University Press. [Barcelona: Crítica].
- RAZ, J. 1986. *The Morality of Freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- SCHEFFLER, S. 2003. "What Is Egalitarianism". *Philosophy and Public Affairs*, 31/1: 5-39.
- SCHEFFLER, S. 2005a. "Choice, Circumstances, and the Value of Equality". *Politics, Philosophy and Economics*, 4/1: 5-28.
- SCHEFFLER, S. 2005b. "The Division of Moral Labour". *Proceedings of the Aristotelian Society*, Supplementary Volume, 79/1: 255-284.
- SEN, A. 1992. *Inequality Reexamined*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TAN, K. 2008. "A Defense of Luck Egalitarianism". *The Journal of Philosophy*, 105/11: 665-690.
- TEMKIN, L. 1993. *Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- TITELBAUM, M. 2008. "What Would a Rawlsian Ethos Look like?" *Philosophy and Public Affairs*, 36/3: 289-322.
- WILLIAMS, A. 1998. "Incentives, Inequalities, and Publicity". *Philosophy and Public Affairs*, 27: 225-247.

WOLFF, J. 1998. "Fairness, Respect, and the Egalitarian Ethos".  
*Philosophy and Public Affairs*, 27/2: 97-122.



# DEMOCRACIA MAYORITARIA Y RECTIFICACIÓN HISTÓRICA: UNA PERSPECTIVA TEÓRICA

JUAN ESPÍNDOLA MATA<sup>1</sup>

## DIDÁCTICA DEMOCRÁTICA Y RECTIFICACIÓN HISTÓRICA

La democracia exige que ciertas prácticas sean socializadas. Votar, manifestarse públicamente, exigir cuentas a los gobernantes: todos ellos son usos políticos que deben ser aprendidos por los ciudadanos. Ahora bien, el aprendizaje democrático no se circunscribe a la manera de ejercer dichas prácticas. Debe incluir también ciertos saberes, en particular aquellos que tienen que ver con las condiciones de posibilidad de la democracia misma. En otras palabras, una democracia debe promover la idea de que existen ciertos derechos o intereses cuya existencia es una precondición para la democracia porque promueven los ideales de auto-respeto, respeto mutuo e igualdad política que están en la base de ese régimen político. Y paradójicamente, puede ser permisible suspender el ejercicio de ciertas prácticas democráticas cuando se trata de resguardar algunos de estos derechos. Este es el argumento que defiendo en este capítulo.

<sup>1</sup> Becario del Programa de Becas Posdoctorales del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. El autor agradece el apoyo brindada por ese programa para la realización de este capítulo.

A la luz de los puntos anteriores, cobra relevancia la idea de una didáctica democrática. Este término se refiere al método mediante el cual se comunican enseñanzas de orden *práctico* sobre la democracia. Como lo muestran varios de los capítulos de este volumen, ocurre con frecuencia que los cambios democráticos son promovidos “desde abajo”; es decir, la sociedad presiona a las autoridades del Estado para que instrumenten medidas democráticas. En estos casos cabe decir que, por ejemplo, el activismo de grupos feministas para promover la igualdad de género, o el de asociaciones pro-elección para defender el derecho al aborto produce enseñanzas democráticas que, en los mejores casos, se diseminan en la sociedad.<sup>2</sup> Otras veces, sin embargo, la dirección de la presión democrática es la opuesta. Aquí, por distintos motivos los actores sociales y políticos no siempre actúan de manera tal que su conducta contribuya a la sustentabilidad de la democracia. En esos casos, puede plantearse la necesidad de una didáctica democrática “desde arriba”. Entonces el Estado debe impulsar ciertas creencias, como por ejemplo la de la igualdad política o prohibir la puesta en marcha de ciertas prácticas con el único fin de afirmar las instituciones e ideas democráticas.<sup>3</sup> No lo hace en un espíritu paternalista,<sup>4</sup> o para impulsar concepciones controvertidas del bien.<sup>5</sup> Lo hace para defender la democracia, es decir, un conjunto de creencias y prácticas mínimo que busca ser aceptable para todos los ciudadanos. Ese es el sentido pleno de una didáctica democrática promovida por el Estado.

<sup>2</sup> Véanse los artículos de Alicia Márquez Murrieta, Miguel Armando López Leva y Gustavo Ortiz Millán incluidos en este volumen.

<sup>3</sup> En este sentido, véase el texto de Moisés Vaca en este volumen.

<sup>4</sup> Sobre el paternalismo como fuente de políticas públicas, véase Dworkin, 1988.

<sup>5</sup> Para una sólida objeción a la idea de fundamentar políticas públicas en concepciones sectarias o parciales del bien, véase por ejemplo Rawls, 2005.



En consistencia con lo expuesto en las líneas anteriores, este texto sostiene que parte fundamental de una didáctica democrática consiste en esclarecer los límites de la participación democrática, es decir, en aclarar qué intereses individuales deben ser protegidos por el Estado (o en su defecto por organizaciones supranacionales) de manera obligatoria e independientemente de la voluntad mayoritaria.

La primera parte del texto ofrece un marco teórico para orientar la discusión. Aunque la bibliografía académica sobre la relación entre derechos individuales y decisiones mayoritarias es extensa, en esta sección esbozaré el intercambio sobre el tema entre los filósofos Jeremy Waldron y Ronald Dworkin. Tomaré partido por la posición de Dworkin, quien defiende la importancia de la revisión judicial en Estados Unidos en aras de salvaguardar algunos derechos individuales de presiones mayoritarias. Aunque no pretendo articular una defensa del activismo judicial, los argumentos que Dworkin aduce en defensa de dicha práctica son útiles para entender por qué deben fijarse ciertos límites a la democracia. La siguiente sección desarrolla las nociones de auto-respeto y respeto mutuo, las cuales, como se verá, son fundamentales para conceptualizar la idea de igualdad política. Basadas en el marco conceptual construido en las secciones anteriores, la tercera y cuarta secciones desarrollan un tema específico: el de la injusticia y la rectificación históricas. La tercera sección se concentra en el tema de las amnistías políticas. No sobra recordar que la función de las amnistías es remover, condicional o incondicionalmente, la perspectiva y las consecuencias de un proceso legal en contra de individuos específicos o clases de personas.<sup>6</sup> El argumento de esta sección es que en

<sup>6</sup> El uso de amnistías no es ninguna novedad. Como lo apunta Jon Elster, su uso puede remontarse a la amnistía de 403 a.C. en Atenas, durante la caída de la segunda oligarquía y el restablecimiento de la democracia. Según Elster, ya en esa

contextos de injusticia histórica, ciertas medidas de rectificación hacia las víctimas son indispensables —e irrenunciables— porque protegen intereses que las democracias deben proteger a toda costa: el auto-respeto y el respeto mutuo entre ciudadanos, asegurando así la igualdad ciudadana. La cuarta sección se concentra en el tema de la compensación a las víctimas en el contexto del combate al narcotráfico en México. El argumento de esta sección es similar al anterior: compensar a las víctimas del narcotráfico no es una medida que deba estar sujeta a votación, sino una obligación estatal en la medida en que se valoren los ideales de respeto e igualdad política. Así pues, el Estado transmite una enseñanza democrática inadecuada cuando deja de castigar a perpetradores de alto rango que han cometido violaciones a derechos humanos porque sugiere que algunos individuos están por encima de la ley. Asimismo, el Estado transmite una enseñanza democrática inadecuada cuando se abstiene de contribuir al resarcimiento de las víctimas de la violencia social porque sugiere que el Estado puede renunciar a sus tareas de seguridad sin asumir ningún costo.

#### DERECHOS INDIVIDUALES Y MAYORÍAS POLÍTICAS

Los filósofos Jeremy Waldron y Ronald Dworkin sostienen puntos de vista opuestos sobre el papel de los tribunales en el sistema político de Estados Unidos. Esto no es de sorprender, pues Waldron es un defensor de la supremacía legislativa y un procedimentalista, mientras que Dworkin es un partidario de la

oportunidad las elites democráticas que reconquistaban el poder se planteaban el dilema de si no era necesario limitar al máximo el imperativo retributivo (es decir, el castigo a los oligarcas que habían asestado un duro golpe a la democracia) en aras de la paz civil. Las elites democráticas, Elster concluye, optaron por hacer ese sacrificio (Elster, 2004: 12).

revisión judicial y un creyente en la primacía de los derechos individuales. En *Law and Disagreement*, Waldron examina los argumentos para la revisión judicial desarrollada por Dworkin en *Freedom's Law: the Moral Reading of the American Constitution*, y concluye que no son convincentes. Esta sección esboza los puntos centrales del debate, los cuales, como se verá más adelante, son relevantes para la discusión sobre la rectificación histórica.

Según numerosos autores, la revisión judicial es antidemocrática porque concede autoridad a funcionarios no elegidos para anular leyes aprobadas por los representantes del pueblo. Dworkin sostiene que lo anterior no constituye una comprensión adecuada de lo que está en juego en la revisión judicial o de lo que significa la democracia. Waldron no está de acuerdo con la afirmación de Dworkin respecto a que la revisión judicial no es la práctica antidemocrática que sus críticos afirman. Waldron concede algunos de los argumentos centrales de Dworkin. En primer lugar, concede que existe una importante conexión (“una congruencia natural”) entre los derechos y la democracia: el hecho de que alguien sea portador de un derecho significa que tiene ciertas capacidades morales esenciales para la competencia democrática. En segundo lugar, Waldron también está de acuerdo con que algunos de los derechos individuales deben ser considerados como condiciones previas para la legitimidad de las decisiones tomadas por las mayorías (hay dos tipos de derechos: los que son constitutivos de los procedimientos democráticos —procesos para resolver los desacuerdos a través de la participación— y aquellos que se pueden representar como condiciones para la respetabilidad moral de la toma democrática de decisiones). Por último, Waldron reconoce que si las personas no están de acuerdo con las condiciones de la democracia, apelar a la legitimidad de la decisión mayoritaria para resolver ese desacuerdo puede constituir una petición de principio. “¿No hay algo circu-

lar al asignarle a las mayorías las decisiones sobre la naturaleza y los límites de la toma de decisiones de las mayorías?” (Waldron, 2004: 298).

Sin embargo, Waldron considera que Dworkin deriva conclusiones erróneas de estos argumentos. En particular, se interesa en el último punto: la circularidad implícita al asignar a las mayorías las decisiones sobre los límites de las mayorías. En primer lugar, admite que la apelación a la legitimidad de la decisión mayoritaria para resolver un desacuerdo sobre las condiciones de la democracia, constituye una petición de principio, sin embargo, Waldron rechaza el argumento subsiguiente de Dworkin: que esta *petitio principii* de alguna manera legitima la revisión judicial. Waldron argumenta que la revisión judicial plantea el mismo tipo de pregunta. Supongamos que existiera un desacuerdo acerca de si las mujeres deberían tener el derecho al voto, y una de las partes en esta discrepancia alegara que la decisión mayoritaria tomada en la ausencia de este derecho (constitutivo) no tiene legitimidad alguna (o dicho de otro modo, la mayoría de los hombres no tiene el derecho moral para decidir en nombre de toda la comunidad sobre si las mujeres deberían tener el derecho al voto). Waldron argumenta que de lo anterior no se infiere que *otra instancia* —por ejemplo, el tribunal— *tenga el derecho a decidir la cuestión simplemente porque la ciudadanía masculina no lo tiene*. “Lo que sigue es que nos quedamos en una zona libre de legitimidad, en la que lo mejor que podemos esperar es que surja un sistema democrático legítimo”. En casos como este, Waldron argumenta, debemos adoptar una actitud pragmática, ya que no está abierto a nosotros usar cualquier criterio colectivo de legitimidad.

Waldron ofrece otra línea de crítica. Argumenta que Dworkin sustenta su preferencia por el papel del poder judicial como la institución más apropiada para tomar decisiones sobre los

derechos individuales en un examen *orientado a resultados*. Según Waldron, el análisis Dworkiniano “orientado a resultados” de la revisión judicial (a diferencia del enfoque procedimentalista de Waldron) es engañoso por dos razones.

Para Dworkin, los tribunales pueden ser democráticos siempre y cuando tomen “las decisiones correctas”, es decir, las decisiones que refuercen las condiciones democráticas. Por ejemplo, si un tribunal anula una ley que restringe la libertad de expresión, entonces la decisión del tribunal no debe interpretarse como una pérdida de la democracia. De hecho, esta es una decisión democrática, sostiene Dworkin, ya que asegura las condiciones (en este caso el derecho individual de expresarse) a partir de las cuales la democracia es posible. Esto es lo que significa que el análisis Dworkiniano sea orientado a resultados: lo que importa son los resultados, no el procedimiento que nos lleve a estos. De hecho, Dworkin sostiene que si se pudiera demostrar que una legislatura es el vehículo más seguro para garantizar las condiciones democráticas —es decir, que así se protegen los derechos—, entonces no habría nada de malo en que el poder legislativo vigilara los derechos necesarios para la democracia. Sin embargo, en su opinión hay razones para creer que el poder legislativo no es tal vehículo y que los tribunales son una apuesta más segura. La crítica de Waldron es que las ideas de Dworkin anulan la distinción entre *decisiones sobre la democracia* y *decisiones tomadas por la vía democrática*. De acuerdo con Waldron, en el caso anterior (un tribunal que revoca una ley que viola un derecho) debemos admitir que una cuestión democrática se resolvió no democráticamente. Hay una pérdida del autogobierno, aunque los jueces hayan tomado la decisión correcta. En palabras de Waldron:

las preocupaciones sobre el carácter democrático o no democrático de un procedimiento político no se evaporan cuando el procedimiento en cuestión se utiliza para resolver un problema sobre la naturaleza de la democracia... Se pierde algo, desde el punto de vista democrático, cuando un individuo o una institución no electa y que no rinde cuentas, toma una decisión vinculante sobre lo que la democracia requiere (Waldron, 2004: 293).

El juez, argumenta Waldron, podría tomar la decisión correcta y por ende podría haber algo democrático que contrarreste la pérdida de democracia, pero ello no descarta, en sí, la pérdida de democracia. Por otro lado, si un órgano electo que representa a los ciudadanos toma una decisión equivocada, los ciudadanos perciben esta decisión como resultado de su propio error, no como la imposición del error de otro.

Por otra parte, Waldron argumenta que los desacuerdos sobre los derechos deben ser resueltos por quienes están sujetos al desacuerdo. El concepto de derecho se basa en una visión del individuo humano como un agente pensante esencialmente dotado con la capacidad de deliberar moralmente, ver las cosas desde el punto de vista de otros y trascender la preocupación de su interés particular o sectorial” (Waldron, 2004: 250). Waldron señala, además, que la discusión sobre el derecho de una persona, no es similar a la discusión sobre los derechos de los animales o la preservación de un edificio, debido a que en el caso de los derechos individuales, la persona sujeta a los derechos tiene una opinión considerable sobre la cuestión (sea que deba tener los derechos o no).

Y como el punto de vista de cualquier argumento sobre derechos tiene que ver con *el respeto que se debe a esta persona como un ser activo y pensante*, difícilmente estamos en condiciones de decir que nuestra conversación toma *sus* derechos seriamente, si a la vez ignoramos o tomamos a la ligera todo lo que tiene que decir sobre el tema (Waldron, 2004: 251; las cursivas son mías).

A lo largo de *Law and Disagreement*, y especialmente en su crítica a *Freedom's Law*, Waldron rechaza la tentación de usar un enfoque orientado a resultados en su análisis de los derechos (y en su análisis sobre democracia, en general). Sin embargo, él mismo utiliza un criterio orientado a resultados cuando explica por qué los portadores de un derecho no deben permitir que otras instituciones (por ejemplo, los tribunales) tomen decisiones sobre sus derechos. Waldron argumenta que atribuimos derechos con base en la capacidad moral y pensante del individuo. No obstante, si le concedemos lo anterior, también debemos aceptar que los regímenes democráticos deben proporcionar las condiciones para que los ciudadanos desarrollen esas capacidades morales, puesto que no son innatas o “naturales”; deben ser cultivadas y los gobiernos deben ofrecer las condiciones para que florezcan. Por lo tanto, nuestro análisis sobre derechos debe estar orientado a resultados, por lo menos hasta cierto punto.

#### RESPECTO E IGUALDAD POLÍTICA

Quiero hacer hincapié en el último punto de la sección anterior. Ciertos derechos deben defenderse por el respeto que se debe a las personas como seres activos y pensantes, seres con capacidades morales; más aún, toca al Estado proporcionar las condiciones para que los ciudadanos no se vean impedidos en sus esfuerzos por desarrollar esas capacidades morales. Esto quiere decir que existe un vínculo entre legitimidad democrática y respeto, y toda reflexión moral debe tomarlo en cuenta. Ante la existencia de este vínculo, esta sección abunda sobre la noción de respeto en el debate filosófico, poniendo particular énfasis en las propuestas teóricas de John Rawls y Axel Honneth.

El respeto es uno de los conceptos fundamentales de la filosofía moral y política. Es central, por ejemplo, en la obra de

Immanuel Kant. Para Kant, respetar a una persona implica tratarla como a un fin en sí mismo. Una de las formulaciones del imperativo categórico, que es según Kant el principio supremo de la moralidad, exige que nuestras acciones expresen el debido respeto al valor de las personas: “Actúa de tal manera que trates a la humanidad, ya sea en tu propia persona o en la de cualquier otro, nunca como un mero medio, sino siempre al mismo tiempo como un fin en sí mismo”. Nuestra obligación moral fundamental es, pues, respetar a las personas; las acciones moralmente correctas son aquellas que expresan respeto a las personas como fines en sí mismos, mientras que las acciones moralmente reprobables son aquellas que expresan desprecio o falta de respeto hacia las personas al no valorarlas como fines en sí mismos.

La filosofía política contemporánea ha desarrollado esta formulación clásica de distintas maneras. En su *Teoría de la justicia*, John Rawls hace hincapié en la importancia del auto-respeto en la vida de las personas. Para Rawls, las instituciones de la estructura básica de un Estado liberal, gobernadas por principios de justicia, han de distribuir bienes primarios. Los bienes primarios, a su vez, son aquellos bienes indispensables para desarrollar tanto un plan de vida como lo que Rawls denomina los dos poderes morales (la capacidad para escoger y modificar una concepción de la vida buena y la capacidad para cooperar con otros ciudadanos siguiendo principios de justicia). Uno de dichos bienes es lo que Rawls llama *las bases sociales del auto-respeto*. Como una cuestión de justicia, el Estado tiene que garantizar a todos los ciudadanos que dentro de su territorio se distribuirán las bases sociales del auto-respeto. Rawls no ofrece demasiados detalles sobre el contenido de las bases sociales del auto-respeto, pero plantea que incluye dos componentes: primero, el sentido del propio valor y el del plan de vida que uno elija, y segundo, la convicción de que uno tiene la habilidad para realizar dicho



plan (Rawls, 1995: 485). Así pues, el auto-respeto requiere que la persona se vea a sí misma y los planes que decide emprender como valiosos y realizables (Eyal, 2005). En una sociedad democrática, una persona que no es reconocida como un igual puede ver afectado su auto-respeto.

Por su parte, el filósofo alemán Axel Honneth también pone el énfasis en la importancia del auto-respeto y en la manera en que este depende fundamentalmente del reconocimiento de otros ciudadanos. Para Honneth, uno de los problemas fundamentales de las sociedades modernas es que algunas instituciones y prácticas sociales no confieren el debido reconocimiento (*Anerkennung*) a determinados grupos. Así por ejemplo, los grupos marginados lo son en buena medida porque un sinnúmero de prácticas, instituciones, o incluso imágenes y expresiones públicas, buscan minar el auto-respeto de sus miembros. De ahí que las luchas de estos grupos por establecer una sociedad más justa sean, como escribe Honneth, luchas por reconocimiento. Tales luchas buscan restablecer el auto-respeto de las personas que pertenecen a grupos marginados (Honneth, 1996).

De las teorías anteriores se desprende que el auto-respeto y el respeto mutuo son un requerimiento de la igualdad política. Como se verá continuación, la idea de respeto juega un papel central en el tema de la rectificación histórica.

#### RESPECTO Y CASTIGO A PERPETRADORES

En contextos post-conflicto (por ejemplo, en sociedades que han transitado a una democracia después de años de gobierno dictatorial, sociedades que han conseguido salir de una guerra civil o sociedades envueltas en episodios de violencia excepcional), existe la gran tentación de ofrecer amnistías políticas para quie-

nes perpetraron crímenes por los que deberían rendir cuentas, sobre todo si dichas amnistías cuentan con el respaldo de una mayoría ciudadana. El argumento que a menudo se ofrece para justificar el uso de amnistías es que proceder penalmente contra perpetradores, particularmente los de alto rango, pone en entredicho la paz y la estabilidad duramente conseguidas. Se trata del llamado dilema paz/justicia, o armonía social/justicia. Existe un adarme de verdad en dicho dilema. Sin embargo, la tendencia a exagerarlo hace que se pierda de vista el daño moral que sufren las víctimas cuando no se atienden sus demandas de justicia retributiva. Esta sección explica cuál es ese daño y cuáles son sus implicaciones. Ofrecer amnistías a perpetradores de alto rango vulnera las condiciones que hacen posible el auto-respeto de los ciudadanos y el respeto *mutuo* que estos se deben los unos a los otros en una sociedad liberal (en la que todos se consideran a sí mismos como iguales). El Estado debe garantizar que esto no ocurra. Concretamente, en contextos post-conflicto, esto implica la puesta en marcha de medidas que rectifiquen injusticias pasadas.

Desde hace varias décadas se ha ido cristalizando un conjunto de leyes e instituciones, tanto en el ámbito internacional como en el doméstico, cuyo propósito es criminalizar y castigar los crímenes de lesa humanidad. Antes de la Segunda Guerra Mundial, castigar a los responsables de crímenes de guerra o de medidas genocidas, por ejemplo, era un asunto dejado en última instancia a la discreción de los políticos en turno de cada nación, quienes actuaban o no con base en criterios de orden pragmático. Desde los famosos juicios de Nuremberg, en cambio, ha ido cobrando fuerza la idea de que deben existir mecanismos e instituciones encargados de asegurar que los perpetradores de crímenes de lesa humanidad sean llevados a juicio y castigados por sus actos. Esto ha sido visto como un *derecho de las víctimas*:

que el Estado, o en su defecto organismos de corte internacional, juzguen, y de ser comprobada su culpabilidad, castiguen a quienes han ocasionado daño a ciertos individuos o grupos en la sociedad. Se trata de una medida retributiva que no solo establece incentivos para que actos similares no ocurran en el futuro, sino también para que se cumpla con los requerimientos básicos de igualdad cívica: todos los ciudadanos, sin distinción alguna, deben ser responsables legal y políticamente por sus actos, y todo aquel que ha sido sujeto de alguna violación a su integridad o sus intereses tiene derecho a exigir retribución.

A contracorriente de este imperativo de juzgar a quienes han cometido crímenes políticos en el pasado, varios autores argumentan que en algunas circunstancias es necesario abstenerse de proceder penalmente contra dichos criminales (que con frecuencia conservan poderes y privilegios aun cuando haya existido una transformación política de fondo), puesto que de lo contrario es imposible apaciguar sociedades en conflicto o mantener la estabilidad ahí donde ya se ha conseguido un mínimo de paz. Por lo tanto, continúan estos autores, con frecuencia es necesario ofrecer amnistías a las partes beligerantes en conflictos de violencia. Este tipo de justificaciones en favor de las amnistías son del tipo que los filósofos morales llaman *consecuencialistas*, es decir, presuponen que el juicio normativo depende solo de las consecuencias de la práctica o acción en cuestión. Sin embargo, las justificaciones consecuencialistas tienen un problema grave de acuerdo con sus críticos: son demasiado arbitrarias, como se explicará a continuación.

Las justificaciones consecuencialistas proponen lo que Jesper Ryberg llama la posición límite: la idea de que la exigencia de justicia tiene un umbral por encima del cual deja de estar en vigor (Ryberg, 2010; véase también May, 2004). Así, la justicia retributiva debe ser vulnerada si hay razones de peso para

hacerlo. El desafío para la posición consecuencialista, sin embargo, es establecer de manera no *ad hoc* dónde debe fijarse ese umbral. ¿Cuánto sufrimiento humano debe tolerarse hasta que sea aceptable poner de lado la justicia retributiva? Ryberg argumenta que los argumentos consecuencialistas no pueden ofrecer una respuesta sistemática, consistente en el tiempo y basada en principios morales. Bajo un esquema consecuencialista, no podemos estar seguros de en qué momento o después de cuánto sufrimiento debe otorgarse una amnistía. En una frase, los argumentos consecuencialistas generan incertidumbre.

Para salvar esta crítica, algunos defensores del argumento consecuencialista invocan la idea del filósofo Robert Nozick según la cual solo es aceptable suspender las exigencias de justicia en aras de un bien superior si no se violan ciertos derechos individuales. Así, en el caso que nos ocupa, las amnistías solo serían justificables para promover la consolidación de la paz después de una guerra civil, siempre y cuando no violen ciertos derechos inalienables. Según los críticos del consecuencialismo, esta solución no elimina la incertidumbre mencionada en el párrafo anterior. La pregunta ahora sería: ¿qué derechos pueden ser violados y cuáles no? ¿En la búsqueda de qué metas? Como apunta Max Pensky, la mayoría de los argumentos consecuencialistas son incapaces de establecer

un ordenamiento no trivial de los derechos políticos y legales que dé cuenta de por qué una situación de transición [como una sociedad post-conflicto], en la que un régimen jurídico está sometido a presiones y escrutinio extraordinario, puede justificar tal ordenamiento mientras que las condiciones 'normales' no pueden hacerlo (Pensky, 2008: 18).

Otros defensores de los argumentos consecuencialistas con frecuencia buscan fortalecer sus posturas con alegatos de corte democrático, o con mayor precisión, de corte mayoritario. Tales

autores consideran que el respaldo democrático confiere validez moral a las amnistías. Charles Trumbull, por ejemplo, propone tres criterios para que organizaciones internacionales como las Naciones Unidas determinen si una amnistía es capaz de armonizar la justicia y la paz, los cuales, como ya he mencionado, pueden entrar en conflicto. Los criterios son:

- 1) el proceso por el cual se promulgó la amnistía;
- 2) la sustancia de la ley de amnistía;
- 3) las circunstancias nacionales e internacionales (Trumbull, 2007).

Las condiciones 2) y 3) pueden explicarse rápidamente: 2) sugiere que para ser aceptable, una amnistía debe venir de la mano de disposiciones para garantizar que las personas beneficiadas por ella no sean capaces de cometer los mismos tipos de delitos o similares en el futuro, y que sean llamadas a rendir cuentas de alguna manera no punitiva (por ejemplo, a través de una Comisión de la Verdad y Reconciliación). En cuanto a 3), esta condición establece que las amnistías solo deben utilizarse cuando sean indispensable para poner un alto a conflictos en curso, y cuando la comunidad internacional no esté dispuesta a intervenir para detener dicho conflicto.

La condición 1) es la más relevante para los propósitos de este artículo. Trumbull (2007: 323) argumenta que las amnistías son aceptables cuando *a)* la amnistía fue aprobada por la vía democrática, *b)* la gente tuvo acceso a información adecuada, y *c)* las víctimas favorecen la amnistía. Trumbull cita a Goldstone, un destacado juez penal internacional, con el argumento de que la famosa Comisión de la Verdad y la Reconciliación sudafricana “se justificaba moralmente porque fue creada por la primera legislatura constituida democráticamente en Sudáfrica, una legislatura que representaba a las víctimas del *Apartheid*”.

Por su parte, Louise Mallinder, una de las especialistas más importantes en el tema de las amnistías, afirma que el derecho internacional debe respetar las amnistías nacionales, siempre y cuando estas cuenten con legitimidad democrática. Según ella, sin aprobación democrática,

la amnistías difícilmente atenderían los requerimientos de readaptación social de la sociedad de transición. Dichos requisitos no reflejan necesariamente los de la ley internacional de derechos humanos, ya que los primeros se centran en las necesidades de la comunidad, mientras que los segundos se basan en los derechos del individuo.

La aprobación democrática, Mallinder continúa, puede expresarse, por ejemplo, a través de “acuerdos negociados en los que participen representantes de todas las partes en el proceso de conflicto o de transición, así como observadores internacionales”. La legitimidad democrática de las amnistías puede verse comprometida si estas fueron aprobadas por políticos no elegidos democráticamente, o por individuos que tomaron el poder fraudulentamente, como sucede con frecuencia en contextos post-conflicto. Asimismo, Mallinder expresa algunas reservas sobre los formatos de participación política que incluyen a supuestos portavoces (no electos) de las principales comunidades, porque no siempre es claro que estos tengan el derecho legítimo de hablar en nombre de su comunidad. Por el contrario, una ley de amnistía tendrá mayor legitimidad si es aprobada por políticos electos democráticamente y si es precedida por una amplia consulta pública, una promesa de campaña electoral para introducir una amnistía o un referéndum. Incluso cuando una ley de amnistía ha sido aprobada por un referéndum, pueden surgir dificultades. Por ejemplo, el apoyo de la mayoría simple no será apropiado si va en contra de grupos minoritarios que fueron objeto de opresión (Mallinder, 2007; también es útil Mallinder, 2008).

Tanto Mallinder como Trumbull hacen hincapié en los requerimientos procedimentales para ratificar democráticamente una amnistía. A pesar de que proponen requisitos estrictos para calificar una amnistía como democrática, ambos autores presuponen que la validación democrática de las amnistías hace desaparecer sus problemas morales. Una amnistía democrática es para ellos una amnistía aceptable a la luz de sus beneficios. Trumbull concede a las víctimas una prerrogativa de veto, y Mallinder hace alusión a las dificultades que pueden surgir cuando grupos minoritarios de víctimas son marginados del proceso de formación de la voluntad colectiva. Estos reparos, sin embargo, son insuficientes desde el punto de vista normativo. Más que actores con veto, o grupos minoritarios dignos de atención, las víctimas deben ser la parte central de la arquitectura democrática del nuevo régimen. Tanto Mallinder como Trumbull subestiman la importancia que auto-respeto y respeto mutuo juegan en el principio retributivo en contextos de violencia política. El propósito del principio retributivo es *promover la dignidad de las víctimas, sin la cual es imposible consolidar una sociedad genuinamente democrática* (véase por ejemplo Verdeja, 2009). Esta idea puede expresarse en los términos de las teorías de John Rawls y Axel Honneth esbozadas en la sección anterior. Como vimos, según Rawls el auto-respeto requiere que las personas se vean a sí mismas y los planes que deciden emprender como valiosos y realizables. Por su parte, Honneth arguye que las instituciones y prácticas sociales dominantes no deben negar el reconocimiento a ningún grupo social; de lo contrario, se le estigmatiza injustamente. Puesto en estos términos, las injusticias históricas no rectificadas (y las amnistías pueden ser un indicio de tal falta de rectificación) son un obstáculo para que las personas se vean a sí mismas y los planes que deciden emprender como valiosos y realizables; asimismo, de no ser rectificadas las injusticias

pasadas, el mensaje para las víctimas es que, a pesar de que la violencia política ha transpirado, su estatus cívico permanece en un plano de inferioridad.

En esta tesitura, John Borneman, refiriéndose al contexto post-comunista en Europa del Este, escribe que medidas como las disculpas oficiales por parte de antiguos perpetradores, e incluso del Estado mismo, son indispensables porque contribuyen a “restaurar la dignidad de las víctimas del antiguo régimen a través de actos de reivindicación o rehabilitación”. Borneman sostiene que la relación de la víctima con el perpetrador suele ser el punto crucial del proceso de reivindicación: con el fin de confirmar la importancia de la víctima a través de un procedimiento de reivindicación, a menudo es necesario nivelar el estatus injustamente elevado de los perpetradores. Para restablecer la autoestima y el valor de la dignidad de la víctima, es fundamental que se lleve a cabo un “ritual” en el que se repudie públicamente el mensaje de superioridad que inicialmente causó la disminución del estatus de la víctima. Dicho reconocimiento público, Borneman concluye, es una contribución a la “restauración de la dignidad” de las víctimas (Osiel, 2002).

El compromiso con los valores democráticos exige, pues, que el gobierno implemente medidas típicamente recomendadas en las discusiones sobre justicia transicional. En primera instancia, las amnistías son incompatibles con tales medidas. Ciertamente existen muchos tipos de amnistías, que varían de acuerdo con el tipo de crímenes para los cuales suspenden el castigo; o el tipo de perpetradores (de bajo, mediano o alto rango) al que van dirigidos (Freeman, 2009). Algunas amnistías con un ámbito de validez restringido podrían ser compatibles con un esquema de justicia transicional y con el respeto a las víctimas de crímenes en el pasado reciente. Sin embargo, en términos generales,



la mayor parte de las amnistías, sobre todo las que incluyen a líderes y mandos medios, no lo son.

Así por ejemplo, muchos de las amnistías que se concedieron en el Cono Sur, algunas de la cuales contaban con el respaldo de mayorías políticas, son inaceptables porque menosprecian a las víctimas al no reconocer su sufrimiento y su derecho a exigir retribución. Considérese el famoso juicio a Pinochet, o más recientemente, los juicios sobre los crímenes cometidos durante la última dictadura militar en Argentina (1976-1983) en la infame Escuela Mecánica de la Armada, uno de los dos principales centros clandestinos de detención del régimen (el tercer y último juicio, actualmente en curso, es el mayor proceso judicial que se ha hecho contra la dictadura, durará dos años y declararán casi 900 testigos; se juzgarán delitos de lesa humanidad contra 789 personas, la mayoría de ellas víctimas de los llamados *vuelos de la muerte*).<sup>7</sup> Cabe notar que tanto Pinochet como los dictadores argentinos contaban con el respaldo de mayorías ciudadanas reticentes a iniciar juicios contra los líderes del antiguo régimen bajo la creencia de que tales medidas irían en detrimento de la reconciliación nacional. Estos procesos judiciales fueron y han sido llevados a cabo en muchos casos a contrapelo de la voluntad de mayorías democráticas. En el caso de Pinochet, tuvo lugar la intervención de cortes internacionales que actuaron bajo el principio de jurisdicción universal. Y en el caso argentino, la presión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otras instituciones internacionales (la mayoría de ellas no democráticas) fue fundamental para impulsar los juicios.

Las víctimas necesitan constatar que su sufrimiento en el pasado es reconocido abiertamente y que el insulto a su dignidad no

<sup>7</sup>Sobre diversos aspectos de la justicia transicional en Argentina post-dictatorial es indispensable Osiel, 2002.

se perpetúa históricamente. Como argumenta Mihaela Mihai, el respeto y el trato igualitario hacia todos los ciudadanos exige “habilitar” (*enfranchise*) a los ciudadanos en dos niveles: uno de primer orden, en la constitución. En este nivel, las víctimas adquieren los mismos derechos que sus antiguos victimarios. En el segundo orden, se promueve lo que Mihai llama “habilitación rectificatoria” (*redress enfranchisement*). Esta última se lleva a cabo mediante la promulgación y aplicación de legislación que incluya medidas retributivas y compensatorias (Mihai, 2010).

El argumento aquí propuesto es una versión del argumento deontológico en contra de las amnistías. Según la ética deontológica, ciertos actos son moralmente inaceptables incluso si llevarlos a cabo produce resultados que benefician a una mayoría. Así pues, en el contexto que nos ocupa, no castigar a los responsables de crímenes de lesa humanidad puede tener buenas consecuencias, por ejemplo, cuando un señor de la guerra en Sierra Leona se compromete a deponer las armas si se le confiere una amnistía a él y a sus seguidores. Según un argumento deontológico, no sería moralmente permisible actuar de esta manera, entre otras razones porque se cometería la violación de una norma de igualdad jurídica, política y moral:

Para el conjunto de los beneficiarios de las amnistías, que de esta manera se colocan más allá del alcance de la ley por cometer actos que de otro modo merecerían atención legal, corresponde a otro grupo de personas, las víctimas, a quienes la amnistía ha privado de tutela judicial efectiva, un derecho básico (Pensky, 2008: 9).

## RESPECTO Y COMPENSACIÓN A LAS VÍCTIMAS

Quisiera hacer referencia ahora al caso mexicano, en concreto a la Ley General de Víctimas que entró en vigor en febrero de

2013. Si bien es cierto que la violencia excepcional ligada al combate al narcotráfico no es, de ninguna manera, un asunto del pasado, la ley es de cierta forma una medida de rectificación histórica, pues busca resarcir a las víctimas por los daños que sufrieron recientemente y que no han sido atendidos hasta ahora. Como se verá, algunos comentaristas públicos afirman que uno de los principales problemas de la ley es que, para resarcir económicamente a las víctimas de la violencia, se pasa la factura a *todos* los contribuyentes, y no, como debería ser el caso según dichos comentaristas, a los perpetradores. El resultado es una injusticia. Esta sección defiende la ley de tales críticas. Ciertamente, la ley tiene severas carencias. Entre otras cosas, se ha argumentado que no hay mecanismos de gobierno ni fondos para ponerla en marcha, que inducirá conflictos interinstitucionales, que es anticonstitucional, que refleja la inveterada costumbre política mexicana de creer que redactando leyes se resuelven los problemas, que por sí sola no conseguirá nada, que su definición de “víctima” es demasiado extensa, que la aprobó Peña Nieto para el aplauso y los reflectores. Todas estas críticas tienen seguramente su parte de verdad y hay que tomarlas en serio. En esta sección, sin embargo, me refiero a la crítica que, como ya mencioné, pone en tela de juicio los fundamentos morales de la ley. Como en la sección anterior, el núcleo de mi defensa tiene que ver con la idea de que el Estado debe promover el auto-respeto y el respeto mutuo de las personas, así como el principio de igualdad. En la compensación a víctimas, a diferencia de las amnistías discutidas antes, la ley en cuestión sí fue votada por órganos de representación popular, es decir, goza de legitimidad democrática. No obstante, dicho respaldo es necesario para vislumbrar la importancia y la necesidad de implementarla.

La ley fue vetada por el presidente Felipe Calderón durante el sexenio pasado bajo el argumento, probablemente sincero,

de que se trataba de una pieza legislativa deficiente. Durante la administración actual, los poderes ejecutivo y legislativo la aprobaron de manera expedita, prácticamente en el estado en que la encontraron. Hacer un resumen detallado del contenido de la ley es una tarea que rebasaría los límites de este trabajo. Solamente me interesa apuntar uno de sus aspectos principales: su intento por desvincular la noción de responsabilidad criminal de la de compensación a las víctimas. En la visión del derecho penal tradicional, tal vinculación es inquebrantable: el único responsable de compensar a la víctima debe ser su victimario. A contracorriente de la visión ortodoxa, la ley establece que la “calidad de víctima se adquiere con la acreditación del daño [...] e independientemente de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño”. Y más adelante:

Cuando el responsable [del delito] se haya sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido y por lo tanto haga imposible el ejercicio de la acción penal, [el Estado deberá] cubrir de manera subsidiaria el monto de la compensación por estos conceptos en los términos de la presente Ley y su Reglamento.<sup>8</sup>

Diversos comentaristas en los medios de comunicación escrita han puesto en entredicho la pertinencia de la desvinculación entre responsabilidad criminal y compensación a las víctimas. Por ejemplo, Sergio Sarmiento discute la idea de algunos defensores de la ley según la cual si el Estado “falla en su responsabilidad de proteger a los ciudadanos, debe compensar los daños que sufran las víctimas del crimen”. Se trata, continúan sus defensores, de un principio de solidaridad. A contrapelo de esta perspectiva,

<sup>8</sup> La Ley define a las víctimas directas como “aquellas personas que directamente hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos”. Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>.

Sarmiento opina que con la ley “ciudadanos que no han cometido ningún crimen [tendrán] que compensar a las víctimas de hechos punibles”.<sup>9</sup> Con malicia, apunta Carlos Elizondo: “¿Tendrá sentido ahora contratar un seguro de auto? Si te choca alguien, solo déjalo ir, luego el Estado te compensa”.<sup>10</sup> Por su parte, Luis González de Alba ofrece el siguiente alegato en contra del principio que subyace a la ley, según el cual “cuando el Estado es omiso en cuidarnos debe pagar su falta a los familiares de la víctima”. Dice González de Alba:

el Estado no es GNP, no es una aseguradora privada que paga a los deudos con dinero que dejan de ganar los socios de la compañía. El gobierno tiene nada más el dinero que los ciudadanos pagamos como impuestos. ¿Quién va a resarcir el daño a las familias de las víctimas? [...]. Pagaremos los contribuyentes el delito de otro.<sup>11</sup>

¿Y de dónde viene esa idea según la cual nosotros los contribuyentes y no los criminales debemos resarcir a las víctimas? Dice González de Alba: “Resarcir a las víctimas con el dinero de los contribuyentes y no con los bienes del victimario entra en la vieja idea asistencial [...] el gobierno tiene mucho dinero que nos debe repartir”.

Todas estas opiniones postulan como moralmente deseable la existencia de un nexo indisoluble entre crimen y compensación. El vínculo entre delito y resarcimiento, sin embargo, es objetable. ¿Qué sucede si las autoridades no capturan a los victimarios, como es muy a menudo el caso en el combate al narcotráfico, y por lo tanto no hay quien compense a las víctimas? No hay respuestas en las argumentaciones de los autores citados con anterioridad.

<sup>9</sup> “Ley de Víctimas”, 11 de enero de 2013.

<sup>10</sup> “Víctimas de la Ley”, 17 de enero de 2013.

<sup>11</sup> “Sicilia y su batea de babas”, *Milenio*, 14 de enero de 2013.

Los esquemas de compensación a las víctimas son una respuesta a las severas limitaciones de los esquemas tradicionales de responsabilidad criminal. Desde hace muchos años, existen esquemas de compensación de víctimas en lugares como Suecia, Francia, Alemania, Italia, Estados Unidos, la provincia de Quebec en Canadá. Incluso la Corte Penal Internacional contempla dichos esquemas (Mégret, 2011/2010). En el plano filosófico, Jeremy Bentham fue uno de los primeros autores modernos en defenderlos: “si el delincuente no tiene fortuna,” la compensación a la víctima “debe hacerse con cargo al tesoro público por ser un beneficio público; la seguridad de todos está involucrada” (Bentham, 1843). Un esquema de compensación de víctimas que rompe con el lazo entre crimen y resarcimiento le parecía deseable a Bentham porque, según él, al final del día redundaba en beneficio de todos. A diferencia de lo que sucedía en la sección anterior, en este caso el cálculo consecuencialista apoyaría la aprobación de medidas compensatorias. No obstante, el argumento consecuencialista no es el argumento fundamental. Más importante aún es que los esquemas de compensación en cuestión promueven la participación de las víctimas en procesos judiciales y les ahorran una “doble victimización” a manos de fiscales negligentes y sistemas de justicia criminal ineficientes. En otras palabras, y para plantearlo en los términos rawlsianos de secciones anteriores: si el auto-respeto requiere que las personas se vean a sí mismas y los planes que deciden emprender como valiosos y realizables, es claro que los actos de compensación en periodos de violencia extraordinarios son indispensables en la medida en que sean financiables. De lo contrario, los ciudadanos supondrán que sus planes de vida son trágicamente frágiles: cualquier día puede destrozarlos un sicario sin que el Estado ofrezca la garantía de tomar cartas en el asunto. Por otra parte, como arguye Honneth, las instituciones y prácticas sociales do-

minantes no deben negar el reconocimiento a ningún grupo social. En este sentido, puede argumentarse que la compensación a las víctimas tiene una dimensión material, pero además una simbólica: equivale afirmar que el Estado tienen la obligación de evitar que, por falta de recursos, ciudadanos sin recursos sean marginados de y, en un momento dado estigmatizados, por la sociedad. Un Estado digno de ese nombre debe asumir los costos de combatir el crimen y asegurar el orden. Es una pregunta abierta si los costos se detienen en la fase preventiva, o si también deberían extenderse a la fase compensatoria. Detenerse en la fase preventiva es, me parece, moralmente arbitrario.

## CONCLUSIÓN

Este capítulo ha buscado subrayar la importancia de las nociones de auto-respeto y respeto mutuo, y cómo tales nociones aportan elementos para articular una visión crítica de las amnistías y una visión favorable de las medidas de compensación a las víctimas. En una democracia, la decisión de conferir una amnistía o de compensar a las víctimas no debería dejarse al criterio de las mayorías. Una de las motivaciones principales para imponer un castigo a los perpetradores de crímenes extraordinarios, o de establecer esquemas de compensación para quienes han sido perjudicados por la violencia social, es restablecer la dignidad de las víctimas bajo el principio de que todos los miembros de la comunidad política son dignos de respeto. Solo así puede consolidarse la igualdad política entre los ciudadanos, que es una precondition de la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- BENTHAM, Jeremy. 1843. *Principles of Penal Law. The Works of Jeremy Bentham, Vol. 1 (Principles of Morals and Legislation, Fragment on Government, Civil Code, Penal Law)*. Disponible en: [http://oll.libertyfund.org/?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=2009&chapter=139743&layout=html&Itemid=27](http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=2009&chapter=139743&layout=html&Itemid=27).
- BORNEMAN, John. 1997. *Settling Accounts. Violence, Justice, and Accountability in Postsocialist Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- DWORKIN, Gerald. 1988. *The Theory and Practice of Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DWORKIN, Ronald. 1996. *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge: Harvard University Press.
- ELSTER, Jon. 2004. *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- EYAL, Nir. 2005. "‘Perhaps the Most Important Primary Good’: Self-Respect and Rawls’s Principles of Justice". *Politics, Philosophy, and Economics* 4(2): 195-219.
- FREEMAN, Mark. 2009. *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HONNETH, Axel. 1996. *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge: Polity Press.
- MALLINDER, Louise. 2007. "Can Amnesties and International Justice Be Reconciled". *International Journal of Transitional Justice* 1, núm. 2: 208–230.



- MALLINDER, Louise. 2008. *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide*. Oxford: Hart.
- MAY, Larry. 2004. *Crimes Against Humanity: A Normative Account*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MÉGRET, Frédéric. 2011/2010. “Justifying Compensation by the International Criminal Court’s Victims Trust Fund: Lessons from Domestic Compensation Schemes”. *Brooklyn Journal of International Law* 36, núm. 123: 124–204.
- MIHAI, Mihaela. 2010. “Transitional Justice and the Quest for Democracy: A Contribution to a Political Theory of Democratic Transformations”. *Ratio Juris* 23, núm. 2: 183–204.
- OSIEL, Mark. 2002. *Mass Atrocity, Ordinary Evil, and Hannah Arendt. Criminal Consciousness in Argentina’s Dirty War*. New Haven: Yale University Press.
- PENSKY, Max. 2008. “Amnesty on Trial: Impunity, Accountability, and the Norms of International Law”. *Ethics & Global Politics* 1, núm. 1–2: 1–40.
- RAWLS, John. 1995. *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- RAWLS, John. 2005. *Political Liberalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- RYBERG, Jesper. 2010. “Mass Atrocities, Retributivism, and the Threshold Challenge”. *Res Publica* 16, núm. 2 (mayo): 169–179. Doi: 10.1007/s11158-010-9113-3.
- TRUMBULL, Charles P. 2007. “Giving Amnesties a Second Chance”. *Berkeley Journal of International Affairs* 25, núm. 2: 283–345.

VERDEJA, Ernesto. 2009. *Unchopping a Tree: Reconciliation in the Aftermath of Political Violence*. Filadelfia: Temple University Press.

WALDRON, Jeremy. 2004. *Law and Disagreement*. Oxford / Nueva York: Oxford University Press.

*Vida pública en México:  
¿didáctica para la democracia?*

editado por el Instituto de Investigaciones Sociales  
de la Universidad Nacional Autónoma de México,  
se terminó de imprimir, en offset, en mayo de 2014  
en los talleres de Gráfica Premier, S.A.

de C.V., ubicados  
en la calle de 5 de Febrero núm. 2309

Col. San Jerónimo  
Chicahualco, Metepec,  
Edo. de México, C.P. 52170

La composición tipográfica se hizo en Adobe Garamond Pro  
en 9.5/11, 11/13.2, 12/14.4, 12.5/15 y 14/16.8

La edición consta de 500 ejemplares impresos  
en papel cultural de 75 gramos